

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
z.H. Herrn Vorsitzenden Thomas Rother
Düsterbrooker Weg 70
24105 Kiel

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2207**

vorab per Email an: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Kiel, 1. April 2011

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zur Neuregelung des Glücksspiels

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen der CDU und der FDP für die Neuregelung des Glücksspielrechts Stellung zu nehmen, nehmen wir gern wahr. Die grundlegende Neuorientierung, die in dem Gesetzentwurf zum Ausdruck kommt, ist nachhaltig zu begrüßen. Sie wird dazu führen, dass das Land Regulierungseinfluss zurückgewinnt, das Lotteriemonopol absichert, den Markt auch unter Suchtbekämpfungsgesichtspunkten stabilisiert und – als erfreuliche Nebenfolge – Einnahmen aus Lotterie- und Konzessionsabgaben für Sportwetten und Kasino-Spiele sichern kann.

1. Zum Scheitern des GlüStV

Der Gesetzentwurf zieht völlig zu Recht die Konsequenzen aus dem vollständigen Scheitern des Glücksspielstaatsvertrags. Mit der Einführung des GlüStV hat Deutschland schlagartig an regulatorischem Einfluss verloren. Die Verbraucher weichen auf ausländische Angebote aus. Gleichzeitig entsteht in Deutschland ein Schwarzmarkt in Milliardenhöhe. Die Lotteriereferenten und die DLTB-Unternehmen haben als Ziel des GlüStV formuliert, den „leider nicht gänzlich zu unterdrückenden Spieltrieb der Bevölkerung in staatlich kontrollierte und geordnete Bahnen zu lenken“. In Bezug auf diese Zielsetzung ist ein Totalversagen feststellbar.

- Im **Lotteriemarkt** haben die deutschen DLTB-Unternehmen erhebliche Marktanteile an ausländische Unternehmen verloren. Die staatlichen Einnahmen im Lotteriemarkt sind erheblich zurückgegangen. Schätzungen kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen, die sich aber jedenfalls im deutlichen Milliardenbereich bewegen.¹ Das ist nicht nur eine Beeinträchtigung der „erfreulichen Nebenfolge“, aus dem Lotteriegeschäft Einnahmen für gemeinnützige Zwecke in Deutschland zu erzielen. Es zeigt zugleich, wie dramatisch der Verlust an Regulierungseinfluss des deutschen Staates ausfällt. Dabei werden die Werbebeschränkungen des GlüStV auf die staatlichen Lotterieunternehmen bislang nicht annähernd durchgesetzt. Die DLTB-Unternehmen sind in zahllosen Verfahren durch die Wettbewerbsgerichte verurteilt worden, es zu unterlassen, mit Jackpots, Sonderauslosungen und auf andere, nach Ansicht der Gerichte mit § 5 GlüStV unvereinbare Weise „anreizend“ zu werben. Durch die Glücksspielaufsichtsbehörden werden die GlüStV-Restriktionen nicht ernsthaft durchgesetzt. Trotzdem ist bereits heute der dramatische Verlust an Marktanteilen und damit an staatlichem Regulierungseinfluss zu verzeichnen.
- Der staatliche Anteil bei **Sportwetten** ist je nach Marktschätzung auf ca. 2,5 – 4,5 % (2009) gesunken. „ODDSET – Die Sportwette von Lotto“ hält einen Anteil von ca. 180 Mio. € an dem auf 4 – 7,8 Mrd. € geschätzten deutschen Sportwettenmarkt. Realistisch betrachtet erwirtschaften die DLTB-Unternehmen mit Sportwetten Verluste. Angebote privater Unternehmen sind ins Ausland und ins Internet verdrängt worden. Der Schwarzmarkt hat sich nach Schätzungen, die vor Inkrafttreten des GlüStV bekannt waren, auf das 5-fache gesteigert.² Vor den deutschen Verwaltungs- und Zivilgerichten sind buchstäblich zehntausende Gerichtsverfahren geführt worden, ohne dass bislang eine verbindliche Klärung herbeigeführt werden konnte. In allen höchstrichterlichen Verfahren, vom BVerfG über den EuGH bis hin zum BVerwG und BGH, sind schwerwiegende EU-rechtliche und verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Monopolregelungen, die Praxis der Glücksspielaufsichtsbehörden sowie die Werbung und das Angebot der DLTB-Unternehmen bestätigt

¹ Siehe *Luca Rebbigiani*, Die Vorschläge der Länder zur Reform des GlüStV – Eine ökonomische Analyse, 2011; Goldmedia, Update: Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Anpassungen der Prognose Lottomarkt (Umsatzrückgang von ca. 5 Mrd. Euro ggü. 2005).

² Prof. Dr. Friedrich Schneider/Dr. Martin Maurhart, Volkswirtschaftliche Analyse des legalen/illegalen Marktes für Glücksspiel in Deutschland, Studie vom 15.08.2007.

worden. Nach den EuGH-Urteilen von September 2010 zweifelt kaum noch jemand an der EU-Rechtswidrigkeit der Monopolregelungen. Nicht nur Vertreter der Wirtschaft, sondern auch Verbände sowie Profi- und Breitensport treten völlig zu Recht dafür ein, dieses System aufzugeben.

- Die staatlichen **Kasinos** sind vielfach notleidend. Die Umsätze sind von 952 Mio. € (2005) auf 606 Mio. € (2009) gesunken. Mehrere Länder betreiben den Verkauf oder die Privatisierung ihrer Spielbanken. Dabei werden die im GlüStV vorgesehenen Werbebeschränkungen bislang nicht einmal ernsthaft auf die Spielbanken angewandt. Sämtliche Spielbanken unterhalten Internetpräsenzen und werben im Internet, ohne dass dieser klare Verstoß gegen das Internet-Werbeverbot (§ 5 Abs. 3 GlüStV) von den Behörden abgestellt wird. Sollten die im GlüStV vorgesehenen Werbebeschränkungen effektiv auch auf die Spielbanken angewendet werden, ist mit weiteren deutlichen Rückgängen zu rechnen.
- Die privaten **Medien-Gewinnspiele**, die vom GlüStV nicht erfasst sind, haben einen Marktanteil von ca. 2 Mrd. € erreicht. Bei einer widerspruchsfreien Anwendung der Zielsetzungen des GlüStV (Fernsehwerbeverbot, Verbot der interaktiven Teilnahme) auf die Gewinnspiele müssten den Medien diese Einnahmen vollständig verschlossen werden. Das BVerwG hat jüngst mit seinen Sportwetten-Urteilen vom 24.11.2010 diese Konsequenz aus dem GlüStV gezogen.³ Danach sei der GlüStV so auszulegen, dass die Medien-Gewinnspiele Glücksspiele seien. Wenn die Länder dies ernst nehmen, führt dies dazu, dass den Medien Einnahmen von 2 Mrd. Euro wegbrechen. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich nicht aus der Sache. Sie ergibt sich allein daraus, dass die Gerichte versuchen, den GlüStV wenigstens annähernd im Sinne eines kohärenten und systematischen Rechtsrahmens für das Glücksspielrecht auszulegen.

2. Der GlüStV hat keinen Gewinn für den Verbraucherschutz gebracht

In diesen Zahlen drückt sich nicht nur der dramatische Einnahmerückgang aus. Der GlüStV bringt überhaupt keinen Gewinn für den Verbraucherschutz, sondern hat dem Verbraucherschutz in Deutschland nachhaltig geschadet.

³ BVerwG, Urteil vom 24.11.2010, 8 C 14.09, Rn. 54.

- Die Eignung des GlüStV, etwas zur Suchtbekämpfung beizutragen, ist von den DLTB-Unternehmen und der Ebene der Lotteriereferenten gekünstelt konstruiert. Bei den klassischen Lotterien gibt es kein Suchtproblem.⁴ Die bislang einzige und umfassende gerichtliche Beweisaufnahme, die durch das VG Halle durchgeführt wurde und bei der Sachverständigen-Aussagen ebenso ausgewertet wurden wie Befragungen von Suchtexperten und -Einrichtungen sowie der Schuldnerberatungsstellen bei allen deutschen Amtsgerichten, ist zu einem vernichtenden Urteil gekommen. Die „Lotto-Sucht“, auf die der GlüStV gestützt ist, ist eine Fiktion. Sie hält einer Beweisaufnahme im gerichtlichen Hauptsacheverfahren nicht stand.⁵ Derartige Beweisaufnahmen müssen fortgeführt werden, wenn der GlüStV neu aufgelegt wird, und dies nicht nur für den Lotterie-, sondern auch für den Sportwetten-Bereich. Dort besteht nach repräsentativen Studien ebenfalls ein deutlich geringeres Suchtproblem, als die Ebene der Lotteriereferenten glauben machen will.⁶ Staatliche Untersuchungen aus Großbritannien zeigen selbst bei Ausweitungen der Gelegenheiten zum Spiel keine Zunahme der Problemspieler.
- Auch die Annahme, Suchtgefahren könnten mit einem staatlichen Monopol effektiver beherrscht werden als mit einem Konzessionsmodell mit staatlicher Aufsicht, ist durch nichts belegt. Der massive Verlust an Regulierungseinfluss durch die Abwanderung der Verbraucher zu Internet-Unternehmen im Ausland und in den Schwarzmarkt der Zielsetzung läuft der Suchtbekämpfung zuwider. Mit der Fiktion einer „Lottosucht“ steht der GlüStV nicht nur auf tönernen Füßen, sondern wird Beweisaufnahmen in Klageverfahren nicht standhalten.
- Selbst aus suchtpolitischer Perspektive ist der Grundansatz des GlüStV verfehlt. Der deutsche Politikansatz steht damit im Gegensatz zu dem in allen anderen Ländern. Er betreibt Verhältnisprävention statt Verhaltensprävention, setzt also beim Spiel an, und nicht beim Spieler. Während andere Länder mit ihrem spieterschützenden verhaltenspräventiven Ansatz trotz erheblicher Marktausweitung keine Zunahme der Prävalenz pa-

⁴ Nach einer repräsentativen Studie der Universität Bremen sind weniger als 0,1 % der reinen Lottospieler und insgesamt weniger als 1 % pathologische Spieler. Siehe Stöver, Nationale und internationale Befunde zu Spielproblemen von Teilnehmern des Zahlenlottos, Bremer Institut für Drogenforschung (BISDRO) 2007, S. 33.

⁵ VG Halle, Urteil vom 11.11.2010 – 3 A 158/09.

⁶ Harvard Medical School, Assessing the Playing Field – A Prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling Behaviour, 2007; Gambling Commission, The British Gambling Prevalence Survey 2007, <http://www.gamblingcommission.gov.uk>

thologischen Spiels verzeichnen, hat sie in Deutschland deutlich zugenommen. Prof. Häfeli als weltweit anerkannter Suchtexperte hat der deutschen Glücksspielpolitik deshalb bei seinem Vortrag in Hohenheim am 24.03.2011 ein vernichtendes Zeugnis ausgestellt.⁷

- Geeignete Maßnahmen wie Präventionsprogramme, Therapieplätze und fachliche Studien können nach Inkrafttreten des Gesetzentwurfs besser realisiert werden als in dem GlüStV-System. Der Fachbeirat Glücksspielsucht hat in mehreren offiziellen Veröffentlichungen beanstandet, dass die Länder nicht einmal 1 Mio. € für die erforderliche epidemiologische Studie auszugeben bereit sind (während zugleich die DLTB-Ausgaben für Werbung bei 114 Mio. Euro lagen).⁸ Die unter dem Druck der deutschen EuGH-Verfahren in Auftrag gegebene Schweizer Studie hat in ihrer ursprünglichen Fassung einen „regulierten Markt im Rahmen eines Konzessionssystems“ empfohlen. Sie ist schließlich auf Betreiben einiger Länder später verändert und in den Empfehlungen in ihr Gegenteil verkehrt worden.⁹ Das spricht bereits in der Sache für sich, zeigt aber auch einmal mehr, in welcher Weise die Empfehlungen aus der Ebene der Lotteriereferenten dem Staat teilweise eindeutig schaden. Selbst für den Zweck, als Beweismittel in Gerichtsverfahren zu dienen, ist die Studie untauglich geworden.

3. Neukonzeption des Lotterie-, Sportwetten- und Casino-Markts durch den Gesetzentwurf

Der vorliegende Gesetzentwurf zieht aus alledem die dringend gebotenen Konsequenzen, und zwar aus ordnungs-, rechts- und suchtpolitischer, ökonomischer und fiskalischer Perspektive. Mit der Neukonzeption des Lotterie-, Sportwetten- und Casino-Markts beschreitet er den dafür einzig richtigen Weg:

⁷ Jörg Häfeli, Individualisierter Schutz als Grundlage einer spielerzentrierten Regulierung, Vortrag beim Symposium Glücksspiel 2011 der Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim am 25.03.2011, <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Symposium2011/JHaefeli.pdf>.

⁸ Fachbeirat Glücksspielsucht, Empfehlung zur zeitnahen Durchführung einer epidemiologischen Studie zur Glücksspielsucht in Deutschland und Beschluss vom 14.11.2008 zur Durchführung einer epidemiologischen Studie. Zum Vergleich zu den Werbeausgaben im vom DLTB dominierten Markt (2008) von 114 Mio. Euro: Quelle Nielsen Media Research GmbH.

⁹ SÜDDEUTSCHE vom 20.05.2010, „Frisiertes Gutachten“; DIE WELT vom 09.06.2010: „Zweifelhaftes Zocker-Gutachten: Teure Studie sollte Debatte um strittigen Glücksspielstaatsvertrag versachlichen - Bundesländer frisieren es um“.

- Das für das Gemeinwohl wichtige Lotterieveranstaltungsmonopol wird auf tragfähige Füße gestellt. Die Aufgabe der „Lotto-Sucht“ als Scheinbegründung des Lotteriemonopols ist der einzig denkbare Weg, um das Lotteriemonopol zu erhalten. Das Lotteriemonopol kann nur als Veranstaltungsmonopol erhalten bleiben, wenn es auf die Gründe der Manipulationssicherheit und der Kriminalitätsbekämpfung gestützt wird. Das haben eine ganze Reihe namhafter Staatsrechtslehrer übereinstimmend bestätigt. Lediglich Prof. Dietlein, dessen Neutralität allerdings immer wieder wegen seiner umfangreichen Beauftragung durch den DLTB und seiner familiären Nähe zur diesen vertretenden Hauskanzlei CBH im Zweifel gezogen wird, hat widersprochen, ohne dabei allerdings eine überzeugende Begründung geben zu können.
- Zugleich ermöglicht es dieser Weg, die Lockerung sinnloser Werbe- und Vertriebsbeschränkungen überzeugend zu begründen. Verlorene Einnahmen und Überschüsse für Breitensport und freie Wohlfahrtspflege werden zurückgewonnen.
- Der Vertrieb, seit jeher und selbst noch unter der Geltung des GlüStV gewerblich organisiert, muss wieder für die gewerbliche Spielvermittlung geöffnet werden. Insoweit verweisen wir auf die Stellungnahme des Deutschen Lottoverbands und der Lotterieinitiative, die zu diesem Gesetzentwurf abgegeben worden ist.
- Der Grau- und Schwarzmarkt bei Sportwetten, Poker und im Internet wird beseitigt. Im Sportwetten-Bereich ist ein nationales Konzessions-System, wie der EuGH bestätigt hat, ein legitimes und effektiv durchsetzbares System.¹⁰ Das gilt erst recht, wenn es wie im Fraktionsentwurf vorgeschlagen mit Rechtsanspruch ausgestattet ist. Nach allen – und gerade den deutschen (schlagartige Beseitigung des „Winkelbuchmachertums“ durch das RWLG 1922) – Erfahrungen ist zu erwarten, dass ein solches Zulassungssystem den bestehenden Grau- und Schwarzmarkt in Kürze beseitigt. Nicht nur die Ordnungsbehörden, sondern vor allem die zugelassenen Unternehmen werden über die Wettbewerbsgerichte dafür sorgen. Wer Anforderungen zum Schutz der Verbraucher, der Integrität des Sports und zur Vermeidung problematischen Spielverhaltens missachtet, wird durch einstweilige Verfügung vor den Wettbewerbsge-

¹⁰ EuGH (Große Kammer), Urteil vom 06.03.2007, Rs. C338/04, C-359/04 und C-360/04, Rn. 57 – *Placanica*; EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, C-46/08, Rn. 84 – *Carmen Media*.

richten auf Unterlassung in Anspruch genommen werden.

