

# **Glück – Spiel – Sucht**

## **22. Jahresfachtagung des Fachverbandes Glücksspielsucht e.V.**

### **Zusammenfassende Ergebnisse aus den EuGH – Urteilen und ihre Auswirkungen auf den Glücksspielstaatsvertrag**

**Von Rechtsanwalt Dr. Manfred Hecker, Köln  
Leipzig, 02.12.2010**

# Deutsches Glücksspiel-Monopol ist gekippt

Quelle: Handelsblatt am 08.09.2010 (vor 2 Wochen)

## Handelsblatt

Der Europäische Gerichtshof hat das deutsche Glücksspiel-Monopol gestürzt. Grund: Es ist nicht mit europäischem Recht vereinbar.



### Sportwetten

## Zurück auf Los: Deutsches Glücksspielmonopol gekippt

Oliver Voß

08.09.2010 | (2) | 2,4 (8) **Legende**

**Überraschend kippt der europäische Gerichtshof das deutsche Glücksspielgesetz. Viele Anbieter hoffen auf eine Liberalisierung des Milliardenmarktes, doch erst einmal droht ein rechtliches Vakuum.**

**EUGH-URTEIL**

## Deutsches Glücksspiel-Monopol gekippt

08. September 2010 11.01 Uhr, dpa/stef  
Der Europäische Gerichtshof (EuGH) erklärt das deutsche Monopol für Glücksspiel für unzulässig.



dpa Bild 1 von 1

Der EuGH erklärt das deutsche Monopol bei Glücksspiel und Sportwetten für unzulässig



### Urteil des Europäischen Gerichtshofs Glücksspiel-Monopol? Ja, aber nicht so!

Das staatliche Monopol auf Glücksspiele und Sportwetten in Deutschland ist unzulässig und gilt ab sofort nicht mehr. Das hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg entschieden. Ein EU-Land dürfe zwar den freien Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit grundsätzlich beschränken, wenn damit beispielsweise Spielsucht bekämpft werde. Deutschland unterlaufe dieses Ziel jedoch unter anderem durch zu viel Werbung für die Glücksspiele, entschied der EuGH. Auch könne der Gesetzgeber nicht durch eine Vielzahl von privaten Spielhallen eine Suchtgefährdung einfach hinnehmen. "Unter diesen Umständen ist ein staatliches Monopol nicht mehr gerechtfertigt", hieß es in einer Mitteilung des Gerichts. Die deutsche Regelung dürfe daher nicht weiter angewandt werden.

## Das Glücksspielmonopol ist (noch) nicht „gekippt“

- EuGH entscheidet nicht über nationales Recht und nur auf Grundlage der vom VG gestellten Fragen!
- Vorlagegerichte erhalten Auslegungshinweise auf die von ihnen gestellten Fragen zur **Rechtslage**:

*„... es ist nicht Sache des Gerichtshofes ..., über die Auslegung nationaler Vorschriften zu befinden, da diese Auslegung in die ausschließliche Zuständigkeit der nationalen Gerichte fällt. Er hat demnach, ..., von der Auslegung des nationalen Rechts auszugehen, die ihm dieses Gericht vorgetragen hat.“*

## Gericht muß Sach- und Rechtslage vor einer Vorlage an den EuGH nicht abschließend geprüft haben

Auch auf die Richtigkeit der geschilderten **Sachlage** kommt es nicht an! Diese ist im weiteren Verlauf des nationalen Verfahrens zu prüfen:

Es kann nicht verlangt werden,

*„...dass das vorlegende Gericht vor einer Vorlage an den Gerichtshof sämtliche Tatsachenerhebungen und die rechtliche Würdigung vornimmt, die ihm im Rahmen seiner Rechtsprechungsaufgabe obliegen.“*

*EuGH, Winner Wetten, C-409/06, Rn 39*

## Weiterer Gang der Verfahren

- Vorlagegerichte (Verwaltungsgerichte 1. Instanz) nehmen die ausgesetzten Verfahren wieder auf
- Der Sachverhalt zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung ist durch Parteivortrag zu belegen (z.B. Werbung, Aktivitäten der Automatenbranche etc.)
- Das Gericht wendet die vom EuGH entwickelten Grundsätze an
- Gegen die Urteile ist Berufung bzw. Revision möglich

## **ÜBERSICHT: EuGH - Die Regelungen des GlüStV sind grundsätzlich nicht zu beanstanden**

1. Nebeneinander von monopolisierten und kommerziell veranstalteten Glücksspielen ist zulässig („vertikale Kohärenz“) (Carmen Media, C-46/08, Rn. 62)
2. Es ist zulässig, Erlaubnisregelungen zu schaffen und Beschränkungen in Bezug auf die Zahl der Veranstalter vorzusehen (Carmen Media, C-46/08, Rn. 84)
3. Ausländische Erlaubnisse müssen im Inland nicht anerkannt werden (Carmen Media, C-46/08, Rn. 44)
4. Behördliches Vollzugsdefizit kann Rechtmäßigkeit des Monopols nicht beeinträchtigen (Markus Stoß u.a., C-316/07, Rn. 86).
5. Keine empirischen Untersuchungen zum Beleg der Verhältnismäßigkeit eines Glücksspielmonopols erforderlich (Markus Stoß u.a., C-316/07, Rn. 71, 72)
6. Europarechtskonformität des Internet-Verbots gem. § 4 Abs. 4 GlüStV (Carmen Media, Rs. C-46/08, Rdn. 94 ff).
7. Restriktive Werbevorschriften des § 5 GlüStV entsprechen Anforderungen des EuGH (EuGH, Markus Stoß u.a., C-316/07, Rn. 103).

## EuGH zum deutschen Glücksspielmonopol:

EuGH: Monopole im Glücksspielwesen sind grundsätzlich zulässig, wenn sie durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung oder die Vermeidung von Spielsucht, motiviert sind.

(EuGH, Markus Stoß u.a., C-316/07, Rn. 81)

§ 1 GlüStV nennt diese Gründe als Zielrichtung aller Regelungen des GlüStV.

Das Monopol gem. § 4 Abs. 1 iVm § 10 Abs. 5 GlüStV ist daher grundsätzlich nicht zu beanstanden, **auch wenn unterschiedliche Glücksspiele unterschiedlich geregelt sind.**

## Grundsatz: „Vertikale“ Kohärenzprüfung

**Unterschiedliche Regelungen sind zulässig**, weil erhebliche Unterschiede bei den Glücksspielen bestehen:  
*„u. a. hinsichtlich der konkreten Modalitäten ihrer Veranstaltung, des Umfangs der für sie kennzeichnenden Einsätze und Gewinne, Zahl potentieller Spieler, die an ihnen teilnehmen können, ihrer Präsentation, ihrer Häufigkeit, ihrer kurzen Dauer oder ihrem sich wiederholenden Charakter, der bei den Spielern hervorgerufenen Reaktionen oder, [...], danach, ob sie, wie es bei den in Spielbanken angebotenen Spielen und den dort oder in anderen Einrichtungen aufgestellten Geldspielautomaten der Fall ist, die körperliche Anwesenheit des Spielers erfordern oder nicht.“*

*(EuGH, Markus Stoß, Rn. 95)*



## Aber: Mißbrauchskontrolle

EuGH stellt die Rechtmäßigkeit eines staatlichen Glücksspielmonopols dann in Frage, wenn bei anderen Glücksspielen die zuständigen Behörden

*„...eine Politik verfolgen, die eher darauf abzielt, zur Teilnahme an diesen anderen Spielen zu ermuntern, als darauf, die Spielgelegenheiten zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen“.*

(EuGH, Carmen Media, C-46/08, Rn. 68)

## Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 20.03.2009

Auch Bundesverfassungsgericht vertritt die Theorie der vertikalen Kohärenz. Im Beschluss vom 20.03.2009 heißt es,

*„dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht auf eine Kohärenz und Systematik des gesamten Glücksspielsektors einschließlich des gewerberechtlich zugelassenen Automatenspiels für die Vereinbarkeit eines staatlichen Wettmonopols mit Art. 12 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht ankommt.“* (Az. 1 BVR 2410/08)

## BVerwG: PM v. 24.11.2010

BVerwG sieht das differenzierter:

*„Die Annahme des Berufungsgerichts, dieses Kohärenzerfordernis sei nur isoliert ("sektoral") für den dem jeweiligen Monopol unterworfenen Glücksspielsektor oder allenfalls auf ein krasses Missverhältnis der für die verschiedenen Glücksspielarten erlassenen und praktizierten Regelungen zu prüfen, trifft nicht zu.“*

## BVerwG: PM v. 24.11.2010

„Das auf die Suchtbekämpfung und den Spielerschutz gestützte Sportwettenmonopol erfüllt die vom EuGH aufgestellten Anforderungen nur, wenn andere Glücksspiele mit ähnlichem oder höherem Suchtpotenzial nicht diesen Zielsetzungen widersprechend behandelt werden. In den Blick zu nehmen ist dabei nicht allein die rechtliche Ausgestaltung, sondern auch die tatsächliche Handhabung. Das Ziel der Begrenzung der Wetttätigkeiten darf weder konterkariert noch dürfen ihm entgegenlaufende Ausgestaltungen in den anderen Glücksspielbereichen geduldet werden.“

## Rezeption in der sonstigen Rechtsprechung: EU-Rechtskonformität des Glückspielmonopols fraglich:

- OVG NW, 15.11.2010: *Ungeachtet der Bedenken am effektiven Spielerschutz der Regelungen zum Automatenspiel läßt sich derzeit nicht feststellen, dass der Verordnungsgeber nicht bereit ist, auf die inzwischen vorliegenden Untersuchungen zu reagieren. Daher ist Monopol auch (noch) europarechtskonform.*

Andere Gerichte sind skeptischer:

- VG Mainz, 09.11.2010: *denn der Gesetzgeber läßt im gewerblichen Automatenspiel Weiterungen zu.*
- VG Oldenburg, 04.11.2010: *wenn Inkohärenz besteht, bleibt zu fragen, ob Sportwettenmonopol kommerzialisiert werden oder Neuregelung des problematischen Automatenspiels erfolgen sollte.*

## Daher Gefahr für das deutsche Sportwetten- und Lotteriemonopol

Es besteht **Handlungsbedarf**, denn:

- Automatenspiele sind durch Private zulässig
- Anzahl der Automatenhallen steigt und es besteht Trend zum „Entertainmentcenter“ durch Mehrfachkonzessionen
- Mutation der „Unterhaltungsautomaten“ zu klassischen Glücksspielautomaten
- Zunehmende Herabsetzung der Spielerschutzvorschriften zu Gunsten einer lukrativen Unternehmensentwicklung (SpielVO)
- Erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Spielverordnung in der novellierten Fassung von 2006

## Handlungsbedarf auch wegen Spielsuchtgefahren

Tabelle 2: Bedeutung verschiedener Formen des Glücksspiels für das pathologische Spielverhalten auf Grund von Therapeutenbefragungen<sup>38</sup> und Klientenbefragungen<sup>39</sup>

Hauptproblem	Becker	Meyer und Hayer
 Geldspielautomaten in Spielhallen/Gaststätten	69,0%	63,5%
Glücksspielautomaten in Spielbanken	11,4%	13,5%
Sportwetten (Wettbüros, Internet)	6,8%	1,7%
Roulette	5,8%	6,2%
Poker (Karten- und Würfelspiele)	3,6%	1,7%
ODDSET Kombi-/TOP-Wette	1,6%	2,8%
Pferdewetten	0,6%	1,7%
Zahlenlotto 6 aus 49	0,5%	0,9%
Rubbellose	0,4%	0,0%
Toto-/Auswahl-/13er-Wette	0,2%	0,0%
Klassenlotterie (SKL/NKL)	0,1%	0,2%
Summe gesamt:	100%	100%

