



FernUniversität in Hagen • 58084 Hagen

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE  
  
**STELLUNGNAHME**  
**16/38**  
  
Alle Abg

Ihr Zeichen:  
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: Dokument1  
Meine Nachricht vom:

Auskunft erteilt: Prof. Dr. Jörg Ennuschat  
Telefon: 02331 987-2341  
Telefax: 02331 987-4545  
E-Mail: Joerg.Ennuschat@FernUni-Hagen.de  
Hausanschrift: Fleyer Str. 55  
D-58097 Hagen

Datum

## Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (LT-Drs. 16/17)

### A. Kurzzusammenfassung

- Selbst wenn der Landtag im GlüÄndStV einzelne Schwächen erkennen sollte, sollte er ihm zustimmen. Bei einem Alleingang von NRW droht eine Regelung des Glücksspielrechts durch den Bundesgesetzgeber. Der Bund wäre hierzu gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) in weitem Umfang berechtigt, sofern die Länder nicht in der Lage sind, eine hinreichend abgestimmte Regelung auf Länderebene zu schaffen.
- Viele Fragen des Fragenkataloges zielen auf Einzelaspekte der Kohärenz. Umfassende Kohärenz würde am ehesten zu erreichen sein, wenn der Bundesgesetzgeber ein Glücksspielgesetzbuch schaffen würde, das Regeln für alle Glücksspielzweige enthält. Wenn der Landesgesetzgeber eigene Gesetzgebungszuständigkeiten verteidigen will, wird er niemals sämtliche Bedenken hinsichtlich der Gesamtkohärenz ausräumen können. Diese Bedenken sind gewissermaßen der Preis, der für die Verteidigung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder zu zahlen ist.
- Viele Fragen des Fragenkataloges zielen auf Regulierungsalternativen. Die Regulierungsinstrumente, welche der GlüÄndStV anwendet, sind nicht alternativlos. Wenn allerdings der Landtag wegen seines Wunsches nach Regulierungsalternativen den GlüÄndStV ablehnt, dürfte über kurz oder lang der Bund über die Alternativen entscheiden – und nicht die Länder.
- Gesetzgeberische Beschränkungen der Tätigkeit privater Glücksspielanbieter werden von diesen als unangemessen abgelehnt, solange die Regulierungsintensität über das Maß hinausgeht, das Glücksspielparadiese bzw. Regulierungsoasen den Online-Anbietern offerieren. Sobald der Gesetzgeber zum Schutz der Spieler, zur Bekämpfung der Suchtgefahren, der Begleitkriminalität, der Geldwäsche etc. eine strengere Regulierung verfolgt als die kommerziellen Anbieter freiwillig auf sich zu nehmen be-

reit sind, zieht er den Vorwurf der Verfassungs- und Unionsrechtswidrigkeit auf sich. Diesem Vorwurf kann der Gesetzgeber nicht entgehen.

- Die Rechtsprechung des BVerfG und des EuGH verlangt jeweils die Konsistenz bzw. Kohärenz der Regulierung. Kohärenz und Konsistenz sind so zu Schlüssel- und Kampfbegriffen des deutschen Glücksspielrechts geworden. Charakteristisch für beide Begriffe ist, dass man sie vielfältig ausfüllen und deshalb mit ihrer Verwendung sicherstellen kann, dass das Wunschergebnis auch wirklich das Resultat der Auslegung ist. Die einzelnen Gerichte werden daher immer dann, wenn sie meinen, der Gesetzgeber sei auf dem falschen Weg, Ansatzpunkte finden, ihm Inkonsistenz oder Inkohärenz vorzuhalten. Deshalb gibt es keine Garantie dafür, dass ein Gesetz als verfassungs- und unionsrechtskonform beurteilt werden wird.
- Der Gesetzgeber könnte prüfen, ob die Formulierungen in § 3 Abs. 1 AG GlüAndStV NRW („maßgeblich beteiligt“) und § 3 Abs. 1 SpielbG NRW („überwiegend“) einander angeglichen werden können.
- § 13 Abs. 6 AG GlüÄndStV NRW könnte um Bestimmungen zur Auswahl konkurrierender Erlaubnisanträge ergänzt werden.
- Zu erwägen ist eine großzügigere Übergangsregelung für bereits bestehende Spielhallen in § 18 AG GlüÄndStV NRW
- Poker ist in allen Varianten ein Glücksspiel und deshalb nur in Spielbanken erlaubt und im Internet untersagt. Angesichts des Poker-Booms im Internet ist zu erwägen, den Spielbanken die Durchführung von Pokerturnieren auch außerhalb ihrer Einrichtungen in einem größeren Einzugsbereich zu ermöglichen, um damit die Kanalisierungsfunktion des § 1 Nr. 2 SpielbG NRW zu erfüllen. Rechtspolitisch ist die Lockerung des Internetverbotes für Poker zu erwägen.

## **B. Zustimmung zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Art. 1 § 1 des Gesetzes)**

Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag enthält insb. zwei wesentliche Änderungen für das deutsche Glücksspielrecht: **(1)** die Ablösung des Staatsmonopols im Sportwettenbereich durch ein Konzessionsmodell – bei Beibehaltung des prinzipiellen Lotteriemonopols, **(2)** die teilweise Lockerung des Internetverbotes.

Von Seiten privater Sportwettenanbieter wird vielfach geltend gemacht, die Konditionen zur Erlangung einer Konzession seien wirtschaftlich nicht attraktiv genug. § 1 GlüStV bezweckt indessen gerade, den Glücksspielmarkt in seiner Dynamik zu bremsen. Zu befürchten ist dann freilich, dass einige private Sportwettenanbieter (weiterhin) vom Ausland aus den deutschen Markt bedienen, ohne eine inländische Konzession einzuholen. Soll dennoch das Ziel der Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten (so § 1 Nr. 2 GlüStV) erreicht werden, müsste konsequent von den ordnungsrechtlichen Möglichkeiten der Unterbindung illegalen Online-Glücksspiels

Gebrauch gemacht werden (z.B. durch Finanzblockaden nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV). Dies setzt entsprechenden politischen Willen und eine hinreichende Ressourcenausstattung der zuständigen Behörden voraus.

Eine unions- und verfassungsrechtlich überzeugende Begründung (der Erforderlichkeit und Kohärenz) des Lotteriemonopols fällt schwerer, wenn der Sportwettenbereich entmonopolisiert wird. Man wird die Erforderlichkeit und Kohärenz bejahen können, wenn man darauf abstellt, dass die Liberalisierung des Sportwettenbereichs vorerst im Rahmen einer Experimentierklausel erfolgt, deren Erfahrungen noch ausgewertet werden müssen. Dennoch ist es durchaus denkbar, dass das Lotteriemonopol nur noch solange Bestand haben wird, solange es nicht von einem marktmächtigen privaten Veranstalter angegriffen wird.

Angemerkt sei im Übrigen Folgendes: Kohärenz und Konsistenz sind zu Schlüssel- und Kampfbegriffen des deutschen Glücksspielrechts geworden. Charakteristisch für beide Begriffe ist, dass man sie vielfältig ausfüllen und deshalb mit ihrer Verwendung sicherstellen kann, dass das Wunschergebnis auch wirklich das Resultat der Auslegung ist. Die einzelnen Gerichte werden daher immer dann, wenn sie meinen, der Gesetzgeber sei auf dem falschen Weg, Ansatzpunkte finden, ihm Inkonsistenz oder Inkohärenz vorzuhalten. Deshalb gibt es keine Garantie dafür, dass der neue GlüÄndStV durch die Gerichte als verfassungs- und unionsrechtskonform beurteilt werden wird.

Die Lockerung des Internetverbotes ist ein sinnvoller Beitrag zur Bekämpfung des Schwarzmarktes.

Manche Einzelregelungen des neu gefassten Glücksspielstaatsvertrags sind – ggf. überwindbaren – unions- und verfassungsrechtlichen und/oder rechtspolitischen Bedenken ausgesetzt. Der Landtag kann dem Staatsvertrag allerdings nur als Ganzes zustimmen oder ihn zur Gänze ablehnen. Scheitert der Staatsvertrag, weil sich die Länder nicht auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen können, dürfte der Bund berechtigten Anlass haben, von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Gebrauch zu machen, sodass die Länder Gestaltungsmöglichkeiten an den Bund verlören. Sollen Landeskompentzen gegenüber dem Bund verteidigt werden, sollte der Landtag daher dem GlüÄndStV zustimmen. Wenn die Evaluierung (§ 32 GlüStV) Mängel des GlüStV aufzeigt, kann dies Anlass sein, durch Vertragsänderung die Mängel zu beseitigen.

Ähnliche Überlegungen gelten mit Blick auf Regulierungsalternativen, auf die viele Fragen des Fragenkataloges zielen. Die Regulierungsinstrumente, welche der GlüÄndStV anwendet, sind nicht alternativlos. Wenn allerdings der Landtag wegen seines Wunsches nach Regulierungsalternativen den GlüÄndStV ablehnt, dürfte über kurz oder lang der Bund über die Alternativen entscheiden – und nicht die Länder.

### **C. Ausführungsgesetz NRW zum GlüÄndStV (Art. 2 des Gesetzes)**

Zu begrüßen ist die Aufnahme der Geldwäsche in § 1 Abs. 1 Nr. 4 AG GlüÄndStV NRW.

Der Gesetzgeber könnte prüfen, ob die Formulierungen in § 3 Abs. 1 AG GlüÄndStV NRW („maßgeblich beteiligt“) und § 3 Abs. 1 SpielbG NRW („überwiegend“) einander angeglichen werden können.

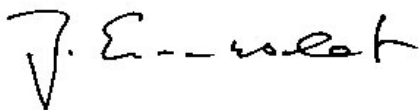
§ 13 Abs. 6 AG GlüÄndStV sieht vor, dass im Falle des Überschreitens einer Höchstzahl von Wettvermittlungsstellen keine weiteren Erlaubnisse zum Betrieb solcher Stellen erteilt werden dürfen. Es fehlen jedoch Regelungen für die Auswahl bei konkurrierenden Anträgen auf Erlaubniserteilung. Auswahlkriterium wäre insbesondere die bessere Erreichung der Ziele des § 1 AG GlüÄndStV NRW.

Die Übergangsregelung des § 18 GlüÄndStV NRW dürfte so zu verstehen sein, dass NRW über die in § 29 Abs. 4 S. 1 und 2 GlüStV genannten Fristen hinaus keine weitere Befreiung von den Vorgaben zum Mindestabstand gem. § 16 Abs. 3 S. 1 AG GlüÄndStV NRW zulassen, d.h. von der Möglichkeit des § 29 Abs. 4 S. 3 GlüStV keinen Gebrauch machen will. Diese Entscheidung ist vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers erfasst. Andere Länder ermöglichen gleichwohl eine weitere Verlängerung von Übergangsregelungen für einzelne Spielhallen.

### **D. Spielbankgesetz NRW (Art. 3 des Gesetzes)**

Poker ist nach überwiegender Auffassung in Literatur und Rechtsprechung in allen Varianten ein Glücksspiel und deshalb nur in Spielbanken erlaubt und im Internet untersagt. Angesichts des Poker-Booms im Internet ist erstens zu erwägen, den Spielbanken die Durchführung von Pokerturnieren auch außerhalb ihrer Einrichtungen in einem größeren Einzugsbereich zu ermöglichen, um damit die Kanalisierungsfunktion des § 1 Nr. 2 SpielbG NRW zu erfüllen. Zweitens müsste konsequent von den ordnungsrechtlichen Möglichkeiten der Unterbindung illegalen Online-Glücksspiels Gebrauch gemacht werden (z.B. durch Finanzblockaden nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV). Dies setzt entsprechenden politischen Willen und eine hinreichende Ressourcenausstattung der zuständigen Behörden voraus. Gleichwohl ist – drittens – rechtspolitisch zu erwägen, das Internetverbot für Poker zu lockern.

Hagen, den 20.8.2012



(Professor Dr. Jörg Ennuschat)