Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/216

Entwurf eines Gesetzes zum Ersten GlüÄndStV
(Drs. 18/79)
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze (Drs. 18/104 idF des Umdrucks 18/91)

Stellungnahme für den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags

von

Dr. iur. Dirk Uwer, LL.M., Mag.rer.publ.
Rechtsanwalt in Düsseldorf

Ich empfehle dem Landtag dringend, den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen die Zustimmung zu verweigern. Schleswig-Holstein verfügt als einziges Bundesland über ein modernes, verfassungs- und europarechtskonformes Glücksspielgesetz und würde es durch einen wirklichkeitsfremden, in wesentlichen Teilen verfassungs- und nach Auffassung nicht zuletzt der Europäischen Kommission europarechtswidrigen Staatsvertrag ersetzen.

Erklärtermaßen wollten die 15 Länder mit diesem auf 9 Jahre befristeten Vertrag System und Grundkonzeption des am 1.1.2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) fortsetzen. Auch der 1. GlüÄndStV wird wie der GlüStV scheitern, weil er das Glücksspielrecht nach wie vor nicht kohärent und systematisch an den (behaupteten) gesetzgeberischen Zielen ausrichtet. Er führt die unverhältnismäßigen und inkohärenten Beschränkungen des GlüStV fort und vertieft dabei noch das Defizit an adäquater Regulierung der Glücksspielmärkte. Dieses Defizit wirkt sich erkennbar und beabsichtigt einseitig zu Lasten privater Marktteilnehmer und der Konsumenten aus. Der 1. GlüÄndStV ist damit ein programmierter Rechtsverstoß, dem sich der schleswig-holsteinische Landtag bislang aus guten Gründen nicht angeschlossen hat. Das Gesetzgebungsvorhaben lässt konsequent jede verfassungs- und europarechtlich tragfähige Begründung vermissen, warum von einer besseren zu einer schlechteren Regulierung der Glücksspielmärkte in Schleswig-Holstein gewechselt werden soll. Der „politische Wille“ der Landesregierung (Dr. 18/79, S. 7 u.) allein sollte für den Landtag nicht genügen, einem erkennbar mit höherrangigem Recht unvereinbaren Gesetzesvorschlag seine Zustimmung zu erteilen.

Nach dem politischen Willen der Landesregierung soll Schleswig-Holstein sich dem Regulierungsversagen der anderen Länder auf den Glücksspielmärkten anschließen. Dieses Ansinnen ist befremdlich antimodern: Die adäquate Regulierung von Märkten ist Aufgabe und Herausforderung des modernen Gewährleistungsstaats. Regulierungsversagen ist Staatsversagen. Gute Regulierung beginnt mit der Betrachtung ökonomischer Realitäten. Wer anders als der Gesetzgeber des geltenden schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes die Existenz von Glücksspiel-Märkten aus ideologische Gründen kontrafaktisch leugnet, programmiert Staatsversagen. Konsequent verschweigt die Landesregierung, dass auf keinem anderen Markt die Diskrepanz zwischen Marktwirklichkeit und Gesetzeslage so deprimierend ist wie im Bereich der den Ländern überantworteten öffentlichen Glücksspiele – das galt bis zum Inkrafttreten des Glücksspielgesetzes auch für Schleswig-Holstein. Die Länder waren – und sind es nach dem Willen der Landesregierung auch künftig – im Glücksspielwesen fiskalisch, ökonomisch und juristisch gescheitert. Sie verteidigten jahrzehntelang ein verfassungswidriges Sportwettenmonopol, bis ihnen das Bundesverfassungsgericht 2006 im Sportwetten-Urteil den Verfassungsverstoß attestierte. Sie gestalteten ihr Lotterieveranstaltungsmonopol so aus, dass es gegen höherrangiges Kartellrecht verstieß, was das Bundeskartellamt 2006 und der Bundesgerichtshof (BGH) 2008 klar, aber letztlich folgenlos entschieden. Denn die Länder zementierten im GlüStV diese verbotenen Demarkationen ihrer im Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) kartellierten Landes-Lottogesellschaften, um die rechtswidrige Regionalisierung der Lottoumsätze dennoch durchzusetzen. Tausende Gerichtsverfahren zum GlüStV, ein volkswirtschaftlicher Gesamtschaden von wissenschaftlich geschätzt rund 50 Milliarden Euro[1] bei mehr als 14 Milliarden Euro Umsatzverlusten allein im DLTB, die Vertreibung börsennotierter Unternehmen ins Ausland und kollateralgeschädigte Destinatäre sind die Bilanz.

Gerade Schleswig-Holstein kann und sollte sich eine mit der Zustimmung zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag verbundene Schadensvertiefung nicht leisten.

---

1 Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren, Forschungsinstitut für Glückspiel und Wetten, Stellungnahme im Anhörungsverfahren des Landtags Nordrhein-Westfalen am 6.9.2012, abrufbar unter: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-26.pdf (dort S. 16).

A.

Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland
(Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV)
(Drs. 18/79)

Ich empfehle, den Gesetzentwurf insgesamt **abzulehnen**.

I. Das geltende schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz: Ausgewogene Neukonzeption des Glücksspielrechts

Das geltende Glücksspielgesetz (GlüG) bietet einen modernen, marktgerechten und unionsrechtskonformen Regelungsrahmen für die Veranstaltung und den Vertrieb von Glücksspielen in Schleswig-Holstein. Es trägt den ordnungsrechtlichen Zielen der Fairness und Transparenz bei der Durchführung öffentlicher Glücksspiele und der Vorbeugung von Suchtgefahren angemessen Rechnung. Der Verfasser hat daher den Entwurf des GlüG in seiner Stellungnahme vor diesem Ausschuss vom 31. März 2011 ausdrücklich und vorbehaltlos begrüßt und diesen nach dem Scheitern des Glücksspielstaatsvertrags 2008 als notwendigen und richtigen Neuanfang gelobt. Die durchweg positive Beurteilung des GlüG hat sich seit dessen Inkrafttreten insbesondere auch infolge dessen umsichtiger Handhabung in der Verwaltungspraxis bestätigt.

Demgegenüber ist der Glücksspielstaatsvertrag 2012 keine akzeptable Regelungsalternative. Er enthält dieselben Inkohärenzen und Friktionen wie sein Vorgänger und setzt sich erneut dem Vorwurf der Unionsrechtswidrigkeit aus (siehe unten **II.**). Dem Landtag ist daher das Festhalten an der bestehenden Rechtslage eindringlich zu empfehlen. Sie hat Vorbildfunktion auch für andere Länder. Schleswig-Holstein sollte das GlüG nicht aufzuheben und dem Glücksspielstaatsvertrags 2012 nicht beitreten.

Der Regelungsansatz des GlüG ist dem des Glücksspielstaatsvertrags 2012 in wesentlichen Punkten überlegen.

1. Ziel des GlüG ist es, einen dem jeweiligen Glücksspiel angemessenen, differenzierten Ordnungsrahmen zu schaffen. Traditionelle ordnungsrechtliche Ziele des Glücksspielrechts wie Transparenz und Fairness, die Kanalisierung des Spieltriebs hin zu legalen Glücksspielen, die Eindämmung der Schwarzmärkte

sowie der Jugend- und Spielerschutz werden zu Recht wieder in den Vordergrund gestellt. Suchtbekämpfung ist ebenfalls ein Ziel des GlüG, hier wird aber richtigerweise nach den Glücksspielarten differenziert und auf eine wissenschaftlich nicht nachgewiesene „Lottosucht" nicht mehr Bezug genommen.

2. Für den Lottobereich bedeutet dies, dass das auch von Schleswig-Holstein als schützenswert eingestufte Lotterieveranstaltungsmonopol zugunsten von NordwestLotto in seinem Bestand gesichert werden kann. Zugleich wird der Vertrieb der staatlich veranstalteten Lotterien durch private Spielvermittler von zahlreichen unverhältnismäßigen Beschränkungen befreit. So kann das staatliche Lotto wieder erfolgreich vertrieben werden. Dies sichert dem Land Staatseinnahmen zur Förderung gemeinnütziger Projekte und des Breitensports. Den mehrheitlich mittelständischen privaten Spielvermittlern bietet dies Rechtssicherheit für Investitionen im Land.

3. Für private Lotterievermittler sieht das GlüG keinen Erlaubnisvorbehalt, sondern lediglich die bewährte gewerberechtliche Anzeigepflicht vor, die ergänzt wird durch eine effektive Glücksspielaufsicht. Damit wird den Spielvermittlern unnötiger Bürokratieaufwand erspart. Gleichzeitig wird die unter dem Glücksspielstaatsvertrag 2008 wie auch unter dem Ersten GlüÄndStV entstandene unzulässige Verwaltungspraxis unterbunden, durch überzogene, sachlich nicht gerechtfertigte Erlaubnisanforderungen und Auflagen die Geschäftstätigkeit der gewerblichen Spielvermittler z.T. bis zur Unwirtschaftlichkeit zu beschränken. Im Lotteriebereich wurde der Erlaubnisvorbehalt für Spielvermittler ohnehin im Wesentlichen gebraucht und missbraucht, um die vom Bundeskartellamt verbotenen Gebietskartellabsprachen zur „Regionalisierung" der von Lotterievermittlern erzielten Umsätze ordnungsrechtlich durchzusetzen. Von diesem rechtsstaatlich unhaltbaren Missbrauch des Ordnungsrechts hat sich das GlüG mit Recht distanziert.

4. Das GlüG öffnet den Vertriebsweg Internet und sichert so ein zeitgemäßes attraktives Lottoangebot. Zugleich ist Werbung in angemessenem Rahmen über alle Medien erlaubt. Beides ist bei staatlich veranstalteten und kontrollierten Lotterien ohne Gefährdungspotential geboten und völlig unproblematisch.

5. Im Sportwettenbereich hat sich Schleswig-Holstein konsequent von dem verfassungs- und europarechtswidrigen Veranstaltungsmonopol gelöst. Das GlüG bietet privaten Wettanbietern einen echten Anreiz, unter vernünftigen Rah-

menbedingungen aus den Schwarz- und Graumärkten in die Legalität zurückzukehren. Angeboten werden können Sportwetten stationär und im Internet. Die Voraussetzungen für die Erlaubnis, nämlich die üblichen gewerberechtlichen Anforderungen der Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Sachkunde, sind angemessen. Die Erlaubnisse sind zahlenmäßig nicht beschränkt und werden für einen die unternehmerische Planung ermöglichenden Zeitraum von sechs Jahren erteilt. Werbung ist in angemessenem Rahmen über alle Medien zulässig. So werden Sportwetten effektiv in den legalen Markt gelenkt. Auch eine moderate Steuerbelastung, bei der der sog. Rohertrag (also der Einsatz abzüglich der Gewinnauszahlung) besteuert wird, trägt zu einer erfolgreichen Kanalisierung bei und generiert gleichzeitig dringend benötigte Staatseinnahmen. Die Sportwetten unterliegen damit auch einer effektiven Glücksspielaufsicht. Minderjährige und Spieler werden ausreichend geschützt.

6. Dasselbe gilt für Online-Poker und Online-Casinospielen, die unter ähnlichen Voraussetzungen wie Sportwetten durchgeführt werden können. Die effektive Kanalisierung bei Online-Poker und Online-Casinospielen ist umso bedeutender als der Grau- und Schwarzmarkt auf deutschsprachigen Internetseiten im Vergleich zu Sportwetten noch deutlich höhere Umsätze erzielt.

II. Der Erste GlüÄndStV: Inkohärente, unionsrechtswidrige Fortführung bereits gescheiterter Regelungskonzepte

Demgegenüber ist Schleswig-Holstein dringend davon abzuraten, dem Ersten GlüÄndStV beizutreten. Der Erste GlüÄndStV wird erneut scheitern, weil er das Glücksspielrecht nach wie vor nicht kohärent und systematisch an den behaupteten gesetzgeberischen Zielen ausrichtet, sondern die unverhältnismäßigen und inkohärenten Beschränkungen des Glücksspielstaatsvertrags 2008 fortschreibt und vertieft. Ein Beitritt zum Ersten GlüÄndStV würde nicht nur die durch das GlüG erreichte Marktöffnung einschließlich der effektiven Bekämpfung des illegalen Glücksspiels zunichte machen, sondern auch erhebliche Rechtsunsicherheit schaffen, weil der Erste GlüÄndStV mangels eines kohärenten Regelungssystems für Glücksspiele unionsrechtswidrig ist. Das in der Gesetzesbegründung (S. 2) genannte Ziel, ein den Anforderungen des Unions- und Verfassungsrechts entsprechendes Glücksspielangebot in Deutschland zu schaffen, wird nicht erreicht. Die Europäische Kommission hat daher im Notifizierungsverfahren zu Recht schwerwiegende Bedenken erhoben.

Die Absicht, dem Ersten GlüÄndStV beizutreten, lässt sich nur ganz allgemein *politisch* erklären, entlarvend dokumentiert durch die Gesetzesbegründung (S. 7), dass der Entwurf „der Umsetzung des politischen Willens der Landesregierung" diene (s.o. S. 1). Ordnungspolitisch, marktwirtschaftlich und rechtsstaatlich ist der Beitritt zum Ersten GlüÄndStV falsch.

Im Einzelnen:

1. Der Erste GlüÄndStV ist schon deshalb inkohärent, weil die Veranstaltung der ungefährlichsten Glücksspiele (Lotterien) wegen der angeblich durch das Lottospiel hervorgerufenen Suchtgefahren weiter einem Staatsmonopol unterliegt, während bei weit suchtgefährlicheren Glücksspielen wie Sportwetten das staatliche Veranstaltermonopol für einen Experimentierzeitraum durch ein Konzessionsmodell ersetzt wird und auch sonstige suchtgefährlichere Glücksspiele privat veranstaltet werden können. Die Inkohärenz folgt weiter daraus, dass der Vertrieb von Lotterien durch private Spielvermittler im Verhältnis zum Eigenvertrieb durch die staatlichen Monopolanbieter und zu anderen Glücksspielen erheblich schärferen und übermäßigen Beschränkungen unterliegt. Das geltende schleswig-holsteinische GlüG belegt, dass ein liberaleres und gleichzeitig effektiveres Regelungskonzept möglich ist.

2. Der Erlaubnisvorbehalt für gewerbliche Spielvermittler (§ 4 Abs. 1 und 2) ist verfassungs- und unionsrechtswidrig, weil er keine objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Erlaubniskriterien enthält. Er ist rein negativ („Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn ...") formuliert. Außerdem ist ein Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung ohne sachlichen Grund ausgeschlossen. Eine echte gerichtliche Nachprüfung der - unter dem GlüStV tatsächlich missbräuchlich erfolgten – Versagung von Erlaubnissen ist damit unmöglich.

   In der Verwaltungspraxis unter dem Glücksspielstaatsvertrag 2008 haben die Erlaubnisbehörden der einzelnen Bundesländer daher nicht nur z. T. sehr unterschiedliche, sondern auch völlig überzogene und sachlich nicht gerechtfertigte Erlaubnisanforderungen formuliert und die Erlaubnisse, sofern sie erteilt wurden, mit übermäßig strengen Auflagen verbunden. Dies wiederholt sich jetzt in dem vom niedersächsischen Wirtschaftsministerium geführten gebündelten Erlaubnisverfahren für alle Bundesländer, in denen der Erste GlüÄndStV bereits ratifiziert ist. Die Bündelung der Verfahren führt nicht zu einer Erleichterung, weil die wesentlichen Entscheidungen nun von dem neuen

Gremium „Glücksspielkollegium“ getroffen werden. Dort scheinen sich die Länder, um eine Einigung zu erreichen, jeweils auf die strengste Interpretation der Erlaubnisanforderungen zu einigen. Die demokratische Legitimation des Glücksspielkollegiums erscheint ohnehin zweifelhaft, weil es keinem (Landes-)Minister oder Landtag verantwortlich ist. Beschlüsse werden mit Zwei-Drittel-Mehrheit gefasst, so dass insbesondere die moderat agierenden Länder ohne weiteres überstimmt werden können.

Die zu unbestimmte und gleichzeitig restriktive Ausgestaltung des Erlaubnisvorbehalts bedingt die Unberechenbarkeit der Erlaubnisverfahren und des Erlaubnisinhalts. Für die gewerblichen Spielvermittler verursacht dies einschließlich der regelmäßig erforderlichen Gerichtsverfahren großen administrativen und finanziellen Aufwand, der von den überwiegend mittelständischen Unternehmen kaum zu stemmen ist, und zugleich zermürbende Rechtsunsicherheit, ob und mit welchem Inhalt die Erlaubnisse erteilt werden. Der Erlaubnisvorbehalt begünstigt damit, dass die Länder private Lotterievermittler durch missbräuchliche Anwendung des Erlaubnisvorbehalts vom Glücksspielmarkt fernhalten, um den Vertrieb der staatlichen Lottogesellschaften über ihre Annahmestellen und den Direktvertrieb insbesondere über das Internet vor privater Konkurrenz zu schützen. Der Erlaubnisvorbehalt erscheint damit allein fiskalisch motiviert.

3. Hinzu kommt, dass der landesbezogene Erlaubnisvorbehalt allein der kartellrechtswidrigen Regionalisierung der Umsätze privater Glücksspielvermittler dient. Nach der (missbräuchlichen, weil allein mit dem Ziel, höherrangige kartellrechtliche Vorgaben zu unterlaufen, verfolgten) Auslegung dieser Vorschrift durch die Länder sind gewerbliche Vermittler verpflichtet, ihre in einem Land vermittelten Spielscheine bei der Lottogesellschaft des betreffenden Landes abzuliefern, obwohl die Lotterien bundesweit einheitlich veranstaltet werden und es für den Spieler (Verbraucher) keinen Unterschied macht, welche Lottogesellschaft Vertragspartner des Spielvermittlers ist. Damit wird der Wettbewerb der Landeslotteriegesellschaften um die Umsätze der gewerblichen Spielvermittler unterbunden, obwohl das Bundeskartellamt und der Bundesgerichtshof diesen Wettbewerb ausdrücklich gefordert haben. Der Erlaubnisvorbehalt dient damit auch unter diesem Gesichtspunkt allein fiskalischen Interessen der Bundesländer.

Der jetzige Kontrahierungszwang führt auch dazu, dass die Lotteriegesellschaften den Spielvermittlern die Konditionen für die Abnahme der Spielscheine einseitig diktieren. Sie unterschreiten dabei die den Annahmestellen gewährten Leistungen, gerade bei den Provisionen. Die gewerblichen Spielvermittler dürfen gegenüber den Annahmestellen aber nicht strukturell benachteiligt werden. Dies fordert schließlich auch die Monopolkommission in ihrem aktuellen Bericht. Siehe dazu noch unten B.I.2.c).

4. Der Internetvertrieb von Glücksspielen bleibt grundsätzlich verboten. Dies ist nicht zeitgemäß. Eine Ausnahmegenehmigung ist zwar grundsätzlich möglich, sie unterliegt aber sehr strengen Anforderungen und auf sie besteht ebenfalls kein Rechtsanspruch (§ 4 Abs. 4 und 5). Die Interneterlaubnis ist nach dem Ersten GlüÄndStV nicht im gebündelten Verfahren zu erteilen, so dass trotz der grenzenlosen Natur des Internets für eine bundesweite Geschäftstätigkeit 16 Einzelerlaubnisse einzuholen sind. Zum Nachweis des Ausschlusses von minderjährigen oder gesperrten Spielern durch Identifizierung und Authentifizierung sind nach Ansicht der Behörden wiederum nur Verfahren entsprechend den Richtlinien der KJM oder diesen gleichwertige Verfahren zulässig. Dabei hatten die Regierungen die KJM-Pflicht explizit aus den ersten Staatsvertragsentwürfen gestrichen. Damit werden jedenfalls für die Vermittlung von Lotterien völlig überzogene Anforderungen gestellt, die für den Jugend- und Spielerschutz bewusst nicht ins Gesetz aufgenommen worden sind. KJM-geprüfte Verfahren sind sonst üblicherweise nur bei harter Pornographie und vergleichbar jugendgefährdenden Internetangeboten im Einsatz.

5. Die medialen Werbeverbote über Internet, Telekommunikationsanlagen und Fernsehen (§ 5 Abs. 3) sind anachronistisch und sachlich, d.h. unter dem Aspekt der Suchtbekämpfung, nicht gerechtfertigt. Auf Ausnahmeerlaubnisse besteht wiederum kein Rechtsanspruch, und die Erlaubnisvoraussetzungen sind völlig unklar. Die viel zu weiche Formulierung in § 5 Abs. 1, dass Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel an den Zielen des § 1 auszurichten ist, leistet einer äußerst restriktiven, die gewerbliche Spielvermittlung bis hin zur Unwirtschaftlichkeit beschränkenden Verwaltungspraxis Vorschub, wie sie sich derzeit im Entwurf der nach § 5 Abs. 4 von den Ländern zu erlassenden Werberichtlinie manifestiert. Auch hierfür ist wiederum das Glücksspielkollegium zuständig, das seine Aufgabe darin versteht, die werbefeindlichsten Einzelregelungen zusammenzutragen und selbst zaghafteste Ansätze

einer modernen Glücksspielregulierung zugunsten atavistischer Ordnungsrechtsübersteigerungen im Keim zu ersticken.

In der Werberichtlinie wird u.a. völlig harmlose und nach dem GlüStV uneingeschränkt zulässige unbestellte Briefkastenwerbung verboten. Vom Verbot der Werbung über Telekommunikationsanlagen soll auch die sog. Inbound-Telefonie, also der Anruf eines Kunden beim Spielvermittler, umfasst sein, und das selbst dann, wenn der Kunde bei seinem Anruf ausdrücklich nach seinem Einverständnis mit nachfolgender Werbung gefragt wurde. Dies entmündigt den Bürger, der telefonisch mit seinem Spielvermittler in Kontakt treten möchte. Künftig beabsichtigte Werbemaßnahmen im Fernsehen und Internet sollen vorab inhaltlich geprüft und genehmigt werden (siehe auch die Gesetzesbegründung S. 4, Ziff. 7). Dies ist ein beispielloser Verstoß gegen das Zensurverbot (Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG) und verfassungsrechtlich unzulässig. Diese Beschränkungen diskriminieren gerade gewerbliche Spielvermittler, die kein Annahmestellennetz wie die staatlichen Lotteriegesellschaften haben und deshalb in besonderem Maße auf Werbung über Briefpost, Inbound-Telefonie und Internet angewiesen sind.

6. Der Erste GlüÄndStV versagt bei der Kanalisierung des Sportwetten-, Poker- und Casinoangebots insbesondere im Internet völlig. Online-Poker und Online-Casinospiele sind nach wie vor verboten. Sie werden auch zukünftig ausschließlich auf dem Grau- oder Schwarzmarkt stattfinden, weil der Spieltrieb der Bevölkerung gerade in diesem besonders attraktiven Glücksspielbereich durch ein Internet-Verbot nicht unterbunden wird und das Internet-Verbot rechtlich und tatsächlich nicht durchsetzbar ist. Damit scheitern aber auch alle anderen Ziele des Ersten GlüÄndStV, denn in der Illegalität werden weder Verbraucher vor Intransparenz oder Manipulation geschützt noch Minderjährige von der Teilnahme ferngehalten. Suchtprävention gibt es nicht, und Steuereinnahmen für den Staat fallen gänzlich aus.

7. Dasselbe gilt für Sportwetten: Das grundsätzlich beibehaltene staatliche Veranstaltermonopol wird zwar probeweise während eines Zeitraums von sieben Jahren ausgesetzt, so dass Private grundsätzlich mit einer Konzession Sportwetten veranstalten können (§§ 4a ff.). Das Konzessionsmodell bietet für Sportwettenanbieter aber keine attraktive Alternative: Die inhaltlichen Anforderungen an die Erlaubniserteilung sind willkürlich übersteigert; ein Rechtsanspruch besteht nicht. Die Höchstzahl der Konzessionen, die insgesamt verge-

ben werden, ist auf 20 festgelegt, ohne dass diese Limitierung in irgendeiner Weise plausibilisiert werden könnte. Vor Vergabe der Konzessionen findet ein hochkompliziertes Auswahlverfahren nach Ausschreibung im Amtsblatt der EU statt, das im Falle mehrerer geeigneter Bewerber eine zusätzliche Geeignetheitsprüfung einschließt. Die Teilnahmefrist für die Beteiligung an dieser Ausschreibung ist bereits Anfang September 2012 abgelaufen. Das Vergabeverfahren ist bereits vielfältig kritisiert worden und wird mit großer Wahrscheinlichkeit von unterlegenen Bietern erfolgreich vor den Gerichten angegriffen werden. Auch konzessionierte Anbieter haben kaum Spielraum. Das konzessionierte Produktportfolio ist begrenzt. Auch muss der Konzessionsinhaber eine empfindliche Konzessionsabgabe und Sicherheit für gegen ihn gerichtete Ansprüche iHv mind. EUR 5 Mio. leisten. Werbung im Fernsehen, Internet und über Telekommunikationsanlagen ist ihm aber grundsätzlich nicht gestattet; für Fernsehen und Internet kann er allenfalls unter sehr strengen Anforderungen eine Ausnahmeerlaubnis beantragen.

Wegen dieser sehr restriktiven Öffnungsklausel, die an den Bedürfnissen des Marktes vorbei geht, wird die Mehrzahl der Sportwettenanbieter auch in Zukunft nicht in die Lage versetzt, Sportwetten in Deutschland legal anzubieten. Die Kanalisierung des Sportwettenmarktes in „geordnete und überwachte Bahnen“ ist damit gescheitert. Eine effektive Kontrolle der nicht konzessionierten Anbieter wird es unter dem Glücksspielstaatsvertrag in Zukunft nicht geben, mit allen negativen Folgen für Verbraucher- und Jugendschutz sowie Suchtprävention. Auch die Staatseinnahmen bleiben damit weit hinter dem zurück, was durch eine Besteuerung des Rohertrags legaler Sportwettenanbieter wie nach dem GlüG erzielt werden könnte.

Die Europäische Kommission hat daher im Notifizierungsverfahren zu Recht die Unverhältnismäßigkeit des Verbots von Online-Poker und Online-Casinospielen und der restriktiven Konzessionierung von Sportwetten angeprangert.

8. Der Erste GlüÄndStV gilt erstmals auch für Spielhallen (§§ 24-26) und greift verschärfend in den bisher auf Bundesebene kohärent, systematisch, verfassungs- und europarechtskonform geregelten Rechtsrahmen für Geldspielautomaten ein. Dies geht noch einmal weit über den Regelungsansatz des schleswig-holsteinischen Spielhallengesetzes hinaus. Für Spielhallen soll künftig neben dem geltenden gewerberechtlichen Erlaubnisvorbehalt (§ 33i GewO) eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erforderlich sein. Zwischen Spielhal-

len ist ein von den Ländern näher zu definierender Mindestabstand einzuhalten; mehrere Spielhallen in einem Gebäudekomplex werden verboten (Verbot der Mehrfachkonzession). Hinzu kommen Vorgaben zur äußerlichen Gestaltung und zu Sperrzeiten. Diese Maßnahmen sind zum einen formell verfassungswidrig, weil die Länder insoweit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nur eine eng begrenzte Kompetenz für spielhallenbezogene Regelungen mit stark örtlichem Bezug haben. Zum anderen sind sie auch materiell verfassungswidrig: Ein glücksspielrechtlicher Erlaubnisvorbehalt ist neben dem bewährten gewerberechtlichen Erlaubnisvorbehalt nicht erforderlich. Das Verbot der Mehrfachkonzession ist zur Bekämpfung von Automatenspielsucht weitestgehend wirkungslos, ja sogar eher kontraproduktiv. Die Ansiedlung von Spielhallen ist bauplanerisch sachgerechter zu steuern. Vorgaben zur äußerlichen Gestaltung und zu Sperrzeiten wirken dem Kanalisierungsgebot entgegen.

B.
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze (Drs. 18/104 idF des Umdrucks 18/91)

Ich empfehle, den Gesetzentwurf insgesamt **abzulehnen**.

Das Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze hängt mit dem Entwurf eines Gesetzes zum Ersten GlüÄndStV untrennbar zusammen und ist, weil dieser Entwurf nach dem oben A. Gesagten abzulehnen ist, nicht mehr erforderlich.

Unabhängig davon gibt der Gesetzentwurf Anlass zu folgenden Anmerkungen:

I. Zu Artikel 1 – Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster GlüÄndStV AG)

1. Zu § 2 Abs. 1 Erster GlüÄndStV AG (Grundsatz)

Ich rege an, nach Satz 1 folgenden Satz 2 anzufügen:

> „Bei der Ausführung des Ersten GlüÄndStV und dieses Gesetzes sind die Besonderheiten des jeweiligen Glücksspiels und dessen spezifisches Gefahrenpotential angemessen zu berücksichtigen."

Erläuterung:

§ 2 Abs. 1 Erster GlüÄndStV AG nimmt auf die Ziele des Ersten GlüÄndStV Bezug, die beim Vollzug des Ersten GlüÄndStV und des Ersten GlüÄndStV AG zu berücksichtigen sind. Im Sinne einer gefahrenadäquaten und verhältnismäßigen Regelung muss dabei maßgeblich das spezifische Gefahrenpotential des jeweiligen Glücksspiels berücksichtigt werden.

Es ist wissenschaftlich belegt, dass von Lotterien mit nicht mehr als zwei Ziehungen pro Woche (insbesondere LOTTO 6 aus 49, Spiel 77, Super 6, GlücksSpirale, Eurojackpot) keine Suchtgefahren ausgehen. Das in § 1 Satz 1 Nr. 1 Erster GlüÄndStV genannte Ziel der Suchtprävention kann daher bei Lotterien – wenn überhaupt – nur im Rahmen der Genehmigung und Überwachung der Glücksspielveranstaltung Bedeutung erlangen, um auch weiterhin eine nicht suchtgefährliche Ausgestaltung dieser Glücksspiele sicherzustellen.

Beschränkungen des Lotterievertriebs können dagegen nicht mit dem Ziel der Suchtprävention gerechtfertigt werden, weil bereits durch die staatlich kontrollierte und überwachte Veranstaltung sichergestellt ist, dass von diesen Glücksspielen keine Suchtgefahren ausgehen. Ein erfolgreicher Lotterievertrieb ist vielmehr im Sinne einer effektiven Suchtprävention unverzichtbar, um sicherzustellen, dass die Spielteilnehmer an nachweislich nicht suchtgefährlichen Lotterien teilnehmen und nicht zu anderen, unter suchtpräventiven Gesichtspunkten tatsächlich problematischen Spielangeboten wechseln.

Unverhältnismäßige Beschränkungen für den Lotterievertrieb würden daher auch dem in § 1 Satz 1 Nr. 2 Erster GlüÄndStV normierten Ziel, die bestehende Nachfrage nach Glücksspielen zu den erlaubten und überwachten Angeboten zu lenken, zuwiderlaufen.

2. Zu § 3 Erster GlüÄndStV AG (Erlaubnisverfahren)

a) Zu § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5

Ich rege an,

§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 zu streichen.

Erläuterung:

Die Teilnahme am Sperrsystem ist in §§ 8, 21 ff. Erster GlüÄndStV, § 7 Erster GlüÄndStV AG abschließend geregelt. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Erster GlüÄndStV AG ist daher überflüssig.

Ich empfehle zudem, in der Begründung zu diesem Änderungsantrag oder auf sonstige geeignete Weise klarzustellen,

> dass nach Verständnis des Landtags Vermittler von Lotterien mit nicht mehr als zwei Ziehungen pro Woche (insbesondere LOTTO 6 aus 49, Spiel 77, Super 6, GlücksSpirale, Eurojackpot) – entsprechend der bisherigen, in § 22 Abs. 2 Satz 1 Erster GlüÄndStV übernommenen Systematik des Glücksspielstaatsvertrags – nicht verpflichtet werden können, am Sperrsystem teilzunehmen.

Erläuterung:

Im Umkehrschluss zu § 22 Abs. 2 Satz 1 Erster GlüÄndStV dürfen gesperrte Spieler an staatlichen Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, teilnehmen. Entsprechend führen die Annahmestellen der Lotterieveranstalter keinen Abgleich mit der Sperrdatei durch. Nichts anderes muss für die gewerblichen Spielvermittler dieser Lotterien gelten. Der Abgleich mehrerer Millionen Kundendaten mit der zentralen Sperrdatei wäre mangels Suchtpotentials dieser Lotterien auch unverhältnismäßig. Die Sperrdatei ist zur Herausfilterung ohnehin nicht existenter „Lottosüchtiger“ nicht geeignet – gespeichert sind dort hauptsächlich aus vielfältigen Gründen, auch z.B. wegen Hausverboten, in staatlichen Spielbanken gesperrte Personen.

b) Zu § 3 Abs. 1

Ich rege an, nach Satz 2 folgende **neue Sätze 3 und 4** anzufügen:

> Gewerbliche Spielvermittler, die bereits unter dem GlüStV in Deutschland erlaubt tätig waren, gelten als zuverlässig. Erlaubnisse für gewerbliche Spielvermittler im Sinne von Satz 3 sind in der Regel bis zum 30. Juni 2021 zu erteilen.

Erläuterung:

Für diese Spielvermittler wurde bereits festgestellt, dass sie einen ordnungsgemäßen Glücksspielvertrieb gewährleisten und zuverlässig sind. Da die Erlaubnisvoraussetzungen für die gewerbliche Spielvermittlung im GlüStV und im Ersten GlüÄndStV weitestgehend identisch geregelt sind, gibt es keinen Grund, die Zuverlässigkeit neu und anders zu beurteilen. Angesichts der mehrjährigen Zuverlässigkeit wäre auch eine kürzere Befristung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse sachlich nicht zu rechtfertigen.

c) Zu § 3 Abs. 2

Ich rege an, in Abs. 2 Satz 1 nach dem Wort „Vermitteln" die Worte „(Eigen- und Fremdvertrieb)" durch „(Eigenvertrieb, § 3 Abs. 5 Erster GlüÄndStV)" zu ersetzen und folgenden **neuen Abs. 2a** anzufügen:

> „Die Erlaubnis für die gewerbliche Vermittlung (§ 3 Abs. 6, § 19 Erster GlüÄndStV) von Lotterien und anderen öffentlichen Glücksspielen, die bundesweit oder in Schleswig-Holstein und weiteren Ländern einheitlich veranstaltet werden, berechtigt zur Vermittlung an alle Veranstalter, die an der bundesweit oder länderübergreifend einheitlichen Veranstaltung teilnehmen."

Erläuterung:

Die Regionalisierung von Umsätzen gewerblicher Spielvermittler aus der Vermittlung von bundesweit veranstalteten Lotterien (insbesondere Lotto 6 aus 49, Spiel 77, Super 6, Glücksspirale, Eurojackpot) ist kartellrechtswidrig (siehe oben A.II.3.). Die vorgeschlagene Regelung stellt daher sicher, dass der gewerbliche Spielvermittler die Wahl hat, bei welcher Lotteriegesellschaft er die Spielumsätze aus der Vermittlung bundesweit veranstalteter Lotterien einspielt. Der Kontrahierungszwang mit der landeseigenen Lotteriegesellschaft wird abgeschafft.

Dies entspricht den Vorgaben des Ersten GlüÄndStV: § 4 Abs. 2 Satz 2 verbietet, eine Vermittlererlaubnis für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele zu erteilen. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass

eine Vermittlererlaubnis zum Vermitteln aller nach dem Ersten GlüÄndStV erlaubt veranstalteten Glücksspiele berechtigt. Die Veranstaltung von Lotterien durch die Lotteriegesellschaften der Länder ist aber ausnahmslos „nach dem Ersten GlüÄndStV erlaubt". So wird der missbräuchlichen Verwaltungspraxis Einhalt geboten, den gesetzlich vorgesehenen Umfang der Vermittlererlaubnis durch eine Auflage dahingehend einzuschränken, dass der gewerbliche Spielvermittler zu einer Zusammenarbeit mit der jeweiligen landeseigenen Lotteriegesellschaft gezwungen wird. Solch eine Auflage wäre rechtswidrig (z.B. VG Gelsenkirchen, Urteil v. 6. April 2011, Az.: 7 K 6737/08).

Ordnungsrechtlich gibt es für einen solchen ausschließlich der kartellrechtswidrigen Umsatzallokation zwischen den Landeslotteriegesellschaften dienenden Kontrahierungszwang ohnehin keine Rechtfertigung.

d) Zu § 3 Abs. 3 Nr. 6

Ich rege an,

§ 3 Abs. 3 Nr. 6 zu streichen

Erläuterung:

Die in § 3 Abs. 3 Nr. 6 Erster GlüÄndStV AG vorgesehene Festlegung des Glücksspielveranstalters in einer Vermittlererlaubnis ist rechtswidrig. Sie dient allein der Durchsetzung des kartellrechtswidrigen Regionalitätsprinzips (siehe oben c) und A.II.3.).

Aus Gründen des Spielerschutzes ist es ausreichend, in einer Vermittlererlaubnis das vermittelte Glücksspiel (Lotto 6 aus 49, Spiel 77, Super 6, Glücksspirale, Eurojackpot etc.) festzulegen (siehe § 3 Abs. 3 Nr. 2). Da gewerbliche Spielvermittler ohnehin nach § 19 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Erster GlüÄndStV verpflichtet sind, ihren Kunden nach Vermittlung eines Spielauftrages den jeweiligen Veranstalter mitzuteilen, ist sichergestellt, dass ein Spielteilnehmer zur Geltendmachung seiner Gewinnansprüche stets über den Veranstalter, bei dem sein Spieltipp eingespielt wurde, informiert wird. Eine zusätzliche Festlegung des Veranstalters in einer Vermittlererlaubnis ist weder erforderlich noch im Ersten GlüÄndStV vorgesehen. Insbesondere verpflichtet der Erste

GlüÄndStV gewerbliche Spielvermittler nicht, Spielaufträge nur bei einem vorab bestimmten Veranstalter einzuspielen. Eine solche weitreichende Verpflichtung kann daher auch nicht im Erstes GlüÄndStV AG, das allein dessen Umsetzung in Landesrecht dient, eingeführt werden.

3. Zu § 5 (Widerruf der Erlaubnis)

Ich rege an,

§ 5 zu streichen.

Alternativ wäre allenfalls vorzusehen,

dass glücksspielrechtliche Erlaubnisse nur unter den Voraussetzungen der §§ 116, 117 LVwG aufgehoben werden können.

Erläuterung:

Die in § 5 normierte Regelung zum Widerruf von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen ist überflüssig. Der Widerruf von begünstigenden Verwaltungsakten wie Erlaubnisbescheiden ist ebenso wie die Rücknahme in §§ 116, 117 LVwG abschließend geregelt. Hinzu kommt, dass §§ 116, 117 LVwG rechtsstaatlich zwingend gebotene Regelungen zum Vertrauensschutz für den Begünstigten enthalten, die bei der Rücknahme oder dem Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsakts stets zu berücksichtigen sind. In § 5 fehlen solche Vertrauensschutzregelungen, so dass die Vorschrift nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt.

Öffentliche Rügen wegen geringfügigen Verstoßes gegen Nebenbestimmungen der Erlaubnis oder abgabenrechtliche bzw. glücksspielrechtliche Vorschriften sind angesichts des vorhandenen verwaltungsrechtlichen Instrumentariums zum Umgang mit Rechtsverstößen nicht erforderlich und gerade bei geringfügigen Verstößen grob unverhältnismäßig, weil sie den Ruf eines Glücksspielunternehmers und seinen Geschäftsbetrieb nachhaltig und unwiederbringlich schädigen können. Ohne rechtsstaatliche Ausgestaltung des Verfahrensrechts (Anhörung des Betroffenen, Beschränkung auf rechtskräftig festgestellte schwerwiegende Verstöße, Rechtsschutzmöglichkeiten, Entschädigungsmöglichkeit bei rechtswidriger Rüge etc.) sind sie schlicht willkürlich.

4. Zu § 6 (Glücksspielaufsicht)

Ich rege an,

> § 6 Abs. 1 zu streichen. Der bisherige Abs. 2 wird einziger Absatz; die Worte „und nach Absatz 1“ sind zu streichen.

Erläuterung:

Zu § 6 Abs. 1 Nr. 1: Die Widerrufsmöglichkeit ist nicht erforderlich, sie folgt bereits aus der Anwendbarkeit von § 117 LVwG (siehe oben 3.). Die Möglichkeit, die Erlaubnis nachträglich zu beschränken oder mit Auflagen zu versehen, ist ebenfalls überflüssig, da dies schon aus § 9 Abs. 4 Satz 3 Erster GlüÄndStV folgt.

Zu § 6 Abs. 1 Nr. 2: Eine generelle Befugnis der Glücksspielaufsicht zur Überprüfung des Spielbetriebs oder der Vermittlungstätigkeit durch einen Sachverständigen ist unverhältnismäßig. Eine solche Prüfung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Vertraulichkeit der Geschäftsabläufe dar und kann allenfalls bei einem konkreten Verdacht schwerwiegender Rechtsverstöße gerechtfertigt sein. Selbst in diesem Fall kann die Prüfbefugnis allenfalls diejenigen Geschäftsbereiche betreffen, für die der Verdacht besteht. In jedem Fall muss die Behörde zunächst weniger einschneidende Mittel wie die Vorlage von Unterlagen etc. prüfen. Dem Geschäftsinhaber müssen durch die Rechtsgrundlage für eine solche Prüfung außerdem verfahrensrechtliche Garantien wie rechtzeitige Ankündigung, Anwesenheitsrecht, Beistand durch Dritte etc. gegeben werden. Ohne derartige Verfahrensregeln ginge die Prüfung nicht rechtsstaatlich von statten. Mangels solcher Vorgaben ist die Vorschrift insgesamt zu streichen. § 9 Erster GlüÄndStV bietet den Aufsichtsbehörden ohnehin ausreichende Handhabe.

II. Zu Artikel 4 – Gesetz zur Aufhebung des Glücksspielgesetzes

Ich rege an,

> Satz 2 nach dem Wort „erteilt“ um die Worte „oder Genehmigungsanträge gestellt“ zu ergänzen.
>
> Die Vorschrift hat dann folgenden Wortlaut: „Das Glücksspielgesetz findet mit Ausnahme der § 20 Abs. 7 und § 23 Abs. 7 Satz 4 und 5 weiter Anwendung,

soweit auf seiner Grundlage bereits Genehmigungen erteilt **oder Genehmigungsanträge gestellt** worden sind."

Erläuterung:

Soweit Unternehmen vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Aufhebung des Glücksspielgesetzes eine Erlaubnis nach dem GlüG erteilt worden ist, ist für den Fall der Verabschiedung der Gesetzesentwürfe folgerichtig, dass das GlüG für auf seiner Grundlage bereits erteilte Genehmigungen weiter Anwendung findet, also die bereits erteilte Erlaubnis bestehen bleibt.

Aber auch für laufende Erlaubnisverfahren muss das GlüG weiter gelten. Soweit Unternehmen bereits genehmigungsfähige Erlaubnisanträge gestellt haben, haben sie auf deren Bearbeitungsdauer naturgemäß keinen Einfluss. Im berechtigten Vertrauen auf die Erteilung der Erlaubnisse und die baldige Aufnahme des Geschäftsbetriebs haben sie aber unter Umständen bereits erhebliche Investitionen getätigt. Auch sind ihnen für die Erstellung der Anträge einschließlich der hierfür erforderlichen Unterlagen unter Umständen nennenswerte Kosten entstanden.

Sollten die Erlaubnisse nicht vor Verabschiedung der Gesetzesentwürfe erteilt werden, was die Unternehmen nicht beeinflussen können, wären diese Aufwendungen vergebens. Die Unternehmen würden auch im Vergleich zu Wettbewerbern, deren Anträge bereits positiv beschieden sind, allein aufgrund einer von ihnen nicht zu vertretenden Verzögerung des Verwaltungsverfahrens durch die Erlaubnisbehörde unangemessen benachteiligt. Vergleichbare Erlaubnisse könnten die Unternehmen unter Geltung des Ersten GlüÄndStV möglicherweise nicht beantragen, da dieser z.B. die Veranstaltung von Online-Casinospielen verbietet und die Ausschreibungsfrist für die Vergabe von Sportwettenkonzessionen bereits abgelaufen ist.

