

Ausschussvorlage INA 19/56 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden

zu dem

**Gesetzentwurf
der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften
– Drucks. [19/5248](#) –**

15. Gemeinsame Stellungnahme:
Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB), Deutscher Fußball-Bund (DFB) und
Die Deutsche Fußball Liga (DFL) S. 1
16. Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte, Leuphana Universität Lüneburg S. 4



Hessischer Landtag
Frau Dr. Ute Lindemann
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden
E-Mail: U.Lindemann@ltg.hessen.de

8. November 2017

Gemeinsame Stellungnahme von DOSB, DFB und DFL zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften – Drucks. 19/5248 –

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 9. Oktober 2017 wurden u.a. der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB), der Deutsche Fußball-Bund (DFB) und die Deutsche Fußball Liga (DFL) zur mündlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften – Drucks. 19/5248 – eingeladen und um eine schriftliche Stellungnahme gebeten. Von dieser Gelegenheit machen wir gerne Gebrauch.

1. Allgemeine Anmerkungen

Der organisierte Sport plädiert seit vielen Jahren für ein sog. Duales Modell im Wege der Beibehaltung des staatlichen Veranstaltungsmonopols von Großen Lotterien bei kontrollierter Öffnung des Sportwettenmarktes auch für private Anbieter. An diesem Modell hält der Sport mit Nachdruck fest. Denn unseres Erachtens ist die kontrollierte Öffnung des Sportwettenmarktes die notwendige Voraussetzung dafür, den Spieltrieb in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, um damit alle weiteren Ziele des GlüÄndStV bzw. des zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (2. GlüÄndStV) erreichen zu können.

Wir begrüßen ausdrücklich das insofern unveränderte Ziel der glücksspielrechtlichen Vorschriften, den Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs, sicherzustellen.

Allerdings vermögen wir derzeit nicht zu erkennen, inwieweit die Ziele des GlüÄndStV durch die im 2. GlüÄndStV vorgenommenen Änderungen auch tatsächlich erreicht werden können. Insofern hält der organisierte Sport an seiner bereits in der Vergangenheit geäußerten Kritik fest.

2. Integrität des sportlichen Wettbewerbs als Ziel des GlüÄndStV

Der organisierte Sport begrüßt ausdrücklich, dass die Vorbeugung von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten als Zielstellung auch im 2. GlüÄndStV unverändert verankert ist. Wir halten die Unbeeinflussbarkeit des Verlaufs und des Ausgangs sportlicher Wettbewerbe für die Grundlage der Attraktivität des Sports sowie dessen Anerkennung in Staat und Gesellschaft. Die Aufnahme der Gefahrenvorsorge in Bezug auf die Integrität sportlicher Wettbewerbe entspricht der realen Gefährdungslage durch Manipulationen mit Sportwettbezug und honoriert die Eigenleistungen von Sportveranstaltern im Rahmen der Planung, Organisation sowie Durchführung von Sportveranstaltungen, ohne die Sportwetten überhaupt nicht stattfinden könnten.

3. Konzessionsmodell für Sportwetten wird beibehalten

Die kontrollierte Öffnung des Sportwettenmarktes für private Anbieter ist unverzichtbar für die Lenkung des Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen. Unseres Erachtens kann eine rechtssichere Öffnung des Sportwettenmarktes allerdings nur im Wege qualitativer Zulassungskriterien erfolgen, bei deren Vorliegen ein Rechtsanspruch auf Erlaubnis besteht. Vor diesem Hintergrund halten wir die Aufhebung der zahlenmäßigen Beschränkung der Konzessionen, wie sie im 2. GlüÄndStV vorgesehen ist, für einen notwendigen Schritt in die richtige Richtung, den wir ausdrücklich begrüßen.

Allerdings weicht die derzeitige Konzeption des Konzessionsmodells nach dem GlüÄndStV, die im 2. GlüÄndStV fortgeführt wird, von unseren Vorstellungen nach wie vor erheblich ab: Das Konzessionsmodell für Sportwetten ist lediglich eine Ausnahme vom fortbestehenden Grundsatz eines staatlichen Monopols zur Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten. Dieser Grundsatz wird für eine Experimentierphase nur dispensiert. Die Aufhebung der absoluten Limitierung der Konzessionen durch den 2. GlüÄndStV ändert dieses Grundmodell nicht. Damit verbunden sind aber nicht nur rechtliche Zweifel an dessen Zulässigkeit. Auch in tatsächlicher Hinsicht bestehen Bedenken, ob und inwieweit die Öffnung des Sportwettenmarktes durch die geplanten Modifikationen des Konzessionsmodells tatsächlich gelingen wird. Deshalb möchten wir an unseren Vorstellungen zur Öffnung des Sportwettenmarktes nachdrücklich festhalten.

4. Bewerbung von Sportwettangeboten bleibt unverändert

Werbung halten wir für ein zentrales Mittel zur Lenkung des Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen. Vor diesem Hintergrund erweisen sich einige Vorschriften des GlüÄndStV, die durch den 2. GlüÄndStV beibehalten werden, als inkohärent. Hierzu gehört insbesondere das Verbot von Werbung für Sportwetten im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen. Dieses Verbot widerspricht dem Ziel der Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs in überwachte Bahnen, da Werbung auf zulässige Sportwettangebote hinweist und vor allem in der ersten Phase eines geöffneten Sportwettenmarktes für die Austrocknung des vorhandenen Grau- und Schwarzmarktes besonders wichtig wäre. Eine Erweiterung der durch den 2. GlüÄndStV unveränderten Vorgaben des GlüÄndStV ist deshalb unabdingbar.

5. Kein Mitspracherecht des Sports beim Zuschnitt von Sportwetten

Zur Abwehr von Gefahren für die Integrität sportlicher Wettbewerbe hat der organisierte Sport stets dafür plädiert, leicht manipulierbare Gegenstände vom Inhalt zulässiger Wettangebote auszuschließen. Welche Wettgegenstände auch unter Berücksichtigung des Kanalisierungsziels verboten werden sollten, muss dabei ebenso in enger Abstimmung mit dem organisierten Sport erfolgen

wie die Festlegung, auf welche Sportereignisse überhaupt gewettet werden darf. Nur eine solche Abstimmung trägt den eigenen Maßnahmen des Sports gegen Spielmanipulationen und dem diesen zugrundeliegenden Präventionsansatz hinreichend Rechnung. Ein solches Mitspracherecht des Sports in Bezug auf die bewettbaren Angebote und Sportereignisse ist jedoch auch im 2. GlüÄndStV nicht vorgesehen.

6. Fehlen einer Finanzierungsgarantie für den Sport

Mit Nachdruck plädiert der organisierte Sport seit langem für eine angemessene Beteiligung an den fiskalischen Erträgen von Sportwetten. Sie dient zur Kompensation sowohl seiner vielfältigen Eigenleistungen zur Schaffung der Voraussetzungen für bewettbare Angebote („ohne Sport keine Sportwette“) als auch seiner umfangreichen Maßnahmen zur Abwehr der Risiken für die Manipulation seiner Wettbewerbe durch Sportwetten. Aus beiden Gründen halten wir die Einführung einer Finanzierungsgarantie aus den fiskalischen Erträgen von Sportwetten zugunsten des Sports für angemessen und geboten. Sie wurde dem Sport im Zuge der Beratungen der Ministerpräsidentenkonferenz im Juni 2012 dem Grunde nach zugesagt, ohne dass diese Zusage bislang eingelöst wurde. Hieran ändert auch der 2. GlüÄndStV nichts.

Der Profifußball, auf den der allergrößte Teil aller Sportwetten in Deutschland entfällt, hat bereits vor Jahren angekündigt, auf die ihm aufgrund einer solchen Regelung zustehenden fiskalischen Erträge zugunsten des gemeinnützigen Sports verzichten zu wollen. Eine wie auch immer geartete und ausgestaltete Sportwettenabgabe käme damit fast ausschließlich dem gemeinnützigen Sport in Deutschland zugute.

Wir können daher nicht nachvollziehen, warum auch der 2. GlüÄndStV keine Finanzierungsgarantie für den Sport vorsieht und damit erneut die Chance für eine angemessene und gebotene Beteiligung des Sports an den Sportwetterlösen vertan wird.

7. Fehlen eines bereichsspezifischen Sportveranstalterrechts

Die Argumente hinsichtlich einer Finanzierungsgarantie für den Sport korrelieren mit denen für die Einführung eines stärkeren urheberrechtlichen Schutzes von Sportveranstaltern: Sportveranstalter leisten substantielle Beiträge für die Planung, Organisation und Durchführung von Sportwettbewerben, auf deren Ausgang Sportwettangebote konzipiert werden. An diesen Sportwettangeboten partizipiert der organisierte Sport jedoch nicht, sondern trägt umgekehrt allein die Risiken aus deren Manipulation. Deren Bekämpfung kostet den organisierten Sport zusätzliche Überwachungsmaßnahmen, denen weder unmittelbare noch mittelbare Erträge aus den Sportwetten gegenüberstehen. Wir bedauern es daher sehr, dass auch der 2. GlüÄndStV der Tatsache, dass erst die Organisation und Durchführung der Sportveranstaltungen Sportwettangebote überhaupt ermöglichen, keine Rechnung trägt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Michael Vesper
Vorstandsvorsitzender
DOSB

Dr. Friedrich Curtius
Generalsekretär
DFB

Christian Seifert
Vorsitzender der Geschäftsführung
DFL

Univ.-Prof. Dr. jur. Jörg Philipp Terhechte, MCI Arb
Vizepräsident der Leuphana Universität Lüneburg
Professor für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht
sowie Regulierungs- und Kartellrecht an der Leuphana Universität Lüneburg
Geschäftsführender Direktor des Leuphana Competition & Regulation Institute
Leiter des Leuphana Center for Gaming Law & Culture

Schriftliche Stellungnahme
für den Innenausschuss des Hessischen Landtags
zum
Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung für
ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften
(Drucks. 19/5248)

Lüneburg/Hamburg, 7. November 2017

I. Anlass der Stellungnahme

Die Geltung des aktuell in Kraft befindlichen Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) zwischen den Bundesländern ist befristet. Auch zielt der GlüStV auf fortlaufende Aktualisierung. Die Ministerpräsidenten der Bundesländer haben entsprechend am 16.3.2017 den Zweiten GlüÄnStV unterzeichnet, der das glücksspielrechtliche Instrumentarium an die gegenwärtigen Gegebenheiten anpassen soll. Hessen will mit dem vorgelegten „Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften“ (im Folgenden: E-GlÜSpG HE) insbesondere die Zustimmung zu dem Zweiten GlüÄnStV gewährleisten (vgl. künftig § 2a Abs. 1 Hess. GlüSplG) sowie den Zweiten GlüÄnStV in Hessen mit Gesetzeskraft versehen (§ 2a Abs. 2 Hess. GlüSplG). Der Unterzeichner ist vom Vorsitzenden des Innenausschusses des Hessischen Landtags um eine Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf gebeten worden, die hiermit vorgelegt wird. Die Stellungnahme bezieht sich insoweit auf die spezifischen Änderungen des hessischen Gesetzes, aber auch ganz allgemein auf den Zweiten GlüÄnStV, dem Hessen mit dem Gesetz ja zustimmen will.¹

II. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Die Regulierung von Glücksspielen in Deutschland hat in den letzten Jahren zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen Vertretern der z. T. privaten Glücksspielbranche und den entsprechenden Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder geführt. Im Mittelpunkt steht gegenwärtig die Vereinbarkeit der entsprechenden gesetzlichen Regelungen mit dem Recht der Europäischen Union.

Insgesamt geht es beim Glücksspielrecht um ggf. eingriffsintensives Wirtschaftsverwaltungsrecht, so dass aus der Warte des Unionsrechts, aber auch aus der Warte der Grundrechte, besondere Anforderungen zugrunde zu legen sind. Dieser besonderen Konstellation wird im deutschen Regulierungsrahmen bislang zu wenig Aufmerksamkeit zuteil. Dies belegen auch die minimalen Änderungen, die der Zweite GlüÄnStV mit sich bringen soll.

¹ Angesichts der Erklärung des Landes Schleswig-Holstein, dass es den Zweiten GlüStV nicht ratifizieren wird, könnte sich das Gesetz als überflüssig erweisen.

III. Schwerpunkte des Gesetzentwurfs

Der von der Hessischen Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf enthält im Wesentlichen die Zustimmung und notwendigen Anpassungen zum Zweiten GlÜAnStV. Daneben soll mit dem neuen § 16a eine Befugnis der Glücksspielaufsichtsbehörde, Testkäufe durchzuführen, in dem Gesetz verankert werden.

Im Einzelnen:

1. *Änderungen des GlÜStV*: Die Änderungen des GlÜStV, die die Ministerpräsidenten beschlossen haben – und die mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf für Hessen in Kraft gesetzt werden sollen –, werfen zahlreiche Fragen auf. Im Lichte der anhaltenden Auseinandersetzungen (s.o.), müsste das vordringlichste Ziel der Bundesländer eigentlich darin bestehen, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der den Vollzugsbehörden einen (rechtstaatlich wie unionsrechtlich gebotenen) gleichmäßigen Vollzug der glücksspielrechtlichen Vorschriften erlaubt. Auch ist daran zu erinnern, dass die Evaluierung des GlÜStV durch das Land Hessen zahlreiche Schwachstellen des bestehenden Systems offenbart hat.²

Gleichwohl sind die Änderungen, die der Zweite GlÜAnStV mit sich bringt, eher oberflächlich. So haben sich die Bundesländer gerade nicht mit den demokratietheoretischen Problemen, die mit den Entscheidungen des Glücksspielkollegiums verbunden sind, auseinandergesetzt. Auch die Umstellung des Konzessionssystems bei Sportwetten scheint eher der momentan unübersichtlichen Situation geschuldet zu sein. Ein klares Vergabekonzept ist hier aber nicht erkennbar. Die grundsätzlichen unionsrechtlichen Bedenken, die die z.T. unterschiedliche und z. T. einheitliche Regulierung unterschiedlicher Formen des Glücksspiels auf sich lenken, werden nicht adressiert.

Vor dem Hintergrund der neueren Rechtsprechung des EuGH verursacht aber insbesondere die Frage, wie das durch den GlÜStV etablierte System durch die zuständigen Behörden angewendet werden kann, ohne in Konflikt mit dem Unionsrecht zu geraten, erhebliche Probleme. Insbesondere dürfte es den Vollzugsbehörden immer wieder schwer fallen, den kohärenten Vollzug der Vor-

² https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/evaluierungsbericht_des_landes_hessen_zum_gluecksspielstaatsvertrag.pdf.

schriften nachzuweisen, sodass die zu verzeichnenden Probleme aller Voraussicht durch den Zweiten GlÜÄnStV nicht behoben werden.

Anzuregen sind hier Vorschriften, die die Darlegungs- und Beweislasten der Behörden und Gerichte ausdrücklich festlegen sowie eine kohärente Regulierung, die konsequent an dem Ziel der Suchtprävention und der Gefahrenabwehr ausgerichtet wird.

2. *Testkäufe*: Die Einführung einer ausdrücklichen Befugnis der Glücksspielbehörden in Hessen, Testkäufe auch jenseits des § 4 Abs. 3 S. 4 GlÜStV durchführen zu können, soll laut den Angaben der Landesregierung in erster Linie für Rechtssicherheit auf Seiten der Glücksspielaufsichtsbehörden sorgen. Es ist bislang unklar, ob solche Testkäufe außerhalb des § 4 Abs. 3 S. 4 GlÜStV ggf. strafrechtliche Schwierigkeiten aufwerfen können (§ 284 StGB). Gegen diese Vorschrift bestehen keine Bedenken. Freilich ist in diesem Zusammenhang aber darauf hinzuweisen, dass eine „Monopolisierung“ solcher Testkäufe bei den Glücksspielaufsichtsbehörden auch dazu führt, dass private Initiativen zur Überwachung weitgehend wegfallen bzw. erst gar nicht entwickelt werden. Auch andere Bundesländer, wie z. B. Berlin, haben sich für diesen Ansatz entschieden. Damit fällt aber die Überwachung im Sinne eines „*private enforcement*“ weg, d.h. eine effektive Kontrolle durch die Konkurrenz oder die Marktgegenseite kann gegenwärtig und künftig nicht stattfinden.

3. *Das Kündigungsrecht Hessens*: Hessen hat sich im Zweiten GlÜÄnStV ein außerordentliches Kündigungsrecht zum 31. Dezember 2019 einräumen lassen. Damit will Hessen sicherstellen, dass die hessischen „Leitlinien für eine zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland“ in das System des GlÜStV Eingang finden. Die Leitlinien beziehen sich hierbei auf eine effektive Regulierung von Casino- und Pokerspielen im Internet (1.), die Aufhebung der Zahl der zu vergebenden Sportwettenkonzessionen (2.), die Einführung einer Internet-Höchsteinsatzgrenze von 1.000,- EURO und spezielle Anforderungen an die Registrierung im Internet (3.), die organisationsrechtliche Ausgestaltung des Glücksspielkollegiums (4.) sowie die Etablierung eines effektiven Systems von Sperrdateien (5.).

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Stellungnahme zum E-GlÜSpG HE

Angesichts der klar formulierten Leitlinien darf es heute schon als recht unwahrscheinlich gelten, dass es in den nächsten zwei Jahren gelingen kann, insbesondere Nr. 1 und Nr. 4 umzusetzen. Hessen muss dann entscheiden, ob es aus dem System des GlÜStV aussteigt oder nicht.

Im Einzelnen:

Eine effektive Regulierung im Bereich der Casino- und Pokerspiele im Internet scheint heute kaum in Sicht zu sein. Zwar versuchen die Bundesländer immer wieder, die entsprechenden Verbote des GlÜStV zu vollziehen, sie stoßen hierbei aber immer wieder auf Grenzen. Insbesondere werden die Vorgaben, die etwa der EuGH für die Rechtfertigung von Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 56 AEUV formuliert hat, regelmäßig ausgeblendet. Hier wäre ein umfassender Neuansatz notwendig. Auf der Grundlage eines pauschalen Verbots wird man diese Situation kaum auflösen können, denn die Rechtsprechung des EuGH fordert hier eine Art dynamische Auslegung des Rechtsrahmens.

Das Land Hessen hat in den Leitlinien vorgeschlagen, das Glücksspielkollegium aufzulösen und die Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts nach dem Vorbild der BaFin angeregt. Hiermit sollen die Probleme, die die Konstruktion des Glücksspielkollegiums aufwerfen (z. B. die Abstimmungsmodi), gelöst werden. Dem Unterzeichner ist momentan nicht ersichtlich, ob diese Bestrebungen noch verfolgt werden. Wenn dies der Fall ist, müsste die Diskussion auch geöffnet werden.

Auch ist auf der Ministerpräsidentenkonferenz diskutiert worden, ob der Zweite GlÜÄnStV einen Passus enthalten soll, dass künftig keine Entscheidungen gegen das Bundesland getroffen werden können, das länderübergreifend für bestimmte Aufgaben zuständig ist. Hiervon ist im Zweiten GlÜÄnStV keine Rede mehr. Vor dem Hintergrund der in Hessen gesammelten Erfahrungen mit solchen Verfahren (Stichwort: Sportwetten) ist dieser Umstand sicher bemerkenswert.

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Stellungnahme zum E-GlÜSpG HE

IV. Würdigung

Insgesamt stößt der Entwurf aus rechtlicher Perspektive auf keine durchgreifenden Bedenken, insbesondere soweit es um die spezifisch hessischen Regelungen geht. Mit dem Entwurf wird allerdings kaum eines der Probleme, die in den letzten Jahren aufgeworfen wurden, gelöst. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass das Kündigungsrecht Hessens in zwei Jahren durchaus zum Thema werden könnte.

* * * * *