Quelle: Tilman Becker, Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Regulierung des Glücksspielmarktes, ZfWG 2009, 1 ff, 6

# Die sozialen Kosten des pathologischen Glücksspiels

Zahl der pathologischen Spieler 100.000 bis 290.000

Kostenart	Kosten pro Jahr pro path. Spieler*
Produktivitätsverluste von Arbeitgebern und verlorene Einkommenssteuer	2.414 €
„Faule Kredite“	1.142 €
Insolvenzen und Zivilrechtsstreitigkeiten	650 €
Kriminalität	3.495 €
Behandlung und Therapie	1.108 €**
Sozialprogramme	670 €
<b>Gesamt</b>	<b>9.479 €</b>

\* Anpassung/Umrechnung der US-Zahlen auf Deutschland

\*\* unsichere Zahl, ohne Gewähr

=> Soziale Kosten pro Jahr: **1 bis 2,7 Mrd €**



# Landeszeitung Lüneburg 18.11.2010

18.11.10/10:42 SHORTCUTS >> E-PAPER EVENTS LZ-SHOP

**LANDESZEITUNG**  
FÜR DIE LÜNEBURGER HEIDE

Nachrichten Lokales Service Markt CleverKarte meine.LZ

> Lüneburg Landkreis Wirtschaft Sport Kultur Hochschule Video Fotogalerien LG-SZE

**IMMOBILIEN IN LÜNEBURG**  
ENGEL & VÖLKERS 0 41 3 1/20 16 60 ENGEL & VÖLKERS

Lüneburg << zurück

**Zocker fangen immer jünger an - drobs schlägt Alarm**

**Aus der Spielhalle in die Therapie**



ca Lüneburg. Am Anfang stand ein Gewinn, später machte der 17-Jährige nur noch Verlust. Das Minus wollte er ausgleichen, er pumpte Freunde an, um weiter am Spielautomaten zu zocken - irgendwann würde er schon wieder Glück haben. Inzwischen ist der Jugendliche bei Holger Komoß gelandet, der berät in der Drogenberatungsstelle (drobs) Spielsüchtige. Der Sozialarbeiter glaubt, dass sich das Problem daddelnder Jugendlicher rasant ausdehnt. War in 2009 jeder sechste seiner Klienten jünger als 18 Jahre, ist es aktuell jeder vierte. In Zahlen liest sich das gering, es geht um zehn, fünfzehn Jungs. Doch Komoß ist überzeugt, dass viel mehr junge Leute ihr Taschengeld in den Automaten versenken. Stadtjugendpfleger Hubertus Heinrich hat ähnliche Erfahrungen gemacht.

Die beiden, aber auch Imme Konzack-Rempe und Hans-Dieter Wilhus von der Polizei

Tab. 1: Umsätze auf dem Glücksspiel-Markt (in Mio. Euro)

