



Bonn/Hamburg, den 21. Oktober 1999

Bonn
 PROF. DR. KONRAD REDEKER
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht
 DR. KURT SCHÖN (1928-1986)
 PROF. DR. HANS DAHS
 DR. KLAUS D. BECKER
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht
 ULRICH KELLER
 Fachanwalt für Arbeitsrecht
 ULRIKE BÖRGER
 Fachanwältin für Familienrecht
 DR. FRIEDWALD LÖBBERT
 HANNS W. FEIGEN
 DR. KAY ARTUR PAPE
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht
 DR. ANDREAS FRIESER
 DR. BURKHARD MESSERSCHMIDT
 DR. JURGEN LÜDERS, vBP
 Fachanwalt für Steuerrecht
 THOMAS THIERAU
 DIETER MERKENS
 DR. THOMAS MAYEN
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht
 DR. KLAUS WALPERT
 DR. HEIKE GLAHS
 AXEL GROEGER
 Fachanwalt für Arbeitsrecht
 DR. RONALD REICHERT
 ANDREAS OKONEK
 DR. HARTMUT FISCHER
 DR. THOMAS FEHRENBACH
 DR. WALTHER GRAF
 DR. BETTINA BERGMANN
 DR. KERRIN SCHILLHORN, MFL
 DR. FRANK LUDWIG, LL.M.
 DR. MARTIN J. OHMS
 ARNO MINAS

Berlin
 DR. DIETER SELLNER
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht
 DR. CHRISTIAN D. BRACHER
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht
 DR. PETER-ANDREAS BRAND*
 DR. OLAF REIDT
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht
 DR. HANSJÖRG PIEHL, LL.M.*
 DR. ULRICH BECKER
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht
 CLAUD-HINRICH CLAUSEN
 HARTMUT SCHEIDMANN
 JUTTA WAGNER
 Notarin; Fachanwältin
 für Familienrecht

Köln
 MARTIN REUTER
 zugelassen beim
 Oberlandesgericht Köln
 ULRICH BIRNKRAUT

Hamburg
 GERNOT LEHR
 RENATE DAMM
 DR. ROGER MANN*

Leipzig
 MANUELA M. GERHARD
 Fachanwältin für Arbeitsrecht
 DR. THOMAS STICKLER
 GERT HÄLLGIG

London
 DR. PETER-ANDREAS BRAND*
 DETLEV STAECKER
 DR. HANSJÖRG PIEHL, LL.M.*
 DR. ROGER MANN*

* Registered Foreign Lawyer
 in England and Wales

Mündliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung NRW zur Änderung des Sportwetten-Gesetzes NW (LT-Drs. 12/4076) im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Innere Verwaltung des Landtages NRW am 21.10.1999

vorgelegt von Rechtsanwalt Gernot Lehr – Bonn/Hamburg

Der Gesetzesentwurf der Landesregierung stößt auf starke verfassungs- und europarechtliche Bedenken. Die geplante Änderung des Sportwetten-Gesetzes soll dazu dienen, das faktisch bestehende Monopol des Lotto-Toto-Blocks im Lotterie- und Glücksspielbereich einmal mehr rechtlich abzusichern. Diese Bemühungen, ein Monopol zugunsten des Lotto-Toto-Blocks zu errichten, wird rechtlich vor dem Bundesverfassungsgericht und vor dem Europäischen Gerichtshof keinen Bestand haben.

Büro Bonn • Mozartstraße 4 - 10 • 53115 Bonn • Postfach 13 64 • 53003 Bonn • Telefax 02 28/65 04 79 • Telefon 02 28/7 26 25-0

Büro Berlin • Kurfürstendamm 218 • 10719 Berlin • Telefax 0 30/88 56 65 99 • Telefon: 0 30/88 56 65-0
 Büro Köln • Kaiser-Wilhelm-Ring 22 • 50672 Köln • Postfach 19 01 28 • 50498 Köln • Telefax 02 21/9 12 86 838 • Telefon 02 21/9 12 86 80
 Büro Hamburg • Büschstraße 12 (Steinway-Haus) • 20354 Hamburg • Telefax 0 40/35 21 44 • Telefon 0 40/3 55 24 70
 Büro Leipzig • Mozartstraße 1 • 04107 Leipzig • Postfach 10 06 45 • 04006 Leipzig • Telefax 03 41/21 37 830 • Telefon 03 41/21 37 80
 Büro London • Leconfield House • Curzon Street • London W1Y 8AS • England • Telefax +44/20/74 91 03 65 • Telefon +44/20/72 90 31 20

Deshalb sollte die Zeit dazu genutzt werden, den Zugang zu den Märkten des Glücksspiel- und Lotteriebereiches kontrolliert zu öffnen und durch eine angemessene, am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierte Regulierung die rechtlichen Rahmenbedingungen für privates Engagement auf dem Lotterie- und Glücksspielmarkt zu schaffen. Hierbei sollte zwischen den sehr unterschiedlichen Formen von Lotterie- und Glücksspielen differenziert werden.

Die Prognose, daß die Monopolisierung des Lotterie- und Glücksspielbereiches zugunsten des Lotto-Toto-Blocks langfristig keinen Bestand haben wird und der Gesetzgeber mit der Errichtung eines solchen Monopols wertvolle Zeit für eine sachgerechte Regulierung eines zu öffnenden Marktes vertun würde, soll kurz begründet werden:

1. An der abstrakten Zielsetzung einer gesetzlichen Regulierung des Lotterie- und Glücksspielmarktes bestehen keine Zweifel: Die Gesundheit der Bevölkerung, der Schutz vor einer Ausnutzung der Spielleidenschaft, das Anheizen des Glücksspielmarktes soll verhindert werden. So die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 28, 119, 148), des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 96, 293, 299) und des EuGH im Schindler-Urteil (NJW 1994, 2016) vom 24.03.1994 und jüngst in der Läärä-Entscheidung vom 21.09.1999 (C-124/97). Einschränkungen, die wirksam und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dieser Zielsetzung entsprechen, sind zulässig.

2. Aber, die Realität des deutschen Glücksspiel- und Lotteriemarktes sieht in extremer Weise anders aus:

Der deutsche Lotto-Toto-Block heizt mit öffentlich-rechtlicher Unterstützung den Lotteriemarkt in exzessiver Weise an. Zum Beispiel investiert der Lotto-Toto-Block jährlich Beträge von weit über 120 Mio. DM für Werbung, um den Spieltrieb der Bürger zu fördern. Die Ausspielung eines unbegrenzten Jackpots führt regelmäßig zu einer Verdreifachung der üblichen Lotterieumsätze und zielt auf die Spielleidenschaft ab. Der Lotto-Toto-Block hat innerhalb eines kurzen Zeitraumes die Lotterieveranstaltungen von 15 auf 60 erhöht, um das Spielangebot zu diversifizieren. Diese Aufzählung könnte fortgesetzt werden. Hier geht es nicht um Begrenzung der Spielleidenschaft oder um Förderung der Gesundheit der Bevölkerung.

Dieser Sachverhalt führt dazu, daß die Gerichte zunehmend kritisch werden. Die Bundesländer können sich nicht an den vom Europäischen Gerichtshof aufgestellten Rechtfertigungskriterien für ein öffentlich-rechtliches Monopol messen lassen, weil die Realität in Deutschland eine andere ist als die vom EuGH unterstellte.

3. Entsprechendes gilt für die nationalen Gerichte. Der Bundesgerichtshof hat sich jüngst sehr kritisch zu der faktischen Monopolstellung des Lotto-Toto-Blocks geäußert (BGH, Urteil vom 09.03.1999, Az.: KVR 20/97). Wir haben vor dem Verwaltungsgericht Hannover (Urteil vom 12.06.1998, Az.: 10 A 163/98) und vor dem Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht (Urteil vom 09.06.1999, Az.: 11 L 5445/98) in Lüneburg die Verpflichtung der niedersächsischen Genehmigungsbehörde erstritten, eine private gemeinnützige Lotterieveranstaltung von 9 renommierten Organisationen aus den Bereichen Umwelt und Entwicklung zuzulassen.

Entgegen mancher offizieller Verlautbarungen auch aus Nordrhein-Westfalen handelt es sich bei dieser niedersächsischen Entscheidung keineswegs um eine singuläre, auf den Einzelfall bezogene Entscheidung. Vielmehr haben die Gerichte zutreffend erkannt, daß es nicht zu rechtfertigen ist, aus Gründen der Sicherung der Volksgesundheit privaten Lotterieveranstaltungen den kontrollierten Zugang zum Markt zu verwehren. Die Gerichte haben weiter erkannt, daß sich die von den Genehmigungsbehörden vorgeschobene Bedürfnisprüfung nicht dazu instrumentalisieren läßt, den Markt abzuschotten.

Zu dem Beschluß der Innenministerkonferenz vom 09./10.11.1994, nach dem die Förderung neuer Zwecke durch Lotterieveranstaltungen vorrangig im Rahmen der bestehenden Lotterien verwirklicht werden soll, führt das OVG Lüneburg aus:

"Dieser Beschluß erscheint rechtlich fragwürdig insoweit, als er erkennbar ein Veranstaltungsmonopol der Lotterieeinrichtungen der Länder anstrebt."
(Blatt 17 des Entscheidungsabdrucks)

Zu prüfen sei vielmehr, ob eine hinzutretende Lotterie oder ein hinzutretendes Glücksspiel einen sinnvollen Beitrag zum Funktionserhalt des Gesamtsystems leisten könne.

4. Ein Detail aus den Erfahrungen dieser Verfahren ist bemerkenswert:

Die 9 gemeinnützigen Organisationen bieten den Genehmigungsbehörden an, den Spieleinsatz pro Spieler pro Jahr für die Umwelt- und Entwicklungslotterie auf einen bestimmten Betrag zu limitieren. Die datengestützte Kommunikation ermöglicht dies. Natürlich ist damit die Erwartung verbunden, daß sich auch der Lotto-Toto-Block einer solchen Limitierung des Spieleinsatzes unterwerfen würde. Sie könnte ja durchaus großzügig bemessen sein. Auf diese Weise würden die Gefahren des Anheizens der Spielleidenschaft und der Vermögensgefährdungen von Spielern wirksam eingedämmt. Keine der Genehmigungsbehörden, kein Vertreter des Lotto-Toto-Blocks haben auf dieses Thema positiv reagiert. Dies hat auch die Gerichte sehr verwundert. Um so mehr wird es die Gerichte verwundern, daß nunmehr der - leicht in angemessenen Bahnen regulierbare - Wettbereich ebenfalls dem expansiven öffentlich-rechtlichen Monopolisten zugeordnet werden soll.