

Mitteilung
der Regierung der Bundesrepublik Deutschland
an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften
vom 12. Juni 2006

**Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland gemäß
Artikel 226 EG-Vertrag
hier: Sportwetten**

- Verfahren Nr. 2003 / 4350 -

Bezug: Aufforderungsschreiben vom 10. April 2006 (SG-Greffe(2006)D/201648 Aufforderungs-
schreiben vom 10. April 2006 (SG-Greffe(2006)D/201648)

Die Bundesregierung beehrt sich, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften folgendes mit-
zuteilen:

1. Strafbewehrtes Verbot unerlaubten Glücksspiels und der Werbung dafür

Der EuGH hat in der Rechtssache Gambelli anerkannt, dass eine nationale Regelung mit – strafbe-
wehrten – Verboten der Erbringung bestimmter Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sportwetten
durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung
und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt
sein kann, sofern die Beschränkungen den an sie zu stellenden Anforderungen entsprechen. Hierzu
gehört, dass diese Beschränkungen, die auf solche Gründe sowie auf die Notwendigkeit gestützt sind,
Störungen der sozialen Ordnung vorzubeugen, auch geeignet sind, die Verwirklichung dieser Ziele in
dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeit bei-
tragen (EuGH-Urteil vom 6. November 2003, Rs. C-243/01, Gambelli, Randnr. 67). Es sei jedoch Sa-
che des nationalen Gerichts zu prüfen, ob die nationale Regelung angesichts ihrer konkreten Anwen-
dungsmodalitäten tatsächlich den Zielen Rechnung trägt, die sie rechtfertigen könnten, und ob die mit
ihr auferlegten Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen.

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem § 284 StGB und dem darin enthaltenen grundsätzlichen Verbot lediglich einen Rahmen vorgegeben, welcher gegenwärtig durch Ländergesetze ausgefüllt wird. Das grundsätzliche Verbot des § 284 StGB greift dann nicht ein, wenn für die Veranstaltung eine behördliche Erlaubnis erteilt worden ist. Die Erlaubniserteilung als solche bestimmt sich gegenwärtig nach den Gesetzen der Bundesländer. Eine unverhältnismäßige Beschränkung des Artikels 49 EGV kann aber nicht durch § 284 StGB selbst, sondern allenfalls durch die konkrete Ausgestaltung der Regelungen zur Gewährung entsprechender behördlicher Genehmigungen erfolgen. Weder § 284 Absatz 1 noch Absatz 4 enthalten selbst inhaltliche Vorgaben für die Ausgestaltung des Wettangebotes. Sie betreffen darüber hinaus das Glücksspiel generell und sind nicht auf den Bereich der Sportwetten beschränkt. Generell ist ein strafbewehrtes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt wie § 284 StGB geeignet, insbesondere eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen und die wirtschaftliche Ausbeutung der Spielleidenschaft zu verhindern. Indem § 284 StGB die Veranstaltung von Glücksspielen ohne Erlaubnis der zuständigen Behörde verbietet, erschwert er es dem Spieler, von diesen Angeboten Gebrauch zu machen. Dies gilt auch für die Vermittlung und Werbung, denn der Erfolg einer solchen Tätigkeit ist nur vor dem Hintergrund denkbar, dass der Spieler darin eine erhebliche Erleichterung seiner Tätigkeit sieht. Auf welche Weise aber der staatlich geregelte und erlaubte Glücksspielbetrieb diesen Gefahren entgegenwirkt, bestimmen die jeweiligen landesrechtlichen Ausgestaltungsregelungen.

2. Beschränkung der Veranstaltung von Sportwetten

Die Kommission hat in ihrem Aufforderungsschreiben vom 10.04.2006 hinsichtlich der Ziele des deutschen Sportwettenrechts verkürzt auf die Gesetzesmotive zu § 284 StGB (BT-Drs. 13/8587) abgestellt und die ordnungsrechtliche Zielsetzung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriestaatsvertrag), der am 01.07.2004 in allen Ländern in Kraft getreten ist, außer acht gelassen.