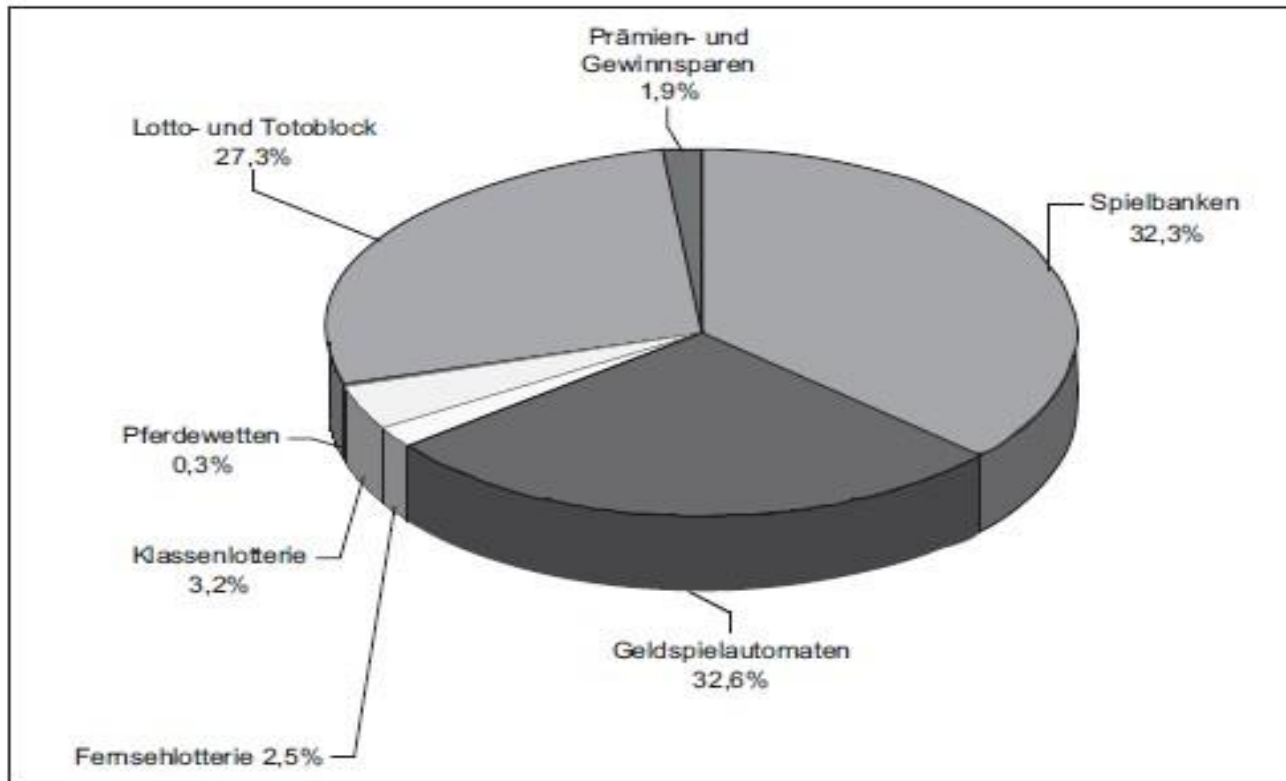
Glücksspiel	Erhebungsjahr							Veränderung in 2008 gegenüber Vorjahr in %
	1974	1982	1992	2002	2006	2007	2008	
Spielbank <sup>1</sup> ; – Glücksspielautomaten, Roulette, BlackJack etc.	1.023	3.426	6.854	10.900	10.450	10.260	8.030	- 21,7
Spielhalle/Gaststätte – Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit	–	–	–	5.710	6.880	7.625	8.125	+ 6,6
Deutscher Lotto- und Totoblock:								
– Zahlenlotto	1.407	2.634	4.144	5.309	5.020	4.974,6	4.387,4	- 11,8
– Fußballlotto	143	166	168	95	65	78,1	49,8	- 36,2
– Oddset	–	–	–	541	342	276,3	207,8	- 24,8
– Spiel 77	–	438	802	1.044	998	991,0	877,1	- 11,5
– Super 6 <sup>2</sup>	–	13	229	733	710	705,1	621,0	- 11,9
– Glücksspirale	55	42	159	245	195	189,7	200,7	+ 5,8
– Sofort-Lotterien <sup>4</sup>	–	–	287	269	228	219,2	208,3	- 5,0
– Bingo	–	–	–	75	58	58,6	48,2	- 17,7
– Keno	–	–	–	–	257	225,1	171,3	- 23,9
– Plus 5	–	–	–	–	28	24,0	18,1	- 24,8
<b>Gesamt</b>	<b>1.605</b>	<b>3.239</b>	<b>5.788</b>	<b>8.311</b>	<b>7.901</b>	<b>7.741,7</b>	<b>6.789,7</b>	<b>- 12,3</b>
Klassenlotterie:								
– Nordwestdeutsche	46	93	419	558	471	435,7	317,5	- 27,1
– Süddeutsche	–	139	522	778	723	636,6	470,0	- 26,2
Fernsehloterie								
– ARD Fernsehlotterie	–	29	65	107	182	165,6	177,9	+ 7,5
– ZDF Aktion Mensch	–	100	107	320	435	435,3	451,2	+ 3,7