- Auch das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat wird so wiederhergestellt. Zu den wenig beachteten Ärgernissen gehört es, dass alle betroffenen Anbieter sich nun über zehn Jahre hindurch und über mehrere Rechtsphasen und Verbesserungsversuche hinweg gegen ein staatliches Monopolsystem zur Wehr setzen mussten, das, mit der Macht des Gesetzgebers und der Verwaltung im Rücken, sich über Verfassungs-, Europa-, Kartell - und Wettbewerbsrecht hinweggesetzt hat. Obwohl die Anbieter als Opfer dieser Auseinandersetzungen vor allen höchsten Gerichten in letzter Instanz immer obsiegt haben, wurden sie dennoch von der Ebene der Lotteriereferenten und von den Lottogesellschaften als Rechtsbrecher hingestellt. Auch darunter zieht der Gesetzentwurf einen Schlusstrich. Die Einleitung zahlloser weiterer verwaltungs- und zivilgerichtlicher Verfahren, wie sie in der Vergangenheit vergeblich enorme Ressourcen der Ordnungsbehörden gebunden haben, werden entbehrlich.
- Die Konzessionsabgabe, die zur Dämpfung des Spieltriebs vorgesehen ist, findet das richtige Maß. Sie ist einerseits so hoch bemessen, dass sie einen dämpfenden Effekt hat, weil sie immerhin über 50 % des Bruttoertrages, also der Einnahmen vor Kosten abschöpft. Andererseits überzieht sie nicht, sondern beachtet die Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt und lässt erwarten, dass ein Ausweichen von Anbietern oder Spielern in das Internet und den Schwarzmarkt weitgehend vermieden werden kann. Gleiches gilt für den Bereich von Casino-Spielen im Internet.

Demgegenüber führen die in anderen Ländern diskutierten Alternativvorschläge in allen Punkten zu einer Verschlechterung der Situation. Die Einnahmerückgänge werden noch dramatischer ausfallen. Staatliche Mittel für den Profi- und den Breitensport, für die Suchtbekämpfung und für andere im Allgemeininteresse liegende Zwecke werden dramatisch fallen.¹¹ Um den nach den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs vom 08.09.2010 und des Bundesverwaltungsgerichts vom 24.11.2011 verschärften verfassungs- und den EU-rechtlichen Anforderungen gerecht zu werden, müsste die Werbung im Lotteriebereich wesentlich weiter zurückgefahren werden als bisher. Nach Expertenmeinung bleibt gerade im sensib-

¹¹ Siehe *Luca Rebeggiani*, Die Vorschläge der Länder zur Reform des GlüStV – Eine ökonomische Analyse, 2011; Goldmedia, Update: Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Anpassungen der Prognose Lottomarkt (Umsatzrückgang von ca. 5 Mrd. Euro ggü. 2005).



len Lotteriebereich kaum Spielraum für zulässige Werbung. Die DLTB-Unternehmen werden weiterhin von Privatunternehmen erfolgreich auf Unterlassung verklagt werden. Die zahllosen Verurteilungen von DLTB-Unternehmen durch die Wettbewerbsgerichte zeigen, dass die Werberestriktionen des GlüStV schon heute ein Irrweg sind. Sie müssen noch bedeutend verschärft werden, wenn die Modelle 1 oder 3 umgesetzt werden. Dieser Irrweg, an dessen Ende erneute Verurteilungen Deutschlands vor dem EuGH, dem BVerwG und dem BGH drohen, wird durch den Gesetzesentwurf für Schleswig-Holstein erfolgreich verlassen. Nur so kann ein dem EU-Binnenmarkt angemessenes, hohes Schutzniveau im Verbraucherschutz und in der Suchtprävention gewährleistet und gleichzeitig den legitimen gesellschaftlichen Erwartungen entsprochen werden, ein modernes Glücksspielrecht einzuführen und Rechtssicherheit für Dienstleistungsunternehmen aus den Branchen Glücksspiel, Zahlungsverkehr, Internet, Medien und Werbung geschaffen werden.

Mit freundlichen Grüßen

JAXX SE

Mathias Dahms
(Vorstand)

Stefan Hänel
(Vorstand)