

# Betting Law News

## 04 | 2006

Aktuelles aus dem deutschen und internationalen Wett- und Glücksspiel-Recht

### Inhalt

i. Wer kämpft gegen Windmühlen – die Monopolisten oder die privaten Sportwettenanbieter? _____	2
ii. Sperrungsverfügungen als wirksame Waffe gegen EU-Sportwettenanbieter? _____	6
iii. Der Entwurf eines neuen Lotteriestaatsvertrags: Konsequenzen für die private Glücksspielbranche _____	9
iv. Wird europäisches Kartellrecht das deutsche Glücksspielmonopol zu Fall bringen? _____	12
v. Die EU lässt nicht mit sich spielen _____	14
vi. Gastkommentator _____	16
vii. In eigener Sache _____	17
viii. Impressum _____	18

i. **Wer kämpft gegen Windmühlen – die Monopolisten oder die privaten Sportwettenanbieter?**

RA Dr. Wulf Hambach, Hambach & Hambach Rechtsanwälte

„Kampf der Windmühlen“ titelte am 19. 10. 2006 das [Manager-Magazin](#) in einem Bericht von Rita Syre über den **Dow Jones Medien-Workshop zum Thema „Sportwetten am Wendepunkt?“**. Syre vergleicht die Situation der Auflehnung des Staates gegen die Marktöffnung mit dem Kampf Don Quijotes gegen seine imaginären Feinde – die Windmühlen. Nicht zufällig wählt die Autorin diese literarische Metapher, denn es war der Präsident des TSV 1860 München, Stefan Ziffzer, der sich im Rahmen der Frankfurter Veranstaltung dieses Bildes bediente und wohl auch den meisten Beifall für seine treffende Wortwahl erntete. *„Wenn wir am Staatsmonopol festhalten, wird das Geld über die Grenzen ablaufen“*, sagt der gelernte Volkswirt, denn längst sei der Wettmarkt ein globaler Markt: *„Der Staat führt wieder einmal einen Kampf gegen Windmühlen.“*

Glaubt man den Monopolisten, so kämpfen weniger diese, sondern vielmehr die privaten Wettanbieter gegen Windmühlen. Denn die Sach- und Rechtslage stellt sich laut Ministerialrat Heinrich Sievers recht einfach dar. Dazu Syre: *„Sievers, der beim hessischen Innenministerium für das Glücksspielwesen zuständig ist, heizt die Stimmung mit seinem Thesenpapier an. So stellt der Ministerialrat kompromisslos fest, dass nach dem Bundesverfassungsgerichtsentscheid die in Deutschland angebotenen privaten Sportwettangebote nicht nur "illegal" sind, sondern diese privaten Angebote ein "beschönigendes Synonym" für "kriminelle Sportwettangebote" sind.“*

In dem anderthalbseitigen Papier von Sievers heißt es weiter: *„Nur unsolide Glücksritter aus Deutschland und dem EU-Ausland betätigen sich illegal in Deutschland.“* In die gleiche Kerbe schlug nur einen Tag später Erwin Horak (Präsident von Lotto Bayern) im Rahmen der Anhörung im Bayerischen Landtag zum Thema Sportwetten: So seien die Aufklärungs- und Werbebeschränkungen, die das Bundesverfassungsgericht dem staatlichen Monopolisten auferlegt habe, bereits jetzt erfüllt worden. Der mächtige ehemalige Pressesprecher des Bayerischen Finanzministeriums Horak, der nicht nur der Chef von Lotto Bayern und federführend für das staatliche Sportwettenangebot Oddset ist, sondern der auch für neun Spielbanken verantwortlich zeichnet, hält das Monopol vor dem Hintergrund der von seiner Lotto-Behörde umgesetzten Maßnahmen bereits jetzt für europarechtskonform. Die Rechtslage sei für alle neuen Fälle geklärt, also jene, die nach der Sportwetten-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im März 2006 anhängig wurden (vgl. [http://www.csu-landtag.de/binaer/statement\\_horak.pdf](http://www.csu-landtag.de/binaer/statement_horak.pdf); das von RA Dr. Wulf Hambach in der Anhörung im Bayerischen Landtag eingebrachte Positionspapier zu

Suchtgefahren bei Sportwetten und Glücksspielen, das in Kooperation mit der Londoner Remote Gambling Association erstellt wurde, kann hier heruntergeladen werden: <http://www.csu-landtag.de/binaer/CSU.pdf>.

Diese Ansicht vertrat auch der für Westlotto tätige Anwalt Dr. Manfred Hecker. Nachzulesen ist Heckers Auffassung in der Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, in der er ausführt, dass mit der Entscheidung des BVerfG vom März 2006 der § 284 StGB nunmehr konsequent angewendet werden könne und dass Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Vorschrift mit Europarecht ausgeräumt seien. In der Sportwetten-Entscheidung des BVerfG sei insbesondere eine Abkehr von der Entscheidung des BVerfG vom 27.04.2005 (1 BvR 223/05) zu sehen. Damals hatte das BVerfG festgestellt, dass die Frage der Vereinbarkeit des § 284 StGB mit Europarecht aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Zweifel im Zusammenhang mit EU-Buchmachern kaum ohne Vorlage an den EuGH geklärt werden könne. Diese Entscheidung könne, so Hecker, inzwischen „getrost als Makulatur bezeichnet werden“ (vgl. ZfWG 2006, S. 38).

