

Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/2569

Wolfgang Kubicki

Fraktionsvorsitzender

Finanzausschuss des
Schleswig-Holsteinischen
Landtages
- Der Vorsitzende -
Herr Günther Neugebauer, MdL
Im Hause

*FDP-Fraktion im
Schleswig-Holsteinischen Landtag
Landeshaus, 24171 Kiel
Postfach 7121
Telefon: 0431/9881481
Telefax: 0431/9881496
E-Mail: wolfgang.kubicki@fdp-sh.de
Internet: www.fdp-sh.de*



08.11.2007

Glücksspielstaatsvertrag

Sehr geehrter Herr Neugebauer,

um offene Fragen im Zusammenhang mit dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen und dem Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV AG, Landtagsdrucksache 16/1566 v. 31.08.2007) zu klären, beantragt die FDP-Fraktion, folgende Personen im Finanzausschuss öffentlich mündlich anzuhören:

- Herrn Charlie McCreedy
Mitglied der Europäischen Kommission für Binnenmarkt und Dienstleistungen
- Herrn Prof. Dr. Rupert Scholz
Anwaltskanzlei GleissLutz
- Herrn Prof. Dr. Rudolf Streinz
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Ludwig-Maximilians-Universität München
- Herrn Dr. Rolf Stypmann
Sprecher der Geschäftsführung der
Toto-Lotto Niedersachsen GmbH

Außerdem bitte ich Sie, das anliegende Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Niedersächsischen Landtages zur Frage der Bedürftigkeit der Notifizierung der

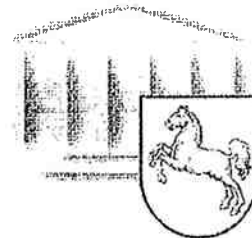
Entwürfe der Ausführungsgesetze der Länder zum Staatsvertrag
bei der EU-Kommission als Umdruck zu verteilen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Wolfgang Kubicki

Anlage: Notifizierungsbedürftigkeit der Ausführungsgesetze der Bundesländer
zur Umsetzung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in
Deutschland,
Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des
Niedersächsischen Landtages vom 04. Oktober 2007

Niedersächsischer Landtag
Gesetzgebungs- und Beratungsdienst



Niedersächsischer Landtag - GBD - Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1, 30159 Hannover

FDP-Fraktion
im Niedersächsischen Landtag
Herrn Landtagsabgeordneten
Jörg Bode
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1

30159 Hannover



Ansprechpartnerin: Frau Eppe
Durchwahl: 0511 3030-2221
Unser Zeichen: 0714-891; Auftrag 5787N
Datum: 4. Oktober 2007

Notifizierungsbedürftigkeit der Ausführungsgesetze der Bundesländer zur Umsetzung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland

Sehr geehrter Herr Bode,

Sie haben uns am 18. September 2007 gebeten zu prüfen, ob der Entwurf des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspiel-Staatsvertrag der Notifizierung durch die Europäische Kommission gemäß der Richtlinie 98/34/EG¹ (im Folgenden: RL 98/34/EG) bedarf und welche Konsequenzen ggf. die darin vorgesehene „Stillhaltefrist“ für eine Beschlussfassung des Ausführungsgesetzes im Niedersächsischen Landtag hätte.

Bislang ist lediglich der Entwurf des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) Gegenstand eines Notifizierungsverfahrens. Anlass für die Einleitung eines Notifizierungsverfahrens dürfte die Regelung des § 4

¹ Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. L 204 vom 21.07.1998, S. 37), geändert durch Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. L 217 vom 05.08.1998, S. 18) und durch Richtlinie 2006/96/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich freier Warenverkehr anlässlich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 81).
Die Richtlinie hätte gemäß Artikel 2 der Richtlinie 98/48/EG (Artikel 13 Ziff. 3 der anliegenden konsolidierten Fassung) bis zum 5. August 1999 umgesetzt werden müssen. Nach unseren Recherchen nehmen wir an, dass eine Umsetzung unterblieben ist. Wir gehen aber - wie offenbar auch die Kommission in ihrer Stellungnahme zur Notifizierung des Staatsvertragsentwurfs - davon aus, dass die Richtlinie seit Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbar gilt. Die Voraussetzungen dafür (keine korrekte Umsetzung trotz Fristablaufs, hinreichend bestimmte und unbedingte Richtlinienbestimmungen, keine Drittbelastung) liegen vor.

Abs. 4 GlüStV² gewesen sein. Danach ist das Veranstellen und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten.

I. Die Frage, ob die Entwürfe der Ländergesetze zu notifizieren sind, ist nach dem Ergebnis unserer Prüfung zu bejahen. Sowohl

1. das Zustimmungsgesetz (Artikel 1 des Entwurfs des Niedersächsischen Gesetzes zur Umsetzung des Staatsvertrages zum Glückspielwesen), und zwar in Verbindung mit § 4 Abs. 4 GlüStV, als auch
2. einzelne Ausführungsregelungen (Artikel 2 des Entwurfs des Umsetzungsgesetzes des Staatsvertrages zum Glückspielwesen, dort § 28 Abs. 1 Nr. 3 sowie § 29)

sind notifizierungsbedürftig. Dies folgt daraus, dass es sich bei den unter 1. und 2. genannten Normen um „technische Vorschriften“ im Sinne des Artikels 8 Abs. 1 Unterabs. 1 i. V. m. Artikel 1 Nr. 11 RL 98/34/EG handelt und Ausnahmetatbestände nach Artikel 10 RL 98/34/EG, die die Notifizierungspflicht entfallen lassen, nicht einschlägig sind. Wir teilen damit die Einschätzung der Europäischen Kommission vom 24. September 2007 wie auch des von Ihnen beigefügten anwaltlichen Gutachtens, wobei wir im Unterschied zu diesem meinen, dass dieses Ergebnis sich vor allem schon aus einer differenzierenden Auslegung des Artikels 8 Abs. 1 RL 98/34/EG ergibt,³ wie im Folgenden ausgeführt wird:

a) Notifizierungsbedürftig ist jeder Entwurf einer „technischen Vorschrift“, bei der es sich nicht lediglich um eine vollständige Übertragung einer internationalen oder europäischen Norm handelt (Artikel 8 Abs. 1 Unterabs. 1 RL 98/34/EG). „Technische Vorschriften“ sind gemäß Artikel 1 Nr. 11 RL 98/34/EG u. a.

- solche, die „Dienste“ betreffen „einschließlich der einschlägigen Verwaltungsvorschriften, deren Beachtung rechtlich oder de facto für das Inverkehrbringen, die Erbringung eines Dienstes (...) in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist“ sowie
- „die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“, mit denen die „Erbringung oder Nutzung eines Dienstes verboten“ wird.

„Dienst“ ist dabei definiert als „eine Dienstleistung der Informationsgesellschaft, d. h. jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung“ (Artikel 1 Nr. 2 RL 98/34/EG).

Bei der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet handelt es sich um eine solche entgeltliche, individuell abgerufene und elektronisch im Fernabsatz erbrachte Dienstleistung, mithin um einen „Dienst“ im Sinne von Artikel 8 Abs. 1 Unterabs. 1 RL 98/34/EG. Durch das Zustimmungsgesetz in Artikel 1 des Entwurfs des Niedersächsi-

² Gegenstand der Mitteilung an die Kommission war noch der Entwurf des Staatsvertrages. Zwischenzeitlich ist der Staatsvertrag durch Unterzeichnung aller Bundesländer geschlossen worden.

³ Das anwaltliche Gutachten argumentiert dagegen vor allem mit dem Sinn und Zweck der Richtlinie („Informationsfunktion“, „präventive Funktion“ etc.).

schen Gesetzes zur Umsetzung des Staatsvertrages zum Glückspielwesen⁴ in Verbindung mit § 4 Abs. 4 GlüStV wird dem Einzelnen die Erbringung eines bestimmten Dienstes, nämlich das Veranstalten und Vermitteln von Internet-Glücksspielen, verboten. Aus dem Staatsvertrag folgt dieses Verbot für den Einzelnen noch nicht. Dieser bindet lediglich die vertragsschließenden Länder. Dem einzelnen Veranstalter oder Vermittler von Internet-Glücksspielen wird sein Tun erst durch das Zustimmungsgesetz in Verbindung mit § 4 Abs. 4 GlüStV verboten, da erst mit der Verkündung des Zustimmungsgesetzes der innerstaatliche Rechtsanwendungsbefehl erteilt und der Inhalt des Staatsvertrages unmittelbar geltendes Landesrecht wird (vgl. Neumann, Die Niedersächsische Verfassung, 3. Aufl., Artikel 35 Rn. 21, dazu auch ausführlich das dem Auftrag beigelegte anwaltliche Gutachten).

Dass neben dem Staatsvertrag die Zustimmungsgesetze der Notifizierung bedürfen, entspricht auch dem Sinn und Zweck der Richtlinie. Die Notifizierung von Vorschriften betreffend „Dienste“ dient der Beurteilung der Frage, ob Hemmnisse für die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Artikel 49 EG-Vertrag entstehen können bzw. ob die geplante Einschränkung gerechtfertigt werden kann. Die umfassende Beurteilung der Binnenmarktrelevanz einer Vorschrift kann aber allein auf der Grundlage des Staatsvertrages nicht erfolgen; dazu muss die Kommission nicht nur den abstrakten Inhalt der Norm („Verbot von Internet-Glücksspielen“), sondern auch den Kreis der Normadressaten kennen.

Selbst wenn man das Zustimmungsgesetz nicht unmittelbar als „technische Vorschrift“ im Sinne des Artikels 8 Abs. 1 Unterabs. 1 RL 98/34/EG ansehen wollte, so folgt die Verpflichtung zur Notifizierung jedenfalls aus Artikel 8 Abs. 1 Unterabs. 2 RL 98/34/EG, wonach die „hauptsächlichen und unmittelbar betroffenen grundlegenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ im Wortlaut zu übermitteln sind, „wenn deren Wortlaut für die Beurteilung der Tragweite des Entwurfs einer technischen Vorschrift notwendig ist“. Die (räumliche) Tragweite des Internet-Glücksspielverbots lässt sich für die Kommission aber nur mit Hilfe der Zustimmungsgesetze der Länder erfassen, insbesondere da für das Inkrafttreten des Staatsvertrages nicht die Ratifikation aller Länder erforderlich ist (vgl. § 29 Abs. 1 GlüStV) und das Internet-Glücksspielverbot auch nur in einem Teil der Bundesrepublik gelten könnte.⁵

b) Die Notifizierungspflicht ergibt sich darüber hinaus aus einzelnen Ausführungsregelungen zum Internet-Glücksspielverbot, und zwar aus Artikel 2 § 28 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs des Niedersächsischen Gesetzes zur Umsetzung des Staatsvertrages zum Glückspielwesen, der das Internet-Glücksspielverbot um einen entsprechenden Ordnungswidrigkeitentatbestand ergänzt, sowie aus Artikel 2 § 29 des Gesetzesentwurfs, mit dem von der durch § 25 Abs. 6 GlüStV eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, für

⁴ Stand: 13. Juli 2007; dem Landtag übersandt unter dem 23. Juli 2007.

⁵ Siehe das ebenfalls Ihnen unter dem Zeichen 82/891/0713-82 erstattete Gutachten vom 27. Juni 2007.

einen Übergangszeitraum Ausnahmen vom Internet-Glücksspielverbot zuzulassen. Bei diesen Regelungen handelt es sich um Vorschriften im Sinne des Artikels 1 Nr. 11 RL 98/34/EG, „deren Beachtung rechtlich oder de facto für das Inverkehrbringen, die Erbringung eines Dienstes (...) in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist“, mithin um eine technische Vorschrift im Sinne von Artikel 8 Abs. 1 Unterabs. 1 RL 98/34/EG.

Schließlich gilt auch hier, dass die Notifizierungspflicht, wenn nicht aus der Eigenschaft als „technische Vorschrift“, so doch jedenfalls aus Artikel 8 Abs. 1 Unterabs. 2 RL 98/34/EG folgt, da es sich bei den Ausführungsregelungen um Rechtsvorschriften handelt, die in einem unmittelbaren Regelungskontext zum staatsvertraglichen Internet-Glücksspielverbot stehen und deren Wortlaut für die Beurteilung der (insbes. sachlichen) Tragweite des Internet-Glücksspielverbots notwendig ist.

II. Für die Frage der „Stillhaltefrist“ heißt dies Folgendes: Da es sich nach der von uns vertretenen Auffassung sowohl bei dem Zustimmungsgesetz als auch bei den o. g. Ausführungsregelungen um „technische Vorschriften“ handelt, gilt gemäß Artikel 9 Abs. 1 RL 98/34/EG eine dreimonatige Stillhaltefrist, gerechnet ab dem Eingang der Mitteilung bei der Kommission, während derer die „Annahme“ der Vorschriften unzulässig ist. Für den Fall, dass die Kommission während dieser drei Monate eine ausführliche Stellungnahme abgibt, verlängert sich die Frist gemäß Artikel 9 Abs. 2, 3. Spiegelstrich RL 98/34/EG um einen weiteren Monat auf insgesamt vier Monate ab Eingang der Mitteilung bei der Kommission.

Geht man hingegen davon aus, dass das Zustimmungsgesetz bzw. die Ausführungsregelungen als Normen des Regelungskontextes notifizierungsbedürftig sind, so dürfte im Ergebnis nichts anderes gelten. Denn die „Bezugsnormen“ sind nach Artikel 8 Abs. 1 Unterabs. 2 RL 98/34/EG „gleichzeitig“ mit der notifizierungsbedürftigen „Hauptnorm“ mitzuteilen. Die fraglichen Regelungen wurden bisher aber gar nicht mitgeteilt. Es ist also davon auszugehen, dass der Lauf der „Stillhaltefrist“ erst beginnt, wenn die mitteilungsbedürftigen Vorschriften vollständig vorliegen.

III. Ergänzend weisen wir darauf hin, dass nicht nur die Entwürfe von technischen Normen der Kommission zu notifizieren sind, sondern dass nach Artikel 8 Abs. 3 RL 98/34/EG auch der endgültige Wortlaut „unverzüglich“ mitzuteilen ist.

Sehr geehrter Herr Bode, wir hoffen, dass Ihnen die oben ausgeführten Darlegungen von Nutzen sein können. Falls Sie noch ergänzende Prüfungen wünschen, geben Sie uns doch bitte Nachricht.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrage

