

An die
Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses des
Landtages Schleswig-Holstein
Frau Barbara Ostmeier
Postfach 7121
24171 Kiel

5. Oktober 2012
- / mno

**Schriftliche Stellungnahme zu den Entwürfen eines Gesetzes zum Ersten
GlüÄndStV [Drs. 18/79] sowie eines Gesetzes zur Änderung glücksspiel-
rechtlicher Gesetze [Drs. 18/91]**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

mit Schreiben vom 12. September 2012 gaben Sie uns die Gelegenheit, zu den **o.g. Gesetzesentwürfen** Stellung zu nehmen. Hierfür bedanken wir uns sehr herzlich und erlauben uns, die nachfolgende Stellungnahme im Namen des **Deutschen Olympischen Sportbundes** [DOSB], des **Deutschen Fußball-Bundes** [DFB], der **Stiftung Deutsche Sporthilfe** [SDSH] sowie der **Interessenvertretung Profisport Deutschland** [IPD] – bestehend aus der **Deutschen Fußball Liga** [DFL], der **Deutschen Eishockey Liga** [DEL], der **DKB Handball Bundesliga** [HBL] und der **Beko Basketball Bundesliga** [DEL], abzugeben.

1. Wie Sie wissen, hat sich der **organisierte Sport in Deutschland** im Rahmen der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags für die **Fortführung des Lotteriemonopols** mit optimierter Begründung bei gleichzeitiger **Öffnung des Sportwettenmarktes** für private Anbieter unter staatlicher Kontrolle eingesetzt. Seine Vorstellungen hat der organisierte Sport in einem **Entwurf eines Staatsvertrages** zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2010 im Auftrag des DOSB abgebildet [im Folgenden: *Entwurf eines Staatsvertrags*].
2. Der **GlüÄndStV**, dem sich Schleswig-Holstein mit den o.g. Entwürfen anschließen möchte, entspricht zwar der **prinzipiellen Differenzierung** zwischen der Aufrechterhaltung des Veranstaltungsmonopols bei Großen Lotterien auf der einen Seite sowie der Öffnung des Sportwettenmarktes für private Anbieter auf der anderen Seite. Allerdings verstand der organisierte Sport die **Öffnung des Sportwettenmarktes** von Anfang an als eine zwingende Voraussetzung, um die Spiel Leidenschaft der Bevölkerung auf **legale Angebote** zu lenken. Die Kanalisierung der Spiel Leidenschaft begreifen wir deshalb als das **zentrale Anliegen der Sportwettenregulierung**, weil ein Großteil der getätigten Sportwetten in Deutschland am deutschen **Ordnungssystem, Fiskus** und **Sport** vorbeiliefen. Um die beabsichtigte Lenkungsfunktion zu erzielen, muss die Öffnung des Sportwettenmarktes jedoch insbesondere im europäischen Vergleich **markt- und wettbewerbsgerecht** ausgestaltet sein. Denn nur auf diese Weise werden sich Anbieter dem **deutschen Ordnungssystem** unterwerfen.

3. Aus diesem Grunde ist es zwar **richtig**, dass der GlüÄndStV die Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen zu den **vertraglichen Zielen** erklärt. Allerdings geben wir zu **bedenken**, dass die **konkrete** Ausgestaltung der vertraglichen Einzelbestimmungen über Sportwetten diesem Kanalisierungsziel **nicht** hinreichend Rechnung trägt oder zumindest **nur dann** kanalisierend wirken kann, wenn eine **zielkonforme Konkretisierung** der maßgeblichen Vertragsbestimmungen insbesondere durch nachgeordnete Verwaltungsvorschriften erfolgt. Der aktuelle Arbeitsentwurf der **Werberichtlinie** vom **14. August 2012** genügt diesem Anspruch **nicht**. Dies hatten wir jüngst in einem ausführlichen **Schreiben** gegenüber dem Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom **12. September 2012** deutlich gemacht und erlauben uns, das Schreiben zu Ihrer Information beizufügen [im Folgenden: *Schreiben*].
4. Wir möchten Sie ferner darauf hinweisen, dass eines der **zentralen Anliegen** des organisierten Sports im Rahmen der Sportwettenregulierung in einer **garantierten Beteiligung** des **gemeinnützig organisierten Sports** an den **fiskalischen** Erträgen aus Sportwetten bestand. Eine solche Garantie findet sich nur im [noch] **geltenden** schleswig-holsteinischen **Glücksspielgesetz**. Im Rennwett- und Lotteriegesetz des Bundes sowie im GlüÄndStV und im **projektierten** schleswig-holsteinischen Ausführungsgesetz ist sie demgegenüber **nicht** enthalten. Dies **widerspricht** unseren Vorstellungen und steht im **umgekehrten Verhältnis** zu den vielfältigen Leistungen des organisierten Sports, die dieser im Rahmen von Sportveranstaltungen sowie zur Wahrnehmung wichtiger gesellschaftspolitischer Aufgaben erbringt. Die Leistungen des organisierten Sport hatten wir **ausführlich erläutert** und fügen hierzu eine vor kurzem erstellte **Stellungnahme zur Finanzierungsgarantie zugunsten des gemeinnützig organisierten Sports aus den fiskalischen Erträgen für Wetten aus Anlass von Sportereignissen** vom 23. Juli 2012 bei, die wir mit einem **konkreten Formulierungsvorschlag** verbunden und sämtlichen **Ministerpräsidenten** aller Bundesländer zugeleitet hatten [im Folgenden: *Stellungnahme*].
5. Auf Grundlage dieser **Vorbemerkungen** erlauben Sie uns im Nachfolgenden, dass wir das Augenmerk vor allem auf **jene** sportrelevanten Einzelbestimmungen des GlüÄndStV richten, die unseren Vorstellungen **widersprechen**:
 - a) Entgegen dem **Konzessionsmodell** gemäß §§ 4 ff., 10a Abs. 3 des GlüÄndStV, das eine **absolute Limitierung** der Konzessionen auf 20 vorsieht und deren Erteilung in das behördliche **Ermessen** stellt, war der organisierte Sport mit Blick auf die notwendige Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete Bahnen **gegen** eine **strikte Höchstzahl** von Sportwettenlizenzen und für die Öffnung des Sportwettenmarktes im Wege eines **präventiven Verbotes mit Erlaubnisvorbehalt**, wonach der Anspruch auf die Erteilung der Genehmigung von der Erfüllung **subjektiver Voraussetzungen der jeweiligen Anbieter** – nicht aber einer objektiven Höchstzahl – abhängig gemacht werden sollte.

Die absolute Limitierung der Konzessionen halten wir vor allem deshalb für **sachwidrig**, weil die Gefahren für Manipulation und Sucht nicht entscheidend von der Anzahl der **Anbieter** sondern vielmehr von dem Zuschnitt ihrer **Angebote** abhängen. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, warum **exakt 20 Anbieter** zuzulassen sind und nicht etwa 21, 22 etc. [vgl. hierzu im Detail das o.g. *Gutachten*].

- b) Der erklärten **Kanalisierungsfunktion** des GlüÄndStV **widerspricht** es zudem, wenn die Veranstaltung [oder Vermittlung] von Sportwetten **im Internet** nach den § 4 Abs. 4 und 5 GlüÄndStV einer über die Konzession hinaus gehenden, **zusätzlichen Erlaubnis** bedarf und diese außerdem **dann** versagt wird, wenn der Höchsteinsatz je Spieler unterschiedslos einen **absoluten Betrag von 1.000.- Euro/Monat** übersteigt [§ 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüÄndStV]. Denn schließlich wird die überwiegende Anzahl von Sportwetten im Internet veranstaltet und vermittelt, so dass **diese** Vertriebsform die Regel ist und deshalb keiner **außergewöhnlichen** Erlaubnis bedürfen sollte. Schließlich trägt eine **undifferenzierte** Festlegung eines Höchsteinsatzes je Spieler der Tatsache **individueller (höchst) unterschiedlicher Vermögens- bzw. Einkommensverhältnissen nur unzureichend Rechnung** und **widerspricht** deshalb dem Kanalierungsziel.
- c) Nach § 4d Abs. 7 GlüÄndStV sind die vom Konzessionsnehmer in Ausübung der Konzession gezahlten Steuern auf der Grundlage des Rennwett- und Lotteriegesetzes auf die Konzessionsabgabe anrechenbar. Eine **Garantie** einer finanziellen **Beteiligung** des **gemeinnützig organisierten Sports** an den fiskalischen Erträgen sehen weder der GlüÄndStV noch das projektierte Ausführungsgesetz vor. Dies **widerspricht** den Leistungen des organisierten Sports. Denn dieser schafft die **Voraussetzungen** für Sportwetten und leistet außerdem wichtige Beiträge zur Erfüllung **zentraler gesellschaftspolitischer Aufgaben**. Ohne die Planung, Organisation und Durchführung von Sportveranstaltungen durch den **organisierten Sport** könnten Sportwetten weder veranstaltet noch vermittelt werden. Ferner leistet der gemeinnützig organisierte Sport **vielfältige Aufgaben** im Rahmen der Integration, der Inklusion, der Förderung der Gesundheit, des Kinder- und Jugendsports, der außerschulischen Bildungsarbeit, der Rehabilitation an der Basis der Vereine sowie der Förderung des Spitzensports. Deshalb halten wir mit allem Nachdruck an der Forderung für die Aufnahme einer entsprechenden **Finanzierungsgarantie** aus den fiskalischen Erträgen aus Sportwetten, wie sie sich im geltenden schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetz findet, fest. Danach sollte das Steueraufkommen aus Sportwetten gemäß §§ 17, 19 Rennwett- und Lotteriegesetz **zu einem Drittel** dem **gemeinnützig organisierten Sport** zur Wahrnehmung seiner gesellschaftspolitischen Aufgaben sowie zur Stärkung seiner Integrität zustehen. Die Bezugnahme auf den Schutz der Integrität des Sport würde nicht zuletzt dem neuen Regulierungsziel des § 1 S. 1 Nr. 5 GlüÄndStV gerecht werden und damit auch zur **europarechtlichen** Tragfähigkeit der **schleswig-holsteinischen Glücksspielregulierung** beitragen [vgl. hierzu im Einzelnen die o.g. Stellungnahme].

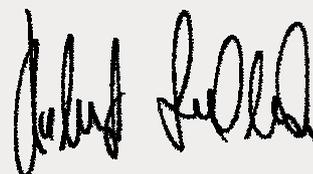
- d) Eine **Lenkung des Spieltriebs** der Bevölkerung in **kontrollierte** Bahnen als **zwingende** Voraussetzung für die Erfüllung sämtlicher Regulierungsziele des GlüÄndStV erfordert unseres Erachtens ferner, dass die Bevölkerung über das staatlich überwachte Sportwettenangebot **hinreichend informiert** wird und darin eine **attraktive Alternative** zum illegalen Angebot erkennt. Beiden Zwecken dient **Werbung**. Denn mit ihr besteht die Möglichkeit, auf legale Angebote **hinzuweisen** und diese **so attraktiv** erscheinen zu lassen, dass die Bevölkerung in den legalen Angeboten eine attraktive Alternative zum illegalen Angebot erkennt. Die aktuelle Regelung des § 5 Abs. 3 GlüÄndStV mit den Werbebeschränkungen im TV-Bereich halten wir deshalb für bedenklich; allerdings meinen wir, dass eine **zielkonforme Normkonkretisierung** im Rahmen der Werberichtlinie auf Grundlage des § 5 Abs. 4 GlüÄndStV noch möglich ist. Die Zielkonformität sollte sich zum Ersten auf die **weitgehende Befugnis** erstrecken, **Ausnahmen** vom prinzipiellen Verbot der Werbung im Fernsehen zu **erlauben** [vgl. § 5 Abs. 3 S. 1 und 2 GlüÄndStV]. Zum Zweiten sollten die **Werbeverbote** für Sportwetten im Fernsehen „*unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen auf dieses Sportereignis*“ [vgl. § 5 Abs. 3 S. 3 GlüÄndStV] vertragskonform **eng** ausgelegt werden. In diesem Kontext erlauben wir uns, auf die beigefügte **Stellungnahme vom 12. September 2012** gegenüber dem Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen hinzuweisen. In dieser Stellungnahme haben wir uns mit den Einzelbestimmungen des aktuellen Arbeitsentwurfs der **Werberichtlinie** auseinandergesetzt, die nach Zustimmung zum GlüÄndStV auch für **Schleswig-Holstein bindend** sein wird.
- e) Ähnliche **Bedenken** haben wir gegenüber der Vorschrift des § 21 Abs. 1 S. 1 GlüÄndStV, wonach Sportwetten dem Grundsatz nach als Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den *Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen* erlaubt werden können. Diese Vorschrift sollte mit Blick auf die zentrale **Kanalisierungsfunktion** in jedem Fall so **weit** verstanden werden, dass nur **solche** Gegenstände von Sportwetten **ausgeschlossen** werden, die **leicht** zu manipulieren sind. Die Beurteilung über **jene** auszuschließenden **Gegenstände** sollte dabei der **Facheinschätzung** des etablierten **Sportbeirats** vorbehalten bleiben. Denn schließlich geht es um die **Integrität des sportlichen Wettbewerbs**, deren Schutz in der Primärkompetenz des organisierten Sports liegt.
- f) Dass **Sportwetten** während des **laufenden Sportereignisses** zudem grundsätzlich unzulässig sind und – analog der Bewerbung von Sportwetten im Internet und im Fernsehen – einer **zusätzlichen** Erlaubnis bedürfen [vgl. § 21 Abs. 4 S. 3 Hs. 1 GlüÄndStV], verursacht des Weiteren nicht nur einen erheblichen **Verwaltungsmehraufwand**. Die **zusätzliche** Erlaubnispflicht bei Live-Wetten **widerspricht** vor allem deshalb der **Kanalisierungsfunktion**, weil sie sich nur auf **Endergebniswetten** erstreckt und *Wetten auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses [Ereigniswetten]* explizit von der Genehmigungsfähigkeit ausschließt [vgl. § 21 Abs. 4 S. 3 Hs. 2 GlüÄndStV]. Gerechtfertigt ist die rigorose Beschränkung von Live-Wetten auf das Endergebnis und der komplette Ausschluss von Ereigniswetten **nicht**. Denn die **Manipulierbarkeit** eines Sportereignisses ist **grundsätzlich unabhängig** von der Art seiner **Bewettbarkeit**.

Hinzu kommt ferner, dass Live-Sportwetten normalerweise über das **Internet** platziert werden. Bei diesen darf jedoch der Höchsteinsatz je Spieler nach dem GlüÄndStV einen Betrag von 1000.- Euro pro Monat **nicht** übersteigen. Dies senkt die Gewinnsummen von Live-Wetten jedoch **so** sehr, dass die **Gefahr deren Manipulation** gegenüber anderen Sportwetten deutlich geringer ist. Die inhaltlichen Beschränkungen sind daher **nicht** zu rechtfertigen.

Abschließend erlauben wir uns den Hinweis, dass der organisierte Sport zwar mit Nachdruck für eine **bundesweite Regulierung** der Sportwetten unter staatlicher Kontrolle plädierte. Hierfür sprechen vor allem **rechtspraktische Erwägungen**. Allerdings verlangt das Prinzip der **Bundesstaatlichkeit** lediglich ein gewisses Mindestmaß an **materiell-rechtlicher Homogenität**, **nicht** aber **Konformität** oder **Uniformität**. Den GlüÄndStV verstehen wir deshalb lediglich als einen normativen **Rahmen**, innerhalb dessen der **schleswig-holsteinische Landesgesetzgeber** von seinen **eigenstaatlichen** Kompetenzen in einer **Weise** Gebrauch machen kann, die den vertraglichen **Regulierungszielen** von **Sportwetten** jedenfalls **besser** Rechnung trägt, als dies nach den vorliegenden Entwürfen der Fall ist. Dies betrifft zum Ersten eine **sinnhafte[re] Bewerbbarkeit** von Sportwetten mit dem Ziel der **Kanalisation** des Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen und zum Zweiten die Verankerung einer **finanziellen Beteiligung** des **gemeinnützig organisierten Sports** an den fiskalischen Erträgen aus Sportwetten nicht zuletzt zum Schutze der **Integrität des sportlichen Wettbewerbs**.



Dr. Michael Vesper
Generaldirektor
Deutscher Olympischer Sportbund



Helmut Sandrock
Generalsekretär
Deutscher Fußball-Bund



Christian Seifert
Vorsitzender der Geschäftsführung
Deutsche Fußball Liga GmbH



Dr. Michael Ilgner
Vorsitzender des Vorstands
Stiftung Deutsche Sporthilfe

An das
Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Haroldstraße 5
40190 Düsseldorf

Email:
Gluecksspiel-NRW@mik.nrw.de
GemeinsameGeschaefsstelle@hmdis.hessen.de

12. September 2012
mv / ebo

Stellungnahme zum veränderten Arbeitsentwurf der Werberichtlinie [Stand: 14.08.2012]

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für Ihr Schreiben vom 21. August 2012 und die Gelegenheit, zum veränderten Arbeitsentwurf der Werberichtlinie [AE-WR] auf Grundlage des Glücksspieländerungsstaatsvertrages [GlüÄndStV] Stellung zu nehmen. Von dieser Gelegenheit machen wir gerne Gebrauch und nehmen Bezug auf unser **Schreiben vom Februar 2012**, in dem wir Ihnen unsere **Ideen** und **Vorstellungen** zur Erarbeitung der Werberichtlinie im Bereich von Sportwetten zukommen ließen.

1. Wie Sie wissen, hat sich der **organisierte Sport** im Rahmen der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags mit Nachdruck für die Fortführung des **Lotteriemonopols** mit optimierter Begründung bei gleichzeitiger **Öffnung des Sportwettenmarktes** für private Anbieter unter staatlicher Kontrolle eingesetzt. Die Öffnung des Sportwettenmarktes verstand der organisierte Sport von Anfang an als **notwendige** Voraussetzung, um einen großen Teil der Sportwetten, die am deutschen Ordnungssystem, Fiskus und Sport vorbeiliefen, in den hiesigen Markt zu **kanalisieren**.
2. Die **Kanalisation** des Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen hat aus Sicht des organisierten Sports eine **Schlüsselfunktion** für das Erreichen **sämtlicher Regulierungsziele** des GlüÄndStV. Denn die Bekämpfung von Kriminalität, die Verhinderung von Spielsucht sowie Jugend- und Spielerschutz ist **nur möglich**, wenn Sportwetten in geordneten und überwachten Bahnen verlaufen. Gelingt es nicht, Sportwetten aus dem Grau- und Schwarzmarkt in **kontrollierte Bahnen** zu lenken, wird der GlüÄndStV seine **Regulierungsziele verfehlen**.
3. Eine **Lenkung** des Spieltriebs der Bevölkerung in **kontrollierte Bahnen** erfordert wiederum, dass die Bevölkerung über das staatlich überwachte Sportwettenangebot **hinreichend informiert** wird und darin eine **attraktive Alternative** zum illegalen Angebot erkennt. **Beiden** Zwecken dient **Werbung**. Denn mit ihr besteht die **Möglichkeit**, auf legale Angebote **hinzuweisen** und über Art und Umfang bewertbarer Ergebnisse **aufzuklären**. Außerdem ist Werbung für legale Angebote das **ideale Instrument** zur Bekämpfung illegaler Angebote. Um **diese** Funktion zu erfüllen, muss Werbung legale Angebote **hinreichend attraktiv** erscheinen lassen.

4. Eine **funktionsadäquate** Werbung für zulässige **Sportwettenangebote** benötigt normative **Spielräume**. Diese eröffnet zwar der **aktuelle Glücksspieländerungsstaatsvertrag** [§ 5] dem Grundsatz nach. Allerdings halten wir die Formulierungen einiger **Einschränkungen** von Werbemöglichkeiten insbesondere im TV-Bereich mit Blick auf das wichtige Ziel der **Kanalisierung** für **wenig überzeugend** – worauf wir bereits in unserem Schreiben vom Februar 2012 hinwiesen. Trotz alledem lassen sich jene restriktiven Formulierungen noch im Lichte der **zentralen Regulierungsziele des Glücksspieländerungsstaatsvertrages** auslegen. Eine **Normkonkretisierung** durch eine **Werberichtlinie** im **Schatten** der Regulierungsziele des Glücksspieländerungsstaatsvertrages ist demgegenüber **unzulässig**.
5. Die **zielkonforme Auslegung** der gesetzlichen Bestimmungen zur **Bewerbbarkeit** von Sportwetten bezieht sich zum **Ersten** auf die **weitgehende Befugnis, Ausnahmen** vom prinzipiellen Verbot der Werbung im Fernsehen zu erlauben [vgl. § 5 Abs. 3 S. 1 und 2 GlüÄndStV]. Mit Blick auf eine notwendige Kanalisierung sind die Länder gehalten, von dieser Befugnis **weitgehend** Gebrauch zu machen. Vergleichbares gilt zum **Zweiten** für die Konkretisierung der **Werbeverbote** für Sportwetten im Fernsehen „*unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen auf dieses Sportereignis*“ [vgl. § 5 Abs. 3 S. 3 GlüÄndStV]. Auch diese Formulierungen erlauben eine **vertragskonforme Ausgestaltung**.
6. Eine **vertragskonforme Ausgestaltung** der **Bewerbbarkeit** von **Sportwetten** erfolgt durch den **aktuellen Entwurf der Werberichtlinie** indes **nicht**. Die vorliegende Fassung trägt **weder** dem neuen **Regelungsansatz** nach § 5 GlüÄndStV ausreichend Rechnung, **noch** folgt sie der erklärten **Vorgabe**, die **neuen Akzentuierungen** und differenzierteren Bewertungen im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag im Bereich der Werbung umzusetzen. Damit ist der Entwurf **weder vertragskonform** noch mit seiner **eigenen Begründung** vereinbar.

Dies ergibt sich aus **Folgendem**:

- a) Es **widerspricht** der normativen **Bedeutung** der Ziele des GlüÄndStV, wenn diese [in Anlehnung an das Gutachten von *Tilmann Becker*, so die Begründung des GlüÄndStV] lediglich das **Ende** der Prüfung markieren sollen, unter welchen Voraussetzungen Werbung zugelassen werden darf [vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 AE-WR]. § 5 Abs. 1 GlüÄndStV schreibt vielmehr vor, dass Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel an den **Zielen des § 1** auszurichten sind. Zu diesen Zielen zählt vor allem die **Kanalisierung** [vgl. § 1 S. 1 Nr. 2 GlüÄndStV]. An dieser **normativen Vorgabe** muss sich die zentrale Prüfung der Zulässigkeit von Werbung [§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 AE-WR] orientieren. Der erste Satz des § 3 Abs. 1 [ggf. sogar § 1 Abs. 2 AE-WR] könnte demnach lauten: „*Die Werbung ist im Rahmen der Erlaubniserteilung (...) auf ihre Übereinstimmung mit §§ 1 und 5 Glücksspieländerungsstaatsvertrag, insbesondere mit dem Ziel der Lenkung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen, zu prüfen*“.
- b) Durch **Aufnahme** der Ziele, insbesondere des Zwecks der Kanalisierung, in **§ 3 Abs. 1 S. 1 AE-WR** bedarf es deren Wiederholung in § 4 Abs. 1 AE-WR **nicht** [schon jetzt wäre § 4 Abs. 1 AE-WR mit Blick auf § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 AE-WR weitgehend redundant]. In § 4 Abs. 2 S. 1 AE-WR sollte zudem die **Einschränkung** „in erster Linie“ **gestrichen** und das tragende Regulierungsziel der Kanalisierung durch folgende Formulierung aufgenommen werden: „Zu-

lässige Werbung im Sinne des Glücksspieländerungsstaatsvertrages dient der Information und Aufklärung über das legale Glücksspiel **und der Lenkung des Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen.** Mit dieser Formulierung konkretisiert § 4 Abs. 2 S. 1 AE-WR das für die Bewerbbarkeit von Sportwetten wichtige **Kanalierungsziel** des § 1 S. 1 Nr. 2 GlüÄndStV. Dieses wird in § 4 Abs. 2 AE-WR bislang überhaupt **nicht erwähnt**. Die derzeitige Formulierung [„in erster Linie“] führt überdies zu **Spekulationen** darüber, welchem Zweck die Werbung denn noch in **zweiter** Linie dienen könne. Die Begründung liefert dazu **keine** Antwort und beschränkt sich auf eine Wiederholung des Wortlauts des § 4 Abs. 2 S. 1 AE-WR. Das ist unzureichend.

- c) Dass § 6 S. 1 AE-WR auf den zentralen Gedanken der **Kanalierung** bei den besonderen Anforderungen für Werbung abstellt, ist zwar **begrüßenswert**. Die konkreten **Verbote** des § 6 S. 2 Nr. 2 AE-WR einschließlich ihrer Begründung stehen jedoch zu diesem Ziel im **erkennbaren Widerspruch**. Dies macht die Werberichtlinie **inkohärent**. Eine vertragskonforme Konkretisierung der Werbeverbote nach § 5 Abs. 3 S. 3, Var. 1 GlüÄndStV [„unmittelbar“] muss den **Verbotszeitraum** in jedem Fall auf die **allerletzte Blende** vor Beginn des eigentlichen Spiels beschränken. Darüber hinaus erfordert es die **notwendige Kanalierung** insbesondere von Live-Wetten, das Werbeverbot „während der Live-Übertragung von Sportereignissen“ gemäß § 5 Abs. 3 S. 3, Var. 2 GlüÄndStV **in keinem Fall** auf die **Halbzeitpause** zu beziehen. Der AE-WR regelt genau das Gegenteil. Damit **konterkariert** er die **erklärte Lenkungsfunktion** der Werbung, zu der sich die Werberichtlinie nach § 6 S. 1 AE-WR ausdrücklich bekennt.
- d) Eine **funktionsadäquate** Ausgestaltung der Werbeverbote nach § 5 Abs. 3 S. 3 GlüÄndStV darf sich demnach **ausschließlich** auf die Übertragung der [in der Regel] **45minütigen Spielhalbzeiten**, insbesondere Spielunterbrechungen, beziehen und muss eine Werbung unmittelbar **nach** dem Spiel erlauben. Eine solche Ausgestaltung würde die Kanalierung bei Live-Wetten **ermöglichen**, weil insbesondere die **spielfreie Halbzeitpause** dazu genutzt wird, um Live-Wetten zu platzieren. Fehlt eine Werbemöglichkeit in **dieser** Zeitspanne, so wird die kanalierende Wirkung von Live-Sportwetten **nicht** erreicht. Damit würden auch die anderen Regulierungsziele des GlüÄndStV bei einem Großteil aller Sportwetten verfehlt. Dies hat **negative Rückwirkungen** auf die Beurteilung der **Kohärenz** des gesamten GlüÄndStV.
- e) Eine **kohärente Konkretisierung** der **Werbeverbote** des § 5 Abs. 3 S. 3 GlüÄndStV mit Blick auf das projektierte Ziel der **Kanalierung** [§ 1 S. 1 Nr. 2 GlüÄndStV i.V.m. § 6 S. 1 AE-WR] müsste demnach **in § 6 S. 2 Nr. 2 AE-WR** folgendermaßen lauten: **„Werbung für Sportwetten im Fernsehen und im Internet ist bis zur letzten Blende vor Beginn des Übertragung zulässig. Das Werbeverbot bezieht auf die Übertragung der Spielhalbzeiten einschließlich Spielunterbrechungen. Die Spielzeitpause einer Übertragung und der Zeitpunkt unmittelbar nach einer Live-Übertragung sind vom Werbeverbot ausgenommen.“**
- f) Eine **andere** als die vorangestellte **Deutung** der Werbemöglichkeiten nach § 5 Abs. 3 S. 2 und 3 GlüÄndStV wäre **sinnwidrig**. Sie **widerspräche** dem erklärten Ziel, durch Zulassung von Live-Wetten einen großen Teil der Sportwetten zu kanalieren. Damit würde weder dem