Nach § 5 Abs. 2 und 4 des Lotteriestaatsvertrages dürfen Sportwetten auf der Grundlage ergänzender landesgesetzlicher Regelungen nur von den Ländern selbst, von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder von privatrechtlichen Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts maßgeblich beteiligt sind, veranstaltet werden. Diese Beschränkung auf Veranstalter, die unmittelbar oder mittelbar dem Einfluss des jeweiligen Landes unterliegen, dient dem Ziel, die Bevölkerung vor den mit dem Wetten verbundenen Gefahren zu schützen. Es handelt sich dabei insbesondere um die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht, den Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften seitens der Wettanbieter sowie vor irreführender Werbung und Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters, die Abwehr der mit dem Wetten verbundenen Begleitkriminalität und um die Verhinderung der Ausnutzung des Spieltriebs. Die ordnungsrechtliche Zielsetzung des Lotteriestaatsvertrages ergibt sich aus seinem § 1, in dem es heißt, dass Ziele des Lotteriestaatsvertrages sind,

1. den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern;
2. übermäßige Spielanreize zu verhindern;
3. eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen;

4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchgeführt werden und
5. sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird.

Zur Erfüllung dieser Ziele schreibt u. a. § 4 Lotteriestaatsvertrag vor:

1. Die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen muss mit den Zielen des § 1 in Einklang stehen.
2. Die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen darf den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig.
3. Art und Umfang der Werbemaßnahmen für Glücksspiele müssen angemessen sein und dürfen nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen. Die Werbung darf nicht irreführend sein, insbesondere nicht darauf abzielen, unzutreffende Vorstellungen über die Gewinnchancen hervorzurufen.
4. Die Veranstalter, Durchführer und gewerblichen Spielvermittler haben Informationen über Spielsucht, Prävention und Behandlungsmöglichkeiten bereitzuhalten.

Schon die vorstehenden Bestimmungen machen deutlich, dass deren Haupt- oder Nebenziel keineswegs die Finanzierung gemeinnütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten wie den Sport ist, wie es unter Ziffer 3 lit. A) des Aufforderungsschreibens der Kommission heißt. Die in § 1 Nr. 5 Lotteriestaatsvertrag vorgeschriebene Sicherstellung der Verwendung eines erheblichen Teils der Einnahmen aus Glücksspielen für öffentliche oder gemeinnützige Zwecke dient vielmehr der Verwirklichung des Ziels nach § 1 Nr. 3, wonach eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten und gewerblichen Gewinnzwecken ausgeschlossen werden soll, um damit die hohen Gewinnmöglichkeiten aus Glücksspielen und damit auch deren Angebot zu begrenzen. Die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke aus den Einnahmen der Veranstaltung von Sportwetten durch staatliche Unternehmen ist also nicht Hauptzweck oder Nebenzweck, sondern eine "nützliche Nebenfolge" im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - Gambelli u. a.).

Das Hauptziel ergibt sich ferner aus den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag, in denen es u.a. heißt:

„Glücksspiele können wegen des natürlichen Spieltriebs nicht gänzlich unterbunden oder auf ein für den Spieler völlig unattraktives Maß beschränkt werden. Daher ist sicherzustellen, dass der Spieltrieb durch geeignete Spielangebote in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt wird. Anderenfalls würden die Spieler auf illegale Spielangebote ausweichen. Deshalb müssen auch Lotterien und andere Glücksspiele mit einem erhöhten und deswegen besonders zu kontrollierenden Gefahrenpotenzial (Spielbank, bestimmte Wetten, Jackpotlotterie) angeboten und in angemessenem Umfang beworben werden.

Glücksspiele weisen unterschiedliche Gefährdungspotenziale auf. Da das Suchtverhalten von Glücksspielern vor allem dadurch bestimmt wird, dass in kurzen Zeitabständen intensive Spannungserlebnisse realisierbar sind oder ein Abtauchen aus der Alltagsrealität gefördert wird, ist vor allem Glücksspielen mit raschen Gewinnabfolgen, wie zum Beispiel Roulette, ein höheres Suchtpotential zu eigen als langsamen Spielen. Besondere Spielanreize bergen auch solche Spiele, bei denen Wissen oder Können den Spielerfolg vermeintlich beeinflusst (zum Beispiel Sportwetten).

Auch Lotterien haben ein nicht unerhebliches Gefährdungspotenzial und können den Wunsch nach gefährlicheren Glücksspielarten wecken. Würden Lotterien unbegrenzt zugelassen, hätte dies zur Folge, dass in kürzeren Zeitabständen mehrere Lotterien ausgespielt würden. Hinzu käme, dass die Konkurrenz um Marktanteile zu aggressiveren Marketingstrategien und damit zu höheren Spielanreizen, zum Beispiel durch sehr schnell aufeinanderfolgende Gewinnentscheidungen oder exorbitant hohe Jackpots führen würde. Dabei ist die Gefahr der Ausbeutung des Spieltriebs umso größer, je mehr Anbieter von Lotterien zugelassen würden (vergleiche zu Sportwetten BVerwG, Urteil vom 23.08.1994, 1 C 18/91, BVerwGE 96, 293 [300]). Lotterien haben aber auch je nach Art der Veranstaltung unterschiedliche Auswirkungen auf den Spieltrieb des Menschen. So sind die möglichen nachteiligen Auswirkungen auf die Spielsucht und die wirtschaftliche Situation des Spielers bei einer Internetlotterie oder einer Lotterie mit Jackpot weitaus größer, als bei einer monatlich stattfindenden Lotterie mit einem relativ geringen Gewinn.“

3. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil vom 28.03.2006 (1 BvR 1054/01) festgestellt, dass das staatliche Monopol für die Veranstaltung von Sportwetten in Bayern in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 des Grundgesetzes vereinbar ist. Das Gericht hat aber ein staatliches Sportwettenmonopol zur Wahrung wichtiger Gemeinwohlziele ausdrücklich für zulässig erklärt, wenn es durch zusätzliche gesetzliche Regelungen konsequent auf die Bekämpfung von Wettsucht und die Begrenzung von Wettleidenschaft ausgerichtet ist. Das durch die Entscheidung aufgezeigte Regelungsdefizit schließt das Gericht durch eine verfassungs- und europarechtskonforme Übergangsbestimmung mit Gesetzeskraft.

Neben den legitimen Zielen des Schutzes vor betrügerischen Machenschaften und vor Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters sowie der Abwehr von Gefahren aus mit Wetten verbundener Folge- und Begleitkriminalität hält das Bundesverfassungsgericht die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht für ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel, das ein staatliches Wettmonopol und die dadurch beabsichtigte Begrenzung und Ordnung des Wettwesens rechtfertigt. Zur Verwirklichung dieses Ziels hält das Gericht insbesondere eine Begrenzung der Werbung, verbesserte Maßnahmen zur Abwehr von Suchtgefahren, Nutzung der Möglichkeiten zur Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes durch eine entsprechende Ausgestaltung der Vertriebswege sowie die Schaffung von Kontrollinstanzen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen, für erforderlich.

Das Bundesverfassungsgericht sieht sich mit diesen Anforderungen ausdrücklich in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach ein staatliches oder staatlich getragenes Glücksspielmonopol unter Ausschluss von Veranstaltern aus anderen Mitgliedstaaten nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, wenn die Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvorbeugung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sind. Das Bundesverfassungsgericht spricht in Rz. 144 sogar davon, dass „die Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts parallel zu den vom Europäischen Gerichtshof zum Gemeinschaftsrecht formulierten Vorgaben“ verlaufen.

Das Bundesverfassungsgericht hat den nationalen Gesetzgebern für die erforderliche Neuregelung des Sportwettenrechts eine Frist bis zum 31.12.2007 gesetzt. Wenn die Gesetzgeber im Rahmen der Neuregelung an dem Sportwettenmonopol festhalten wollen, sind sie an die dargestellten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zwingend gebunden. Andernfalls kann nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts ein verfassungsgemäßer Zustand nur dadurch hergestellt werden, dass eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmer geschaffen wird. Durch die verbindlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, entweder eine verstärkte normative Absicherung der ordnungsrechtlichen Ziele des staatlichen oder staatlich getragenen Sportwettenmonopols zu schaffen oder die Zulassung privater Veranstalter zu ermöglichen, ist nicht nur die Verfassungskonformität nach dem Grundgesetz, sondern auch die Europarechtskonformität des Sportwettenrechts in Deutschland gewährleistet. Dafür spricht auch die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht u.a. in Ansehung der europarechtlichen Implikationen festgestellt hat, dass die bisherige Rechtslage bis zu der erforderlichen Neuregelung mit der Maßgabe anwendbar bleibt, dass unverzüglich ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht einerseits und der tatsächlichen Ausübung des Wettmonopols andererseits hergestellt wird. Dabei hat das Gericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das gewerbliche Veranstalten von Wetten durch private Wettunternehmen und die Vermittlung von in Deutschland nicht erlaubten Wetten weiterhin als verboten angesehen und ordnungsrechtlich unterbunden werden dürfen.

4. Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Sofortmaßnahmen

Das Bundesverfassungsgericht hat die Fortgeltung der bisherigen Rechtslage von folgenden Maßgaben abhängig gemacht:

1. Bereits vor einer Neuregelung des Sportwettenrechts muss damit begonnen werden, das bestehende Wettmonopol an einer Bekämpfung der Wettsucht und einer Begrenzung der Wettleidenschaft auszurichten.
2. Eine Erweiterung des Angebots staatlicher Wettveranstaltungen ist untersagt.
3. Die Werbung ist auf die sachliche Information zur Art und Weise der Wettmöglichkeit zu beschränken.
4. Die staatlichen Wettveranstalter haben umgehend aktiv über die Gefahren des Wettens aufzuklären.

Die Aufsichtsbehörden der Länder haben veranlasst, dass diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bereits umgesetzt sind. Im Einzelnen haben die staatlichen oder staatlich getragenen Sportwettenveranstalter insbesondere folgende Maßnahmen ergriffen:

- Livewetten und Halbzeitwetten werden nicht angeboten.
- Es gibt keine Wettmöglichkeiten in Fußballstadien mehr.
- Es kann nicht mehr über SMS gewettet werden.
- Wetten im Internet sind nur noch möglich, wenn eine Alters- und Identitätskontrolle erfolgt. Die Werbung ist auf sachliche Information nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts beschränkt. Es gibt für die erlaubten Sportwettangebote keine Fernsehwerbung und keine Bandenwerbung in Sportstadien mehr.
- In den Wettannahmestellen und im Internet gibt es verbesserte Informationen zur Suchtprävention. Auf die Suchtgefährdung wird deutlich hingewiesen.

Mit der erfolgten Umsetzung dieser Maßnahmen wurde bereits vor den vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Rechtsänderungen ein verfassungs- und europarechtskonformes staatliches Sportwettenangebot sichergestellt, bei dem die Belange der Suchtbekämpfung und des Verbraucherschutzes deutlich verbessert wurden. Die Bedenken der Kommission unter Ziffer 3 lit. B) sind damit hinfällig.

5. Europarechtliche Zulässigkeit nationaler Glücksspielmonopole

Die Regelung des Lotteriestaatsvertrages und ergänzender Ländergesetze, dass Sportwetten nur von den Ländern selbst oder von juristischen Personen, die sich unter maßgeblicher Kontrolle des jeweiligen Landes befinden, veranstaltet werden dürfen, befindet sich im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Danach steht es im Ermessen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, das Glücksspielwesen nach regionalen ordnungspolitischen Grundsätzen zu regulieren und mithin auch vollständig zu verbieten (EuGH Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - Gambelli u. a.).

Der EuGH hat zur Monopolstruktur der nationalen Glücksspielangebote in all seinen den Glücksspielsektor betreffenden Urteilen klargestellt, dass dieser Bereich nicht harmonisiert ist und nach dem Willen der Mitgliedstaaten auch nicht harmonisiert werden soll. In der Tat entspricht dies dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften vom 12.12.1992 auf dem Gipfel in Edinburgh (vgl. auch die Antwort des Rates auf eine parlamentarische Anfrage Nr. E-3068/98, ABl. EG Nr. C 142 v. 21.05.1999, 80).

Der EuGH hat bekräftigt, dass jeder Mitgliedsstaat das autonome Recht hat, sein Schutzniveau selbst zu bestimmen und daher die Genehmigungsvoraussetzungen selbst und autonom festzulegen. Das Schutzniveau anderer Staaten ist dabei völlig unbeachtlich (vgl. in diesem Sinne Urteile Läärä u. a., Randnr. 36, Zenatti, Randnr. 34, Anomar u. a., Randnr. 80, und Omega, Rn. 38). Gerade in dem Urteil Gambelli hat der EuGH mit dieser Erwägung den Antrag des Generalanwalts Alber, britische Genehmigungen in Italien als ausreichend anzuerkennen, verworfen. Das EuGH-Urteil Gambelli kann daher keinesfalls als Rechtfertigung dazu dienen, Genehmigungen eines Mitgliedsstaats als ausreichend für die Sportwettenveranstaltung in einem anderen Mitgliedsstaat zu erklären.

Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus den Schlussanträgen des Generalanwalts in den verbundenen Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04 vom 16. Mai 2006. Die in Deutschland mit den jeweiligen Landesgesetzen verfolgte Begrenzung des Angebotes und damit verbundene Bekämpfung von Sucht und problematischem Spielverhalten gehört nach Auffassung des Generalanwalts nicht zu den Zielen, die in Italien mit den gesetzlichen Regelungen verfolgt werden. So soll die Betrugsbekämpfung die einzige Begründung für die streitigen Beschränkungen in Italien sein (Rn. 111 der Schlussanträge). Nur vor diesem Hintergrund kommt der Generalanwalt zu dem Ergebnis, dass die tatsächliche Unmöglichkeit für ein in einem Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen, seiner Geschäftstätigkeit in einem anderen nachzugehen, sowie das Verbot der Vermittlung und der Inanspruchnahme der angebotenen Dienstleistungen, über das hinausgehen, was zur Erreichung der in der nationalen Rechtsordnung festgelegten Ziele erforderlich ist (Rn. 127-129).

Zu einer anderen Bewertung gelangt man indessen, wenn es nicht um den Schutz des Spielers vor Manipulation und Betrug durch den Veranstalter, sondern um eine Beschränkung des Glücksspielangebotes geht. Zur Erreichung dieses Ziels vermag eine Kontroll- und Sanktionsregelung in dem Mitgliedstaat der Niederlassung keinen Beitrag zu leisten, sondern es ist vielmehr ein Verbot geradezu erforderlich, da andernfalls ein zusätzliches Angebot für die Bevölkerung geschaffen würde.

Bereits im Urteil Läärä hatte der EuGH (Urteil vom 21.09.1999, Rs. C-124/97) jedoch den Mitgliedsstaaten erlaubt, Staatsmonopole für Glücksspiele zu errichten, was zwangsläufig voraussetzt, dass Genehmigungen anderer Mitgliedsstaaten nicht gelten können. Generalanwalt Fennelly liefert in Rz. 31 seiner Schlussanträge zur Rechtssache Zenatti (EuGH, Urteil v. 21.10.1999 – Rs. C-67/98) diese einfache und überzeugende Erklärung, warum das Ziel der Glücksspielbegrenzung nur erreicht werden kann, wenn ausländische Genehmigungen in anderen Mitgliedstaaten nicht gelten.

Der EuGH bestätigt im Urteil Gambelli ausdrücklich das Ermessen und die Prognosespielräume der nationalen Gesetzgeber bei der Wahl der Mittel zur Glücksspielbegrenzung und deutet die Grenze dieser Spielräume lediglich für eklatante Missbrauchsfälle an, wie sie in Italien vorgelegen haben mögen.

„Jedoch hat der Gerichtshof, worauf die Regierungen, die Erklärungen abgegeben haben, wie auch die Kommission hingewiesen haben, in seinen Urteilen Schindler, Läärä u. a. und Zenatti ausgeführt, dass die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen, es rechtfertigen können, dass die staatlichen Stellen über ein ausreichendes Ermessen verfügen, um festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben.“ (EuGH, Urteil vom 03.11.2003, Az. C-243/01, Rz. 63 – Gambelli).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des EuGH auch Beschränkungen bis hin zu Verboten von Werbemaßnahmen geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Zieles des Gesundheitsschutzes zu gewährleisten. Sie gehen dann auch nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Eine solche Regelung begrenzt nämlich die Fälle, in denen Werbetafeln beispielsweise im Fernsehen gezeigt werden können, und ist daher geeignet, die Verbreitung entsprechender Werbebotschaften zu beschränken, wodurch die Zahl der Gelegenheiten, bei denen die Fernsehzuschauer zum Konsumieren angeregt werden könnten, verringert wird (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Juli 2004 – C-429/02 (Loi Evin) – Rn. 38).

Wie bereits oben unter Ziffer 3. dargelegt wurde, hat das Bundesverfassungsgericht bei seiner Entscheidung vom 28.03.2006 die vom Europäischen Gerichtshof in seiner ständigen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze, unter denen eine monopolistische Struktur des Glücksspielwesens in den Staaten der Gemeinschaft zulässig ist, berücksichtigt und auf die Parallelität seiner Entscheidung mit der Judikatur des EuGH ausdrücklich betont. Mit den verbindlichen Vorgaben für eine Neuregelung des Sportwettenrechts und der Feststellung, dass in der Übergangszeit unter Beachtung der in Ziffer 4. genannten Maßgaben das geltende Recht anwendbar bleibt, also private Wettangebote und die Vermittlung von im jeweiligen Bundesland in Deutschland nicht erlaubten Wetten weiterhin als verboten angesehen und ordnungsrechtlich unterbunden werden dürfen, hat das Bundesverfassungsgericht die Rechtslage in Deutschland abschließend und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des EuGH beurteilt und entschieden. Dies entspricht der wiederholt vom EuGH im Vorlageverfahren geäußerten Auffassung, dass die nationalen Gerichte eine Rechtfertigung der Beschränkung des Art. 49 EGV aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses durch ein Glücksspielmonopol feststellen können (EuGH, Urteil v. 21.10.1999 – Rs. C-67/98 – Zenatti; EuGH, Urteil vom 06.11.2003 – Rs. C-243/01 - Gambelli).

Auch die Herausnahme des Glücksspielwesens aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie aufgrund des „besonderen Interesses der Mitgliedstaaten“ unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips aus Art. 5 EG-Vertrag zeigt, dass im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 ein Ermessen der staatlichen Stellen besteht, festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben, und dass damit auch nicht von einer generellen Anerkennungspflicht glücksspielrechtlicher Befugnisse aus anderen Ländern ausgegangen werden kann. In seiner Begründung führte das EU-Parlament aus, Glücksspiele seien – etwa in Hinblick auf die öffentliche Ordnung und den Konsumentenschutz – aufgrund ihrer „spezifischen Natur“ auszunehmen. Insbesondere verwies das EU-Parlament darauf, dass diese Ausnahme vollständig in Einklang stehe mit den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes. Es sei überdies „vollkommen unmöglich“, im Bereich des Glücksspiels einen „fairen, grenzüberschreitenden Wettbewerb,“ herzustellen.

Auch in der sog. E-commerce-Richtlinie (RL 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt [„Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“] Amtsblatt Nr. L 178 v. 17.07.2000) wurde der Glücksspielbereich ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgenommen. Beide Regelungen machen deutlich, dass die Regelung und Überwachung des Glücksspiels auch nach Auffassung des Europäischen Parlaments vorrangig in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen sollen.

6. Ergebnis

- Das strafbewehrte Verbot der Veranstaltung von Glücksspielen ohne behördliche Erlaubnis und der Werbung für unerlaubtes Glücksspiel stellt keine unverhältnismäßige Beschränkung des Artikels 49 EGV dar, da es dem Ziel dient, eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen und die wirtschaftliche Ausbeutung der Spielleidenschaft zu verhindern, und unterschiedslos für in- und ausländische Wirtschaftsbeteiligte gilt.
- Die Kommission hat in ihrem Aufforderungsschreiben vom 10.04.2006 die ordnungsrechtliche Zielsetzung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (1 BvR 1054/01) vom 28.03.2006 nicht berücksichtigt und hat damit die Rechtslage in Deutschland nur unvollständig gewürdigt.
- Durch die verbindlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die deutschen Gesetzgeber, das staatliche oder staatlich getragene Sportwettenmonopol stärker auf die Bekämpfung von Wertsucht und die Begrenzung von Wettleidenschaft auszurichten oder eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmer zu schaffen, ist eine europarechtskonforme Neuregelung des Sportwettenrechts gewährleistet.
- Mit der bereits erfolgten Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht verfüigten Sofortmaßnahmen steht das staatliche oder staatlich getragene Sportwettenangebot in Deutschland schon vor einer gesetzlichen Neuregelung im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der ein solches staatliches Sportwettenmonopol durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt ist.

Vor diesem Hintergrund bittet die Bundesregierung die Kommission, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen oder zumindest bis zur gesetzlichen Neuregelung des Sportwettenrechts vorerst ruhen zu lassen. Die Bundesregierung wird die Kommission über die weiteren Entwicklungen des Sportwettenrechts in Deutschland auf dem Laufenden halten.