Quelle: Jahrbuch Sucht 2010

# Automatenspiele als größter Umsatzträger

Abb. 1: Anteile am Gesamtumsatz der Glücksspiel-Anbieter in 2008



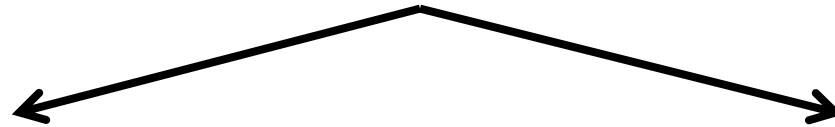
## Spielhalle, fälschlich als „CASINO“ bezeichnet



## Zentraler Barbereich, offene Zugänge zu Spielhallen



# Gesetzgebungskompetenz für das Automatenspiel



§ 33c-e GewO; SpielVO,  
= Bundesrecht

Nach Föderalismusreform 2006:  
Artikel 74 Nr. 11 GG

= Landesrecht jedenfalls § 33i GewO

Spielgeräte mit  
Gewinnmöglichkeit

Das Recht der Spielhallen

## Regelungsalternativen

### 1. Monopolerhalt:

- Zurückführung der Automaten Spiele auf das Regelungsniveau für echte Unterhaltungsspiele durch Bundesgesetzgeber (GewO, SpielVO) - **Bund**
- Expansive Ausübung der Regelungskompetenzen durch die **Bundesländer** gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG

### 2. Öffnung der Sportwetten für ein kommerzielles Angebot:

- Verlust des Lotteriemonopols;
- Veranstalter aus dem Ausland, Einnahmeverluste bei Staat und Destinatären, Ausschreibungspflicht

## Möglichkeiten gesetzgeberischen Handelns der Länder

Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erlaubt den Ländern Regelungen zu:

- Voraussetzungen für oder Verbot von Mehrfachkonzessionen
- Abstandsregelungen (z.B. 1.000 Meter)
- Werberestriktionen
- Anforderungen an Spielhallenpersonal
- Kontrollpflichten
- Unterhaltung eines Sperrsystems oder Teilnahme am Sperrsystem nach GlüStV und Unterhaltung einer Beratungseinrichtung
- Beschränkung der Geschäftszeiten und Einführung von Sperrzeiten
- Begrenzung der Höchstzahl von GGSG unter 12 pro Spielhalle
- Ausschluss bestimmter Automaten in Spielhallen



## Anforderungen an sog. „Mehrfachspielhallen“ nach Rechtsprechung

Besondere Voraussetzung bei Mehrfachkonzessionen ist die selbständige Betriebsfähigkeit sowie optische Sonderung der jeweiligen Spielhalle :

- Jeweils eigene Ein-/Ausgänge zu öffentlichen Verkehrsflächen
- Eigene Notausgänge je Spielhalle
- Keine einheitliche Bewerbung der Spielhallen
- Eigene Toiletten (teilweise keine zwingende Voraussetzung, wenn die Toiletten sich in einem neutralem Bereich befinden)
- Eigener Bar- bzw. Aufsichtsbereich je Spielhalle
- Eine eigene Aufsicht je Spielhalle
- Kein gemeinsames Lager oder Raum für Hartgeldlagerung
- Kein einheitlicher Parkbereich



**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit**