

12.10.2007



Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/2465



An den
Landtag des Landes Schleswig-Holstein
Den Geschäftsführer des Finanzausschusses
Herrn Ole Schmidt

Deutscher Fußball-Bund e.V.
Otto-Fleck-Schneise 6a
60528 Frankfurt/Main

Per E-Mail

DFL Deutsche Fußball Liga GmbH
Guiollettstraße 44-46
60325 Frankfurt am Main

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV AG)

Sehr geehrter Herr Schmidt,

mit Bezug auf Ihr Schreiben vom 20.09.2007 erhalten Sie anbei die gemeinsame Stellungnahme von DFB und Ligaverband zum Gesetzentwurf der Landesregierung von Schleswig-Holstein zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüSTV AG).

Zunächst möchten wir betonen, dass wir es begrüßt hätten, wenn die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 eröffnete Lösung zur Herbeiführung eines verfassungsmäßigen Zustandes durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmen (Textziffer 148, BVerfG 28.03.2006) parallel geprüft worden wäre. Dies wäre möglich gewesen und Vorarbeiten dazu sind durch die „Kommission Sportwetten“ für die Politik erarbeitet worden, wie aus dem Empfehlungsschreiben vom 22.02.2006 der von der Ministerpräsidentenkonferenz mit Beschluss vom 23.06.2005 eingesetzten „Kommission Sportwetten“ hervorgeht.

Mehrere juristische Gutachten, u. a. von renommierten Anwälten betroffener Marktteilnehmer, kommen zu dem Ergebnis, dass der Entwurf des Staatsvertrages - und damit auch das hier in Rede stehende Ausführungsgesetz - weder verfassungsrechtlich noch europarechtlich haltbar ist. Konkret verstößt er gegen die Grundrechte der Gleichbehandlung, der Berufsfreiheit und des Eigentums (Art. 3, 12, 14 GG) sowie gegen die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 43, 49 EGV).

Diese Bedenken, die durch die harsche Kritik der EU-Kommission am vorgelegten Gesetzentwurf zusätzlich Nahrung erhalten, teilt der Fußball grundsätzlich.

Der vorgelegte Glücksspielstaatsvertrag führt aus unserer Sicht nicht zu einer kohärenten Regulierung des Glücksspiels in Deutschland.

Im Rahmen dieser Stellungnahme werden wir Ihnen zunächst einführend und erläuternd wesentliche Schritte der Entwicklung im Bereich Sportwetten in Deutschland und Europa skizzieren und Ihnen anschließend unsere Auffassung noch einmal stichpunktartig darlegen.



Entwicklungslinien im Bereich Sportwetten:

- Das „Gambelli Urteil“ vom 06.11.2003 sorgte in Deutschland für erste Tendenzen zur Liberalisierung des Marktes für Sportwetten. Auch der Fußball sah dieses Urteil als Impuls für Aktivitäten im Bereich der Sportwetten.
- Auf dem außerordentlichen DFB-Bundestag am 28.04.2005 wurde einem Antrag zugestimmt, wonach die Möglichkeit einer Veranstaltung von Wetten oder einer Kooperation mit Wettanbietern im Falle einer Liberalisierung geprüft werden sollte.
- Am 22.02.2006 veröffentlichte die von den Ministerpräsidenten eingesetzte Kommission „Sportwetten“ ein Konzept zur Neuordnung des Rechts der Sportwetten mit dem Kernziel einer kontrollierten Liberalisierung des Sportwettenmarktes.
- Das Bundesverfassungsgericht erklärte mit seiner Entscheidung vom 28.03.2006 das Sportwettenmonopol in seiner derzeitigen Ausgestaltung für verfassungswidrig und zeigte dem Gesetzgeber zwei Wege zur Regelung der Sportwetten bzw. des gesamten Glücksspielmarktes bis zum 31.12.2007 auf:
 - die kontrollierte Marktöffnung oder
 - ein Lotto-Toto-Monopol unter Einhaltung strenger gesetzlicher Vorgaben.
- Die EU Kommission leitete am 04.04.2006 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein, da aus Ihrer Sicht durch die nationale Gesetzgebung ein Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit vorliegt.
- Der Wettbeauftragte des DFB und der DFL bezog am 20.09.2006 vor dem Sportausschuss des Deutschen Bundestages Stellung zur Situation der Sportwetten und erläuterte den Alternativvorschlag zum staatlichen Monopol: Eine Regulierung des Marktes für Sportwetten durch ein Konzessionsmodell.
- Die Ministerpräsidenten präsentierten am 25.10.2006 den Entwurf eines neuen Glücksspielstaatsvertrages, der die Aufrechterhaltung des Monopols vorsieht.
- Sportverbände und betroffene Institutionen kritisierten mit Schreiben vom 17.11.2006 den vorgestellten Entwurf in erbetenen Stellungnahmen und äußerten erhebliche Bedenken.
- DOSB/DFB/DFL veröffentlichten am 28.11.2006 gemeinsam ein mit vier Staatskanzleien (Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) beim Max-Planck-Institut München in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten zur Frage des Leistungsschutzrechtes für Sportveranstalter.
- Die Ministerpräsidenten stimmten am 13.12.2006 dem Vertragsentwurf zum Glücksspielmonopol mit einem Votum von 15:1 Stimmen zu. Lediglich Schleswig-Holstein verweigerte seine Zustimmung.



- Der DFB veröffentlichte am 22.02.2007 ein von den Professoren Rupert Scholz und Clemens Weidemann verfasstes Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des deutschen Glücksspielstaatsvertrages. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass der Vertrag verfassungs- und gemeinschaftsrechtswidrig ist.
- Am 06.03.2007 verkündete der Europäische Gerichtshof das „Placanica-Urteil“. Lizenzierte Glücksspielanbieter sind aufgrund des Urteils zukünftig berechtigt, ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend anzubieten.
- Die CDU-Fraktion Schleswig-Holstein präsentierte am selben Tag einen alternativen Entwurf zum Glücksspielstaatsvertrag, der die Trennung der Sportwetten vom Lotteriebereich vorsah.
- Der Deutsche Buchmacherverband veröffentlichte am 14.03.2007 ein von Prof. Roth verfasstes Gutachten, das eine differenzierende rechtliche Regelung von Sportwetten und Lotterien als verfassungsmässig ansieht.
- Die EU-Kommission äußerte am 23.03.07 im Notifizierungsverfahren zum Glücksspielstaatsvertrag harsche Kritik: Das Verbot von Internetwetten wurde als unverhältnismäßig bewertet und weitere Kritik angekündigt.
- Finanzpolitiker der Union sprachen sich am 26.04.2007 in Stuttgart erstmals für den Wegfall des Sportwettenmonopols aus.
- Die EU-Kommission verschärfte am 30.05.2007 ihre Kritik am deutschen Glücksspielstaatsvertrag, indem sie eine zweite kritische Stellungnahme einreichte. Darin kritisierte die Kommission den Verstoß Deutschlands gegen vier zentrale Grundfreiheiten des EU-Vertrags:
 1. Beschränkung des freien Kapitalverkehrs,
 2. Werbebeschränkungen,
 3. Begrenzung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit,
 4. Beschränkung des freien Wettbewerbs.
- Das Land Schleswig-Holstein stimmte nach monatelangem Zögern dem neuen Glücksspielstaatsvertrag zu. Der Staatsvertrag wurde nun von allen 16 Bundesländern gebilligt und wird mit hoher Wahrscheinlichkeit am 01.01.2008 für vier weitere Jahre in Kraft treten.
- Die EU-Kommission verdeutlichte durch zwei Dokumente (E-Mail von Herrn Dimitriadis und Schreiben von Herrn McCreevy, EU-Binnenmarktkommissar, vom 09.07.07), dass sich das gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren und die öffentlich mitgeteilten Bedenken lediglich auf die geplante Regelung der Sportwetten beziehen. Eine Trennung der Sportwetten vom Lotteriebereich und die damit einhergehende differenzierte rechtliche Behandlung der Bereiche würde, so die beiden Schreiben aus Brüssel, dazu führen, dass das Vertragsverletzungsverfahren sowie alle anstehenden rechtlichen Prozesse eingestellt würden.



- Sport und Fußball stehen vor der Herausforderung, die Wahrung ihrer Interessen, wozu in erster Linie die Sicherung der Sportfinanzierung (auf der Grundlage eines Leistungsschutzrechtes) zählt, konzeptionell an die definierten rechtlichen Rahmenbedingungen anzupassen.
- Die Verwaltungsgerichte Stuttgart, Gießen und Köln äußerten Zweifel an der Vereinbarkeit des geplanten Glücksspielstaatsvertrages mit EU-Recht. Aus Sicht der Verwaltungsrichter verstößt das Glücksspielmonopol gegen die EU-Dienstleistungsfreiheit. Der EuGH halte zwar ein staatliches Monopol grundsätzlich für zulässig - aber nur, wenn der Staat damit wirksam dessen Gefahren wie etwa Spielsucht oder Kriminalität bekämpfe. Hier sieht das Verwaltungsgericht Defizite, die auch der neue Vertrag nicht abstellen würde. Denn das deutsche Recht sei weit davon entfernt, „kohärent und systematisch“ zur Begrenzung der Wetttätigkeiten beizutragen, wie es der EuGH in der Rechtssache „Gambelli“ gefordert hatte.
- Herr Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Friedrich Schneider, Wirtschaftswissenschaftler der Universität Linz, stellte am 03.09.07 die Ergebnisse eines Gutachtens zu den Folgen eines staatlichen Monopols für Sportwetten vor. Seine Berechnungen ergeben, dass das geplante Verbot privater Sportwetten zu einer Verlagerung des Wettgeschehens in den Bereich des Schwarzmarktes führen wird. Die durch das staatliche Monopol beabsichtigte Suchtprävention liefe ins Leere. Damit verbunden wären ein erheblicher Ausfall von Steuern, Zweckabgaben und der Verlust von Arbeitsplätzen.
- Die FDP-Bundestagsfraktion will erneut parlamentarische Initiativen ergreifen, damit der für eine Vier-Jahres-Laufzeit geplante neue Glücksspiel-Staatsvertrag der Länder europarechtskonforme Regelungen enthält. Sportsprecher Detlef Parr forderte am 16.09.07, der Bund müsse im Vorfeld und während der nun anstehenden Ausschussberatungen zur Ratifizierung in den 16 Bundesländern eine „unmissverständliche Position“ formulieren.

Stellungnahme des DFB und der DFL:

Wir möchten zunächst unser Bedauern ausdrücken, nach der Entscheidung durch das BVerfG am 28.03.2006 nicht mehr in die Mitarbeit der von der Politik eingesetzten Kommission einbezogen worden zu sein.

Dies hätten wir insbesondere vor dem Hintergrund für angebracht gehalten, dass es ohne den Sport und insbesondere die Fußballlizenzierten Sportwetten überhaupt nicht gäbe. Die zentrale Rolle des Sports selbst bei der Veranstaltung von Sportwetten und seine hier offensichtlich betroffenen Interessen hätten auf diese Weise Berücksichtigung finden müssen.

Wir hätten es begrüßt, wenn die vom BVerfG angebotene Lösung einer gesetzlich normierten und kontrollierten Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmen zumindest parallel geprüft worden wäre. Die Kommission „Sportwetten“ hatte für die Politik bereits Vorarbeiten geleistet und eine solche Regelung empfohlen. Ein Monopol greift hingegen gleichsam enteignend in einen Lebensbereich ein, zu dem der Staat, anders als bei anderen Glücksspielen, keinerlei eigenen Beitrag leistet.



Gegen die geplante Regelung sprechen aus unserer Sicht sowohl rechtliche als auch gewichtige politische Gründe.

Zunächst ist die geplante Regelung offensichtlich unzeitgemäß. Der Monopolanspruch wird in einer Zeit verfestigt, in der die Ministerpräsidenten und andere Politiker häufig der „Entbürokratisierung“ das Wort reden, vehement Wettbewerb verlangen und Monopole kritisieren. Der im Bereich der Sportwetten eingenommene Standpunkt steht hierzu in krassem Widerspruch.

Die negativen Auswirkungen dieses Monopols treffen den Sport bereits spürbar. Die Ausführung der Auflagen, die das BVerfG zur Beibehaltung eines Monopols fordert (Werbeverbot, Verbot des Vertriebes über das Internet etc.), wirken sich zunehmend negativ auf die Umsätze des staatlichen Anbieters Oddset und somit auf die Finanzierung des Sportes aus. Die zweckgebundenen Abgaben sinken.

Ferner halten wir eine Monopolisierung von Sportwetten bei staatlichen Wettanbietern auch im Hinblick auf die Bekämpfung der Spielsucht nicht für geboten oder gar erforderlich. Interessierte Dritte, dazu gehören in erster Linie die staatlichen Wettanbieter, die Landessportbünde sowie die Politik, die im Regelfall Träger bzw. Mitträger dieser Institutionen sind, verbreiten das Meinungsbild, Sportwetten beinhalteten ein sehr hohes Suchtpotenzial. Es wird behauptet, dass sich die Suchtgefahr in einem staatlichen Monopol besser bekämpfen ließe.

Wir teilen diese Ansicht nicht und halten es für möglich, Verbraucher- und Jugendschutz sowie eine entsprechende Suchtprävention durch Konzessionen, die ggf. unter Auflagen erteilt werden können, besser zu gewährleisten. Auch das BVerfG hat in seinem Urteil vom 28.03.2007 die kontrollierte Marktöffnung durch die Vergabe von Konzessionen als gangbaren Weg beschrieben. Wir sehen die Konzessionsvergabe an gewerbliche Wettanbieter, in einem vom Lotto separierten Markt, als den größeren Erfolg versprechenden Lösungsansatz an.

Schließlich überzeugen auch Erwägungen nicht, die sich von der im Staatsvertrag vorgesehenen Evaluierungsfrist von drei Jahren Vorteile versprechen. Grund für diese Frist kann nach Überzeugung des Fußballs nur die Überlegung sein, den Markt in dieser Zeit „bereinigt“ zu haben bzw. innerhalb der Frist ein Urteil des EuGH zu erhalten. Auch bezüglich dieser Annahme unterliegt der Gesetzgeber indes einem Irrtum.

Interessierte Investoren werden ihr Geld im Ausland anlegen und durch technische Vertriebswege als Sportwettenanbieter aus der Illegalität heraus Wetten anbieten. Dies wird weiter rückläufige Umsätze verursachen und somit zu einer weiter steigenden Gefährdung der Finanzierung des Sportes führen. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass der Sportbetrieb aufgrund der steigenden Illegalität vermehrt durch kriminelle Elemente, im Sinne von Manipulationsversuchen, attackiert wird.

Rechtlich sind die Regelungen des neuen Staatsvertrages ebenso wenig haltbar wie die bisherige Ausgestaltung des Glücksspielrechtes.



Unserer Ansicht nach liegt auch in der neuen Regelung ein unverhältnismäßiger und damit verfassungswidriger Eingriff in das Grundrecht der Berufs- und Gewerbefreiheit aus Art. 12 GG.

Sportwetten sind in ihrer rechtlichen Qualität zu unterscheiden von den übrigen, so genannten Glücksspielen. Im neuen Staatsvertrag ist zu Unrecht beabsichtigt, Sportwetten und Lotterien gleich zu regeln. Ein aussagekräftiges Gutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit einer differenzierenden rechtlichen Regelung von Sportwetten und Lotterien wurde von Prof. Roth verfasst und vom Deutschen Buchmacherverband veröffentlicht. Auch die CDU-Fraktion Schleswig-Holstein verfolgt diesen Ansatz ebenfalls in dem vorgelegten alternativen Entwurf zum Glücksspielstaatsvertrag.

Das Festhalten am geplanten deutschen Glücksspielstaatsvertrag führt ebenfalls zu einem Verstoß gegen die europarechtlichen Grundfreiheiten. In diesem Zusammenhang wird nochmals auf das Ergebnis des Gutachtens der Professoren Rupert Scholz und Clemens Weidemann zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Lotterie-Staatsvertrages hingewiesen.

Im „Placanica-Urteil“ billigt der EuGH die Vergabe von Konzessionen als Instrument einer legitimen Kontrolle des Wettmarktes.

Im Zusammenhang mit der objektiv hohen Wahrscheinlichkeit, dass auch die neue Regelung für rechtswidrig erklärt wird, darf auch das Risiko von hohen Schadensersatzforderungen seitens der in diesem lukrativen Geschäft ausgeschlossenen privaten Wettanbieter nicht unterschätzt werden. Viele Anwälte und Wirtschaftsprüfer sind der Ansicht, dass im Falle einer festgestellten Verfassungswidrigkeit unüberschaubar hohe Schadensersatzansprüche auf den Gesetzgeber, d.h. auf die Länder, zukommen werden. Dies hat die Konferenz der Regierungschefs der Länder selbst in Ziffer drei ihrer Entscheidung zur Aufhebung der DDR-Konzessionen vom 13.12.2006 erkannt. Einige Länder haben dort ihre Zustimmung gar von einer Haftungsfreistellung abhängig gemacht.

Es kann folglich nicht eindringend genug auf die wirtschaftlichen Risiken einer Umsetzung des Staatsvertrages für die Bundesländer hingewiesen werden.

Marktfähige Leistungen des Sportes dürfen nicht länger ohne Genehmigung und Lizenzvertrag für kommerzielle Zwecke (Wettangebote) genutzt werden. Daher ist ein Leistungsschutzrecht, möglichst auf europäischer Ebene, erforderlich.

Deutschland läuft Gefahr, nach dem 31.12.2007 einen völlig deregulierten Markt für Sportwetten vorzufinden.

Zusammenfassung:

Aus den dargelegten Gründen ergeben sich für den Fußball die folgenden Punkte, die wir den politischen Vertretern vorschlagen:

- Es ist zwingend erforderlich, den Sport in die Entscheidungsprozesse über die zukünftige Regelung der Sportwetten einzubeziehen und ihm ein Mitsprachrecht einzuräumen.



-
- Wir fordern die gesetzliche Verankerung eines Sportwetten-Veranstaltungsrechtes zugunsten von Sportveranstaltern. Diese Notwendigkeit besteht unabhängig von der Frage, ob am Monopolmodell festgehalten wird oder eine Liberalisierung erfolgt.
 - Eine europäische Lösung zur Regelung des Bereiches der Sportwetten wird als wünschenswert und notwendig angesehen. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschäftigt das gleiche Problem. Bedauerlicherweise wird verstärkt nach Insellösungen gesucht.
 - Die Aktivitäten des bezahlten Fußballs sind und waren nicht darauf gerichtet, den staatlichen Wettanbietern zu schaden. Lösungsvorschlag des Fußballs ist jedoch die Trennung der Sportwetten vom übrigen Glücksspielbereich bei einer Senkung der nationalen Wettsteuern und -abgaben, die durch eine Gegenfinanzierung über Genehmigungen und Lizenzgebühren (Konzessionen), für private Wettanbieter erfolgt (siehe hierzu Anlage 1).
 - Der Fußball möchte die Solidargemeinschaft des Sports nicht verlassen. Er wird insbesondere den Organisationen des Sportes solidarisch verbunden bleiben. Er sieht sich jedoch nicht in der „Bittstellerrolle“, sondern als Partner, der die ihm auferlegten Gemeinwohlaufgaben gesellschaftspolitischer Natur erfüllt.
 - Beschließt der Gesetzgeber keine diesem Zweck dienende Grundlage, sehen wir uns, wie bereits im Zusammenhang mit der Veröffentlichung und Vorstellung des Gutachtens von Prof. Scholz und Prof. Weidemann angekündigt, gezwungen, den Rechtsweg zu beschreiten. Daneben steht das weitere Prozess- und Schadensersatzrisiko im Hinblick auf Klagen der privaten Wettanbieter.

Wir hoffen, Ihnen mit dieser Stellungnahme doch noch die notwendigen Denkanstöße zur Verfügung zu stellen, um doch noch zu einer Entscheidung in dem von uns vorgeschlagenen Sinne zu kommen.

Mit freundlichen Grüßen

DEUTSCHER FUßBALL-BUND e. V.

Wilfried Straub, Wettbeauftragter

DIE LIGA – FUßBALLVERBAND e.V.

Dr. Reinhard Rauball