Damit steht augenscheinlich Folgendes fest: Das Sportwettenmonopol ist bereits jetzt europarechtskonform und die Strafnorm des § 284 StGB kann angeblich zweifellos von allen Gerichten auf *alle* privaten Sportwettenveranstalter und -vermittler angewandt werden.

Nun die Gretchenfrage: Ist die Sach- und Rechtslage tatsächlich geklärt, kämpfen also die privaten Sportwettenanbieter gegen Windmühlen oder sind die Ausführungen der Monopolisten ein Sinnbild für *ihren* ausweglosen Kampf gegen die Windmühlen?

Eine aktuelle Entscheidung, die der österreichische Wettveranstalter Wettcorner (vertreten durch Hambach & Hambach) am 12. Oktober 2006 vor dem Landgericht München I erstritten hat, spricht indes für Letzteres. Zum Hintergrund des Verfahrens führt das **LG München I (Az. 5 Qs 32/06)** aus:

*„Nachdem das Bayerische Staatsministerium des Innern mit Bescheid vom 20.05.2005 den Antrag der Firma Wettcorner Software auf Feststellung, dass sie (Online-) Sportwetten über in Bayern ansässige Annahmestellen annehmen und an die in Österreich als Buchmacher lizenzierte Firma weiter vermitteln darf, ebenso ablehnte, wie den Hilfsantrag auf Erteilung einer Genehmigung zur Vermittlung von Sportwetten an einen im EU-Raum lizenzierten Buchmacher für das Land Bayern, hob das Bayerische Verwaltungsgericht München nach entsprechender Klageerhebung am 07.06.2006 den Bescheid des Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 20.05.2005 auf und verpflichtete den Freistaat Bayern über den Antrag der Firma Wettcorner unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden, das den Bescheid vom 20.05.2005 als europarechtswidrig erachtete.*

***Gleichwohl** untersagte das Kreisverwaltungsreferat der Landeshauptstadt München mit Bescheid vom 05.07.2006 der Firma Wettcorner die Annahme, Vermittlung und Veranstaltung von Sportwetten, weil die erforderliche Erlaubnis nicht vorliege.“*

In dem (parallel) eingeleiteten Ermittlungsverfahren erließ das Amtsgericht München am 3.08.2006 einen Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschluss gegen die Münchner Wettcorner-Annahmestellen.

Zur **Rechtswidrigkeit** des Amtsgerichtbeschlusses führt das LG München I entgegen der oben zitierten Meinung von Hecker, Horak und Sievers aus, dass der Norm-Adressat des § 284 StGB, also die laut Sievers „unsoliden Glücksritter aus der EU“, auch **nach** der März-Entscheidung des BVerfG nicht erkennen könnten, ob sie sich trotz einer gültigen EU-Sportwettlizenz strafbar machen oder nicht. Es mache also rechtlich keinen Unterschied, ob eine Sportwettensachverhalt vor oder nach der Sportwetten-Entscheidung des BVerfG im März 2006 anzusiedeln sei. Entgegen der oben dargestellten Auffassung Heckers hält das LG München I die Grundsätze bzw. die gemeinschaftsrechtlichen Bedenken des BVerfG in seiner Entscheidung vom April 2005 insofern für relevant, als sie gegen eine Anwendbarkeit des § 284 StGB auf lizenzierte Buchmacher aus anderen EU-Mitgliedstaaten sprächen.

Der Kampf des Staates gegen Windmühlen wird also bedauerlicherweise noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Bedauerlich deswegen, weil der Kampf den faden Beigeschmack der Unglaublichkeit hat: Plötzlich, erst nach dem mahnendem Fingerzeig des BVerfG, geht es den Lottogesellschaften nicht mehr um das liebe Geld, sondern – dies allerdings auch nur bei den Sportwetten – um den Kampf gegen einen noch nicht erforschten Feind: die Sportwettsucht. Das es Wettsucht und andere Gefahren im Zusammenhang mit (Online-) Gambling gibt, darf ebenso wenig bestritten werden, wie die Pflicht des Gesetzgebers, den Verbraucher vor den nachzuweisenden Gefahren zu schützen. So hat ein Sprecher der britischen Ministerin für Kultur, Medien und Sport in einem Interview in der International Herald Tribune vom 27. Oktober 2006 betont, dass ein Totalverbot des privaten (Online-) Glücksspiels – wie in den USA – den Verbraucher in den unkontrollierbaren und kriminellen Untergrund treibe:

*"We believe that tough regulation is a better approach than a free-for-all or prohibition," Anthony Wright, a spokesman for Tessa Jowell, the secretary for culture, media and sport, said Friday. "We will be looking to secure agreement to the principles for international standards of regulation."*

*Wright's comments echo remarks attributed to Jowell that were reported in The Financial Times on Friday. She, too, alluded to the U.S. prohibition of alcohol from*

*1920 to 1933, saying the move to ban online gambling could lead to the creation of "modern-day speakeasies," driving Internet gambling underground and into the control of criminals.*

Fazit: Nicht die (kontrollierte) Marktöffnung, sondern ein totales Verbot von privatem (Internet-) Glücksspiel in Deutschland, wäre eine unsolide Lösung. Denn letzteres würde nur die illegalen (nicht-lizenzierten) und die staatlichen Glücksritter bevorteilen. Die Buchmacher aus EU-Mitgliedstaaten und der Verbraucherschutz blieben außen vor.

**ii. Sperrungsverfügungen als wirksame Waffe gegen EU-Sportwettenanbieter?*****Regulierungen und Verbote von Inhalten greifen immer mehr um sich***

*Ein Bericht von Prof. Michael Rotert, Vorstandsvorsitzender von eco, dem Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V., Köln und Präsident von EuroISPA, europ. Internet Service Provider Association, Brüssel*

*In Kooperation mit Hambach & Hambach*

So schnell die EU neue Richtlinien verabschiedet bzw. entwickelt, die an manchen Stellen sogar für doppelte und dreifache Regulierung sorgen können, so schleppend erfolgt die Umsetzung in einzelnen Mitgliedstaaten. Allen voran hier natürlich Deutschland, wo Föderalismus und Staatsverträge noch zusätzlich für erschwerte Bedingungen sorgen. Damit meine ich weniger die Umsetzung der Justiz bzw. Verwaltung, sondern die erschwerten Bedingungen für die Internetindustrie ganz allgemein.

Hiervon besonders betroffen sind die Unternehmen, die neue Dienste im Internet anbieten möchten. Kommt dann noch Staatsprotektionismus dazu, entstehen schnell Situationen, wo E-Commerce im Internet unter Umständen sogar verboten wird. Besonders kritisch für die gesamte Internetindustrie wird es dann, wenn kommerzielle Inhalte von Providern in Deutschland auf Anbieterbasis oder gar abhängig vom Bundesland durch die Internet Service Provider geblockt werden sollen – wohlgemerkt, keine kriminellen oder gar anstößigen Inhalte. Eine derartige Verfahrensweise dämpft nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung des Internet, sondern schädigt darüber hinaus noch den Wirtschaftsstandort Deutschland. Genau in diese Kategorie der kriminellen und schädlichen Inhalte sollen jetzt die Anbieter von internetbasierten Sportwetten gesteckt werden, um bestehende staatliche Anbieter zu schützen! Dabei bezieht sich der Protektionismus sogar noch auf die Erhaltung überflüssiger Monopole aus fadenscheinigen Gründen und dies wird dann zusätzlich zu den Wettanbietern auf dem Rücken der Internetindustrie ausgetragen. Zusätzlich ist der Wirtschaftsstandort Deutschland insbesondere für die Internetindustrie jetzt nicht unbedingt das Schlaraffenland! Die Länder diskutieren, dass die Landesmedienanstalten die Internet-Angebote der Sportwettenanbieter mit technischen Mitteln blocken.

Warum sollte ein global agierender Internet-Service-Provider (ISP) sich in Deutschland niederlassen, wo doch schon ausschließlich in Deutschland agierende nationale ISP ihre Probleme haben, die unterschiedlichen Anforderungen an z.B. Jugendschutz etc. in den verschiedenen Ländern unterschiedlich zu behandeln? Sieht man sich die Globalität und die Technik des Internet etwas genauer an, so wird man feststellen, dass die meisten der angedachten Mechanismen weder greifen noch für irgendwelche Veränderungen sorgen

werden. Es ist schon fast rührend, mit anzusehen, wie verzweifelt versucht wird, die Ordnung und Regulierung existierender Medien und Kommunikationskanäle auf die moderne Internettechnologie zu übertragen. Die einzigen Beteiligten, auf die man dabei in der Regel zugreifen kann, sind die Internet-Serviceprovider und die haben mit den Inhalten meist gar nichts zu tun. Bei einem Datendurchsatz von 60 Gigabit/sek (entspr. ca. 5 Mio. DIN A4 Seiten pro Sekunde), gemessen am deutschen Zentralknoten, bei dem ca. 200 Provider zusammengeschlossen sind, können Inhalte weder erkannt noch aussortiert werden. Also verlangt man von den Providern, die Zugriffe auf einzelne Seiten im Internet zu blockieren<sup>1</sup>. Die Internetindustrie in Europa und explizit auch in Deutschland wehrt sich vehement gegen Sperrungsverfügungen ganz allgemein. Hauptgrund dafür ist die Tatsache, dass eine wirksame, vollständige Sperrung von Internetinhalten technisch nicht möglich ist. Trotzdem sollen die Provider auch noch haftbar gemacht werden können, falls die Sperrungen umgangen werden!

Aber es gibt auch eine gesellschaftliche Sicht derartiger Sperrungsverfügungen: Wie soll sich die Gesellschaft mit Inhalten im Internet wirkungsvoll auseinandersetzen, wenn diese geblockt werden? Das einzig vernünftige und zukunftssichere Verfahren wäre eine Filterungsmöglichkeit des Benutzers und bei jugendgefährdenden Inhalten zusätzlich geeignete Maßnahmen zur Altersverifikation. Daneben würde Selbstregulierung der Internetindustrie oder in manchen Fällen auch Ko-Regulierung zusammen mit benutzerautonomen Filtermöglichkeiten die wirtschaftliche und soziale Entwicklung deutlich fördern. Prinzipiell gilt natürlich, dass illegale Inhalte am Besten gleich an der Quelle gestoppt werden sollten, aber die hierfür notwendige internationale Harmonisierung der Gesetze wird schon aus unterschiedlichen kulturellen Belangen (z.B. Playboy in arabischen Ländern) nicht durchsetzbar sein. Im Übrigen kann und wird sich kein Provider gegen einen richterlichen Beschluss zur Blockierung wehren, auch wenn er weiß, dass es nichts bringt.

<sup>1</sup> Der Zugriff auf einzelne Seiten im Internet erfolgt über die entsprechende „www-Adresse“, die im Browser angegeben wird, oder über Suchmaschinen geliefert wird. Ein weltweites System zur Zuordnung derartiger Namen zu physikalischen Netzadressen sorgt dann dafür, dass die Seite adressiert werden kann. Diese Netzadressen werden von einigen Tausend Rechnern verwaltet, die weltweit verstreut sind. Ein Provider kann nun diese Adresse auf seinem Verwaltungsrechner sperren, aber der Benutzer kann jeden beliebigen, auch ausländischen Verwaltungsrechner bei sich eintragen, der diese Namensauflösung dann vornimmt. Mit einer Sperre wäre aber in jedem Fall nicht nur eine Seite gesperrt, sondern je nach Unterbringung der gesamte Webauftritt einer Firma oder gar die Webpräsenz von vielen Firmen, falls diese unter einer physikalischen Adresse zusammengefasst sind, was eher die Regel als die Ausnahme ist. Damit entsteht dann auch zusätzlich die Haftungsproblematik für den Provider!

Letztlich stellt sich auch die Frage, auf welche rechtliche Grundlage eine solche Sperrungsverfügung gestellt werden kann. Gerade vor dem Hintergrund der eigentlichen Untauglichkeit der Blockierung und angesichts des doch erheblichen Eingriffs in die grundgesetzlich geschützte Informationsfreiheit dürfte es schwierig werden, eine Blockierung rechtlich wasserdicht zu begründen. Hinzu kommt bei privaten Wett- und Glücksspielangeboten im Internet die grundsätzlich ungeklärte Frage nach deren Zulässigkeit. Solange weiterhin zahlreiche Gerichte das Staatsmonopol für verfassungs- und europarechtswidrig erklären und damit zumindest den im EU-Ausland lizenzierten Anbietern ein Tätigwerden in Deutschland ermöglichen, wären Sperrungsverfügungen völlig unverhältnismäßig.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus ziehen?

- Das Internet und die Internetanwendungen können und werden sich weiterentwickeln, möglicherweise eben unter dem Ausschluss von Deutschland, was die Arbeit der staatlichen Stellen hier eher erschwert. Einzelne Anbieter von E-Commerce Lösungen auszuschließen sorgt nicht nur für die Abwanderung von Arbeitsplätzen in andere Länder, sondern wirft viele weitere soziale und rechtliche Fragen auf, die der Internetindustrie erläutert werden müssen.
- Die Sperrung wirtschaftlicher Inhalte, auch wenn sie nicht funktioniert, ist der sichere Weg in den totalen Überwachungsstaat. Wie beim Mautsystem werden mit Sicherheit dann auch andere konventionelle Wirtschaftszweige auf die Idee kommen, dass es ja ganz einfach ist, sich die Konkurrenz im Internet vom Leibe zu halten. Interessenkonflikte sind vorprogrammiert, wenn man den ISP zum Hilfssheriff für Strafverfolgung und Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen des Staates macht.

Der Titel dieses Artikels beinhaltet die Frage nach Glücksspielangeboten im Internet; die Antwort auf diese Frage könnte eigentlich kurz und knapp lauten: Ja aber nur durch staatliche Stellen! Alle anderen Anbieter werden – egal wie – kaltgestellt.



### iii. Der Entwurf eines neuen Lotteriestaatsvertrags: Konsequenzen für die private Glücksspielbranche

*Rechtsanwälte Dr. Wulf Hambach und Konrad Miller, LL.M.,  
Hambach & Hambach Rechtsanwälte*

Im Nachgang zur Sportwetten-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom März 2006 haben die Ministerpräsidenten der Länder mehrheitlich beschlossen, am Sportwetten- bzw. Glücksspielmonopol vorerst festzuhalten und mit Ablauf der vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Übergangsfrist (Ende 2007) die Einzelheiten in einem entsprechend überarbeiteten Lotteriestaatsvertrag der Länder zu regeln. Im August wurde bereits ein *erster* Entwurf vorgelegt, der unter anderem alle Glücksspiele einschließlich Sportwetten, Kasino und Poker sowie Lotterien via Fernsehen oder Internet untersagte. Die allgemein formulierten Werbe- und Vertriebsverbote hätten jedoch auch das Aus für einige staatlichen Angebote in der bislang praktizierten Vertriebsform bedeutet. So wäre etwa die Übertragung der Ziehung der Lottozahlen im Fernsehen und die Werbung der Klassenlotterien per Postwurfsendung nicht mehr möglich gewesen. Mit dieser Regelung einhergegangen wären daher auch entsprechende finanzielle Einbußen der staatlichen Glücksspielanbieter. Um diese Konsequenzen zu vermeiden einigten sich die Ministerpräsidenten der Länder anlässlich ihrer Konferenz am 19. und 20.10.2006 in Bad Pyrmont darauf, für die staatlichen Angebote bestimmte Ausnahmen vom Werbe- und Vertriebsverbot via Fernsehen und Internet zuzulassen. Der inzwischen vorgelegte *überarbeitete* Entwurf vom 25.10.2006 (abrufbar unter [http://www.stk.niedersachsen.de/master/C28438787\\_L20\\_Do\\_l484.html](http://www.stk.niedersachsen.de/master/C28438787_L20_Do_l484.html)) bestimmt nunmehr in §§ 12 und 25:

*In der Erlaubnis kann für Veranstaltungen, die traditionell in Verbindung mit dem Fernsehen präsentiert werden und bei denen vorrangig die gemeinnützige Verwendung der Reinerträge dargestellt wird, eine **Befreiung vom Verbot der Fernsehwerbung** (§ 5 Abs. 3) zugelassen werden.*

*Die Länder können (Alternativ: gegebenenfalls befristet auf 2 Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrags) abweichend von § 4 Abs. 4 bei Spielbanken und Lotterien die **Veranstaltung und Vermittlung im Internet im Einzelfall erlauben**, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 vorliegen und folgende Voraussetzungen erfüllt sind [...]*

Das zunächst vorgesehene **Verbot der unverlangten Übermittlung von Werbematerial** oder von Angeboten zum Glücksspiel (§ 5 Abs. 3 S. 2 des ersten Entwurfs) wurde dagegen ersatzlos **gestrichen**.

Mit der Aufnahme dieser Änderungen in den Entwurf werden jedoch die europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben ad absurdum geführt. Offensichtlich sollen die privaten Anbieter rücksichtslos vom Markt gedrängt werden, ohne dass den staatlichen Anbietern die im Falle eines Monopols erforderlichen Grenzen gesetzt werden. Angesichts dieser Dreistigkeit kann es nicht verwundern, dass **EU-Binnenmarkt-Kommissar Charlie McCreevy** unmittelbar nach der Presseerklärung von Bad Pyrmont in ungewohnt deutlicher Form Stellung bezog. Gegenüber dem "Spiegel" erklärte er, dass er das Vorhaben der Ministerpräsidenten ganz und gar nicht akzeptieren werde. Nach Ansicht der EU-Kommission verstießen schon die heute in Deutschland geltenden Regeln gegen EU-Recht. Weiter sagte McCreevy wörtlich:

*„Nun wollen die Bundesländer diese Restriktionen noch verstärken und ausweiten. Das geht auf keinen Fall.“*

McCreevy stellte zudem klar, dass die bereits eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren notfalls bis zur letzten Instanz durchgefochten werden würden. Für private und staatliche Anbieter müssten schließlich die gleichen Regeln gelten (Der Spiegel, Ausgabe 43/2006 vom 23.10.2006, S. 90).

Damit haben private Glücksspielanbieter nach langer Zurückhaltung seitens der EU eine überraschend eindeutige Rückendeckung erhalten. Sollten die Ministerpräsidenten der Länder sich tatsächlich auf die geplanten Regelungen einigen, dürften diese nur von begrenzter Dauer sein. Zudem würde sich der Staat der Gefahr erheblicher Schadensersatzforderungen aussetzen.

Zudem ist immer noch **offen, ob der Entwurf Anfang 2008 überhaupt in Kraft treten wird**. Die Einigung auf den endgültigen Wortlaut soll bei einem weiteren Treffen der Ministerpräsidenten am 13. Dezember 2006 zustande kommen. Im darauffolgenden Jahr müsste dann jedes einzelne Länderparlament dem Staatsvertragsentwurf zustimmen. Allerdings ist auf bundes- und landespolitischer Ebene die Beibehaltung des Monopols parteiübergreifend durchaus umstritten. Zuletzt sprach sich innerhalb der schleswig-holsteinischen großen Koalition von CDU und SPD die CDU-Fraktion erneut für eine umgehende Liberalisierung des deutschen Lotteriemarktes aus (Pressemitteilung Nr. 376/06 vom 27.10.2006) und verwies darauf, dass der vorliegende Entwurf schwere verfassungs- und europarechtliche Fehler enthalte. Außerdem setzen sich diverse Medien- und Wirtschaftsvertreter und Sportvereine für eine kontrollierte Freigabe des Marktes ein (z.B.: unter [www.kein-monopol.de](http://www.kein-monopol.de)). Auch die Kanzlei Hambach & Hambach engagiert sich in Kooperation mit der Remote Gambling Association (RGA) politisch aktiv gegen die Unterzeichnung des Entwurfs. Angesichts der anhaltenden politischen Diskussion ist es

durchaus denkbar, dass zumindest das Parlament eines einzelnen Bundeslandes dem Staatsvertrag nicht zustimmt, womit dieser hinfällig wäre.

Inzwischen haben überdies selbst die absoluten Verfechter des Staatsmonopols begriffen, dass jedenfalls langfristig das Monopol nicht das geeignete Mittel sein wird, um den deutschen Glücksspielmarkt zu regulieren. Dementsprechend soll der neue Lotteriestaatsvertrag auch nach dem Willen seiner Befürworter eine begrenzte Laufzeit von ca. vier Jahre haben. Über kurz oder lang ist damit auch in Deutschland mit Sicherheit eine Liberalisierung zu erwarten. Dies dürfte im Übrigen auch auf alle anderen EU-Mitgliedstaaten zutreffen. Großbritannien beabsichtigt derzeit etwa, neben den bereits möglichen Sportwettenangeboten auch private Online-Casinos zu lizenzieren. Die Situation innerhalb der **EU ist insofern keinesfalls mit der von striktem Protektionismus gekennzeichneten Lage in den USA zu vergleichen**. Die USA können ihren Markt trotz internationaler Handelsabkommen abschotten, da letztere nur schwer durchsetzbar sind. Dass es innerhalb der EU nicht soweit kommen wird, dafür sorgen die „Hüter der Verträge“: der Europäische Gerichtshof und die Europäische Kommission.

**iv. Wird europäisches Kartellrecht das deutsche Glücksspielmonopol zu Fall bringen?*****Beschluss des Bundeskartellamts bestätigt***

*Rechtsanwälte Dr. Wulf Hambach und Konrad Miller, LL.M.,  
Hambach & Hambach Rechtsanwälte*

Das Oberlandesgericht Düsseldorf hat am 23. Oktober 2006 den Beschluss des Bundeskartellamts vom 23. August 2006 (Az.: B 10 – 92713 – Kc – 148/05) in allen wesentlichen Punkten bestätigt (Az.: VI – Kart 15/06).

Das Bundeskartellamt hatte dem Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) unter Hinweis auf europäisches und deutsches Kartellrecht untersagt, private Vermittler wie Fluxx, Faber, Tipp24 oder Jaxx auszugrenzen, die Tippscheine in Supermärkten und Tankstellen verkaufen und bei den Lottogesellschaften einreichen wollen. Außerdem untersagte die Wettbewerbsbehörde den Lottogesellschaften die bisher praktizierte regionale Gebietsaufteilung. In seinem Beschluss stellte das Bundeskartellamt ferner klar, dass die Lottogesellschaften keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen. Zudem würde die vom Bundesverfassungsgericht geforderte aktive Suchtprävention nicht stattfinden und die Lotto-Annahmestellen hätten ein eigenes wirtschaftliches Interesse daran, möglichst viele Kunden zu gewinnen.

Der Kartellamtsbeschluss bezieht sich in verschiedenen Teilen auch auf die staatlichen Sportwettenangebote Fußballtoto und Oddset. Gemäß der Entscheidung verstößt die diesbezügliche Marktaufteilung innerhalb Deutschlands gegen die kartellrechtlichen Vorschriften der EU. Letztendlich betreffen aber die kartellrechtlichen Bedenken darüber hinausgehend auch die Abschottung des deutschen Markts gegenüber Wettbewerbern aus anderen EU-Mitgliedsstaaten. Denn die Monopolisierung von Sportwetten und der damit einhergehende Ausschluss EU-ausländischer Sportwettenanbieter wird ebenfalls als Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne von Art. 82 S. 1 EG zu qualifizieren sein. Damit dürfte das deutsche Sportwettenmonopol auch aus kartellrechtlicher Sicht hinfällig sein. Das Verwaltungsgericht Gießen betont in einer Pressemitteilung vom 25.10.2006 und in den zugrunde liegenden jüngsten Entscheidungen ausdrücklich, dass der Bundeskartellamtsbeschluss und die darin festgestellte Rechtswidrigkeit der Praxis der Lotteriegesellschaften nicht nur für Spielvermittler gilt, sonder auch im Rahmen von Gerichtsverfahren über die Zulässigkeit privater Sportwettenangebote berücksichtigt werden muss.

Die vom DLTB gegen den Bundeskartellamtsbeschluss eingelegte Beschwerde hat das Oberlandesgericht Düsseldorf im wesentlichen zurückgewiesen. Damit ist die Entscheidung

zunehmend weitestgehend sofort vollziehbar und die Lottogesellschaften sind ab sofort wieder verpflichtet, Spielscheine privater Spielvermittler entgegenzunehmen. Auch der Aufbau weiterer Vertriebsstellen privater Spielvermittler etwa in Supermärkten darf danach vom DLTB nicht weiter behindert werden. Das Gericht präzisierte allerdings gleichzeitig, dass die Lottogesellschaften nicht unbesehen sämtliche Spieleinsätze akzeptieren müssten. Bei Verstößen privater Vermittler gegen das Ordnungsrecht dürften sie die Annahme verweigern. Ferner wiesen die Richter darauf hin, dass auch der Entwurf des neuen Lotteriestaatsvertrags, der im Dezember von den Ministerpräsidenten der Länder verabschiedet werden soll, an den Maßstäben des europäischen Kartellrechts zu messen sei.

Der DLTB kündigte an, gegen die Entscheidung Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof einzulegen.

Ebenso wie die Äußerungen von Binnenmarktkommissar Charlie McCreevy zu den Plänen der Bundesländer (siehe S. 10) weisen die Beschlüsse des Bundeskartellamts und des OLG Düsseldorf klar die Grenzen des staatlichen Glücksspielmonopols auf. Das scheinheilige Vorgehen der staatlichen Anbieter ist nicht mit den europarechtlichen Vorgaben vereinbar. Da die staatlichen Glücksspielangebote selbst von Gewinnstreben gekennzeichnet sind, können sich die Betreiber des Monopols nicht hinter der angeblich hoheitlichen Aufgabe und der angeblich stattfindenden Spielsuchtprävention verschanzen. So bildet das EU-Kartellrecht einen weiteren Mosaikstein zugunsten der privaten Anbieter im Kampf gegen das deutsche Glücksspielmonopol.

**v. Die EU lässt nicht mit sich spielen**

***Die EU-Kommission weitet die Untersuchungen der Glücksspielmärkte auf weitere Mitgliedstaaten aus.***

*RA Dr. Wulf Hambach und Sarah Madden, Hambach & Hambach Rechtsanwälte*

Die von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung zum Thema Glücksspiel in der EU bestätigt, dass es zwischen den Mitgliedstaaten der EU wesentliche Unterschiede in der Handhabung des Glücksspiels gibt. Wie die Studie u.a. zeigt, schränken die gesetzlichen Regelungen zum Glücksspiel in den meisten Mitgliedstaaten die Grundfreiheiten des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit auf EU-rechtswidrige Art und Weise ein. Zu diesem Ergebnis kommt auch der Deutschland betreffende Teil, der auf der Kommentierung der Kanzlei Hambach & Hambach beruht (Appendix 5, S. 1716).

Bislang wurden von der EU-Kommission zehn Vertragsverletzungsverfahren gegen neun Mitgliedstaaten wegen unzulässiger Beschränkungen von Dienstleistungen im Glücksspielbereich eingeleitet. Zuletzt wurden Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich, Frankreich und erneut ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien eingeleitet. Vorangegangen waren im April dieses Jahres Verfahren gegen Dänemark, Finnland, Deutschland, Ungarn, Italien, die Niederlande und Schweden (wir berichteten in unseren Betting Law News 06/05, 07/05 und 01/06).

Alle Verfahren beziehen sich auf die Veranstaltung von Sportwetten; nur das Verfahren gegen Österreich betrifft auch das Angebot der Spielbanken und die Diskriminierung ausländischer Spieler.

In all diesen Fällen möchte sich die Kommission darüber Klarheit verschaffen, ob die in Frage stehenden Regelungen mit geltendem EU-Recht vereinbar sind. An alle betroffenen Mitgliedstaaten ergingen offizielle Auskunftersuchen zur Klärung der Frage, welche nationalen (gesetzlichen) Sportwetten-Beschränkungen es in den betreffenden Mitgliedstaaten gibt.

Diese sog. „schriftlichen Auskunftersuchen“ bilden die erste Phase in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG, in der der jeweilige Mitgliedstaat zunächst gehört werden soll. Die Verfahren wurden eingeleitet, weil sich eine Vielzahl privater Sportwettenanbieter bei der Kommission beschwert hatte und die Kommission nach eigener Überprüfung die Beschwerden für stichhaltig ansah. Die betroffenen Mitgliedstaaten haben grundsätzlich zwei Monate Zeit, um sich zum Sachverhalt zu

äußern. Hierbei müssen die Mitgliedstaaten sowohl zu den gesetzlichen, als auch zu den tatsächlichen Umstände in ihrem Land Stellung nehmen.

Obwohl sich bereits einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, in der Sache geäußert haben, ist mit einer Entscheidung der Kommission über die Fortführung der Verfahren nicht vor Ende dieses Jahres zu rechnen. Auf operativer Ebene jedenfalls hält die Kommission dauerhaft Kontakt zu den Mitgliedsstaaten.

Abhängig von den Antwortschreiben der jeweiligen Mitgliedstaaten entscheidet die Kommission darüber, ob das Verfahren eingestellt wird, oder sie eine sogenannte „begründete Stellungnahme“ abgibt. In einer solchen „begründeten Stellungnahme“ werden die Gründe für die Annahme einer Verletzung geltenden EU-Rechts klar dargelegt und dem Mitgliedstaat wird eine Frist zur Beseitigung der Missstände im eigenen Land gesetzt. Kommt der Mitgliedstaat einer solchen Aufforderung nicht nach, leitet die Kommission ein gerichtliches Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein.

Möglicherweise erkennen einige Mitgliedstaaten tatsächlich, dass die bestehenden Beschränkungen des privaten Sportwettenmarktes gegen geltendes EU-Recht verstoßen und passen die entsprechenden Vorschriften an die Vorgaben der EU an. Für gewöhnlich genügen solche „begründeten Stellungnahmen“ der Kommission, um die Mitgliedstaaten wieder auf einen EU-rechtskonformen Kurs zu bringen.

Sollten die Mitgliedstaaten in den Vertragsverletzungsverfahren wegen der Beschränkung privater Sportwettenangebote allerdings nicht einlenken, so wird EU-Binnenmarkt-Kommissar McCreevy „gegebenenfalls bis zur letzten Instanz zu gehen“, wie er kürzlich in einem Spiegel-Interview (23. Oktober 2006) ankündigte.

Auf Grund der eher eingeschränkten Macht eines einzelnen EU-Kommissars und wegen der langen Dauer eines Vertragsverletzungsverfahrens wird es jedoch noch ein weiter Weg bis zur Entscheidung in „letzten Instanz“ sein. Vorsichtig geschätzt wird ein solches Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat wegen EU-rechtswidriger Beschränkung privater Sportwettenangebote mindestens fünf Jahre dauern, wenn nicht noch länger.

Da bereits gerichtliche Verfahren aus Italien und Deutschland vor dem EuGH verhandelt werden, wird es in diesen wohl eher zu einer Entscheidungen des EuGH kommen, bevor die Vertragsverletzungsverfahren überhaupt Wirkung zeigen.

vi. **Gastkommentator****Professor Michael Rotert**

Professor Michael Rotert setzt sich durch sein Engagement in verschiedenen nationalen und internationalen Gremien intensiv für den Erfolg des Internet in Deutschland ein. Er verfügt über langjährige Erfahrung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie und war als Gutachter für die EU, UN und das U.S. Department of Commerce tätig. Professor Rotert war Industriesprecher der deutschen Delegation der G8 Cybercrime Gruppe. Professor Rotert ist Vorstandsvorsitzender des eco – dem Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V. und Präsident von EuroISPA (European Internet Service Provider Association).

Neben seinen beruflichen Erfahrungen, die er unter anderem als Gründer und Geschäftsführer bei Xlink, einem der ersten Provider in Deutschland, als Geschäftsführer und Senior Vice President bei KPNQWest, als Geschäftsführer verschiedener Internet-Serviceprovider sammelte, verfügt er über ein umfassendes akademisches Know-How. Vor seinem Start bei Xlink war Michael Rotert an der Universität Karlsruhe tätig. 1985 konnte er dort den ersten Internetanschluss einer deutschen Hochschule realisieren.



**vii. In eigener Sache**

Die Kanzlei Hambach & Hambach hat für den Bundesverband der digitalen Wirtschaft (BVDW) eine Stellungnahme zu rechtlichen Aspekten der Zulässigkeit von Werbung für Online-Sportwetten durch die Internetwirtschaft erarbeitet, welche auf der Website des BVDW unter [www.bvdw.org/wissenspool/empfehlungen.html](http://www.bvdw.org/wissenspool/empfehlungen.html) heruntergeladen werden kann.



Herr Rechtsanwalt Dr. Wulf Hambach wird demnächst auf folgenden Konferenzen sprechen:

**5. - 7. November 2006 / Dublin – Irland**

[IGCE-International Gaming Conference & Expo](#) (IGCE)

**29. November 2006 / London – GB**

[Excellence in Gaming Law](#) (ATEonline)

**24. Januar 2007 / London – GB**

[„The changing landscape of gambling in Europe“](#) (ATE/ICE)

**8. Februar 2007 / Trier – Deutschland**

[Competition Law and Gambling](#) (ERA – European Association for the Study of Gambling)



Herr Rechtsanwalt Dr. Wulf Hambach ist seit kurzem Mitglied der [International Association of Gaming Attorneys](#) (IAGA).



Weiter informieren wir darüber, dass Herr Rechtsanwalt Dr. Hendrik Schöttle seit kurzem als Dozent für die Ausbildung von Fachanwälten im IT-Recht bei der Deutschen Anwaltakademie tätig ist.

**viii. Impressum**

Die Betting-Law-News informieren Sie kostenlos über aktuelle Ereignisse aus dem europäischen und internationalen Recht der Unterhaltungsindustrie. Hambach & Hambach übernimmt keine Haftung für die Richtigkeit des Inhalts der Betting-Law-News. Bitte beachten Sie, dass die Betting-Law-News lediglich der Information dienen und eine anwaltliche Rechtsberatung unter keinen Umständen ersetzen. Ein Nachdruck (Zweitveröffentlichung) ist bei unentgeltlicher Weitergabe nur unter Nennung der Quelle und Adressangaben (im Internet zudem verlinkt) gestattet. Wir bitten zudem um Zusendung eines Belegexemplares. Der Betting-Law-Newsletter ist beim nationalen ISSN-Zentrum für Deutschland registriert (**ISSN 18617441**).

**Redaktionell verantwortlich**

RA Dr. Wulf Hambach

Haimhauser Str. 1

D-80802 München

Fon: +49 89 389975-50

Fax: +49 89 389975-60

E-Mail: [info@ra-hambach.com](mailto:info@ra-hambach.com)

[www.betting-law.com](http://www.betting-law.com)

**Redaktion**

RA Dr. Wulf Hambach

RA Claus Hambach

RA Andreas Gericke

RA Dr. Hendrik Schöttle

RA Konrad Miller, LL.M.

RA Dr. Michael Hettich

Sarah Madden

**Gastkommentatoren**

RA Justin Franssen

Thietmar Hambach

Jens Leinert

RA Quirino Mancini

Martin Oelbermann

Prof. Michael Rotert

RA Dr. Walter Schwartz

RA Thibault Verbiest