Schlussbemerkung

Zusammenfassend ist dem Landtag noch einmal dringend anzuraten, den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen die Zustimmung zu verweigern. Es wäre verfehlt, das GlüG als ein zeitgemäßes, verfassungs- und europarechtskonformes Gesetz durch einen ideologisch motivierten, fiskalischen Interessen untergeordneten und in wesentlichen Teilen verfassungs- und nach Auffassung auch der Europäischen Kommission europarechtswidrigen Staatsvertrag zu ersetzen.

Der schleswig-holsteinische Landtag hatte mit dem GlüG einen mutigen Schritt getan, die Souveränität des Parlaments gegenüber der Exekutive zu verdeutlichen und eine moderne Regulierung der Glücksspielmärkte gegen manche Widerstände vor allem aus dem Kreis der Glücksspielreferenten anderer Länder durchzusetzen.

Damit wurde der Erkenntnis Rechnung getragen, dass im Glücksspielbereich eine rechtsstaatlich prekäre Sondersituation herrscht, die sich bei der Genese des GlüStV und des 1. GlüÄndStV erneut manifestiert hat und die noch der gesetzgebungs- und verwaltungswissenschaftlichen, aber auch juristischen und kriminologischen Aufarbeitung harrt. Es besteht eine weitestgehende Personenidentität zwischen den Verfassern der Staatsvertragsentwürfe (Normvorbereitungsebene), den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (Normvollzugsebene) und der mit der Evaluierung und Novellierung des Staatsvertrags befassten Arbeitsgruppe (Normbeobachtungsebene). In diesem personellen und temporalen Kontinuum wird ein irrational-etatistisches Modell staatlicher Glücksspielregulierung perpetuiert, das sich gegen modell-inkompatible Erkenntnisse suchtepidemiologischer, ökonomischer, soziologischer oder juristischer Forschung autoimmunisiert hat. So wurde beispielsweise noch 2012 vor sachsen-anhaltischen Verwaltungsgerichten der vollständige Ausschluss gewerblicher Spielvermittler mit den Gefahren der Lottosucht begründet, obwohl das Verwaltungsgericht Halle/Saale Ende 2010 nach einer deutschlandweiten empirischen Erhebung bei Betreuungsgerichten und Fachklinken genau diese Suchtgefahr in einer (rechtskräftigen!) Entscheidung in das Reich der Phantasie verwiesen hat. Innerhalb dieses Kontinuums wird eine Modellstringenz gepflegt, die allein es prima facie erklärbar macht, dass die restriktiven Vertriebs- und Werbevorschriften unter dem GlüStV ausschließlich – und dann mit größtmöglicher Härte – gegenüber *privaten* Akteuren auf den Glücksspielmärkten vollzogen wurden, während die staatlichen Monopolgesellschaften von einem vollständigen Ausfall ordnungsrechtlicher Kontrolle profitierten, der nur teilweise durch die von Privaten induzierte wettbewerbsrechtliche Disziplinierung der Monopolisten kompensiert werden konnte.

Ähnliche Auffälligkeiten zeigten sich bei Errichtung und Besetzung des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 GlüStV, dessen Mitglieder in einem nicht transparenten Verfahren nach dem Kriterium strikter „Monopoltreue“ ausgewählt wurden. Jüngstes Beispiel ist die Berufung eines früheren Glücksspielreferenten, der an der Entwicklung des GlüStV maßgeblich beteiligt war, in dieses Gremium; damit ist eine wissenschaftlich unabhängige und objektive Beratung der Länder durch diesen Fachbeirat planmäßig ausgeschlossen. Ein ähnlicher Ansatz wird mit dem Glücksspielkollegium verfolgt. Auch hier ist der einflussreiche Vorsitz einem der beiden maßgeblichen Autoren des 1. GlüÄndStV und schon des GlüStV übertragen worden. Damit ist auch für die Zukunft sichergestellt, was schon bei der Evaluierung des GlüStV 2010/11 (§ 27 GlüStV) funktioniert hat, nämlich durch manipulative, teils tendenziöse, teils schlicht un-

wahre Aussagen die Zustimmung der Landtage zu bewirken. Die von den Glücksspielreferenten hinsichtlich ihrer Ergebnisse weitgehend manipulierte sog. „Strukturierte Anhörung“ im Mai 2010 und der angesichts des vollständigen (gerade auch: rechtlichen) Scheiterns des Staatsvertrags mit der schlicht absurden Behauptung aufwartende (Selbst-)Evaluierungsbericht der Glücksspielreferenten vom 1.9.2010, alle Vorschriften des GlüStV hätten sich „bewährt“, genügten nicht den Anforderungen an ein transparentes, ergebnisoffenes Verfahren der Normbeobachtung und retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung. Eine selbstkritische, rationale Bestandsaufnahme war offensichtlich nicht gewollt und dürfte auch mit der neuen Evaluierungs-Vorschrift des § 32 1. GlüÄndStV nicht beabsichtigt sein.

Damit offenbart sich das Dilemma des von den Befürwortern des gescheiterten Modells des Glücksspielstaatsvertrags – möglicherweise nur zynisch – begrüßten „kooperativen Föderalismus“[2] im Glücksspielwesen: Die Landtage haben keine Möglichkeit, in den Staatsvertrag und seine manipulative Begründung, die – systemimmanent – später als von ihnen autorisierte „Gesetzesbegründung“ figuriert, korrigierend einzugreifen. Die Abgeordneten sollen so einer Kontrollillusion unterliegen. Stimmen sie dem Staatsvertrag zu, legen sie faktisch die Regulierung der Glücksspielmärkte erneut in die Hände einer kleinen Gruppe von Beamten, die aus dem wiederholten Scheitern des bisherigen Systems Lehren zu ziehen sich verweigert.

Aus diesem Dilemma kann der Landtag selbst herausfinden: Lehnt er die vorliegenden Gesetzesvorschläge ab, setzt er ein mutiges Zeichen, dass das öffentliche Glücksspiel gute Gesetzgebung verlangt und erhält. Eine Zustimmung hingegen ließe einem Akt der Gesetzgebung erneut ein exekutivisches Glücksspiel für die Betroffenen folgen.

Düsseldorf, 5. Oktober 2012

Dr. Dirk Uwer

---

2 *Pagenkopf,* NJW 2012, 2918, 2924.