neuen Regelungsansatz nach § 5 GlüÄndStV Rechnung getragen noch der Vorgabe gefolgt, die **neuen Akzentuierungen** und differenzierteren Bewertungen im GlüÄndStV im Bereich der Werbung **umzusetzen**. Die Restriktionen der Werbung wären vielmehr **traditionell weitgehend**. Dies stünde auch im Konflikt mit **Gleichheitssätzen**, da gesetzestreuem Anbietern von Live-Wetten in diesem Fall **weniger** zustünde als gesetzestreuem Anbietern „normaler“ Wetten.

- g) Mit Blick auf die Aufklärung über das legale Sportwettenangebot und die notwendige Kanalisierung [vgl. auch § 6 S. 1 AE-WR] ist **ferner unverständlich**, warum **Postwurfsendungen** für zulässige Sportwetten gemäß § 8 Abs. 3 AE-WR schlechthin und damit ebenso unzulässig sein sollen wie Postwurfsendungen für **Spielhallen**. Dies widerspricht nicht nur den erklärten Zielsetzungen der Werberichtlinie im Bereich von Sportwetten [Kanalisierung gemäß § 6 S. 1 AE-WR]. Die Gleichsetzung mit Spielhallen steht außerdem im **Widerspruch** zum selbst gesteckten Ziel, das **spezifische Gefährdungspotenzial** der **verschiedenen** Glücksspiele berücksichtigen zu wollen [§ 4 Abs. 1 AE-WR sowie § 6 S. 1 AE-WR]. Denn schließlich ist **erwiesen**, dass Sportwetten **weniger suchtfährlich** sind als das gewerbliche Automatenspiel. Diese rechtstatsächliche Unterscheidung wird im AE-WR indes **nicht** abgebildet.
- h) Der **prinzipielle Widerspruch** zwischen dem erklärten Ziel der Kanalisierung und den Werberestriktionen [g] wird **verstärkt** durch das **Verbot**, Werbung für öffentliches Glücksspiel im Hörfunk, der ausschließlich im Internet verbreitet wird, mit dem **[zulässigen!] Glücksspielangebot verlinken** zu dürfen [§ 12 Abs. 1 AE-WR]. Denn dieses Verbot **widerspricht** nicht nur dem notwendigen Ziel der **Kanalisierung** auf das **legale Angebot**. Es wirkt vielmehr **kontraproduktiv**, indem das Verbot die Werbenden zu **genereller** Werbung für öffentliches Glücksspiel anhält und damit vor allem auch dem **illegalen** Angebot nützt. Werbung im **Internetradio** muss deshalb **uneingeschränkt** zulässig sein. Dementsprechend dürfen wir – lediglich zur Klarstellung – davon ausgehen, dass auch **keine weiteren** [über die in § 12 AE-WR genannten Restriktionen hinaus gehenden] **Verbote** für Werbung im „klassischen“ Hörfunk [UKW, Mittelwelle] beabsichtigt sind.
- i) Ein vergleichbarer Widerspruch [h] besteht beim **grundsätzlichen Verbot** von Werbung für öffentliches Glücksspiel im **Internet** gem. § 13 Abs. 1 S. 1 AE-WR. Dieses Verbot **widerspricht** dem erklärten Ziel der **Kanalisierung**. Eine **kohärente Konkretisierung** der Vorgaben des GlüÄndStV bezogen auf die Werbung für **Sportwetten im Internet** sollte sich demgegenüber an **unserem** vorgenannten **Vorschlag [vgl. 6.e)]** orientieren und für diese Form der kanalisierenden Werbung **weder** eine weitere **Ausnahmegenehmigung** [vgl. aber: § 13 Abs. 1 S. 2 AE-WR] vorsehen **noch** die **Verlinkung** zum **[legalen!] Glücksspielangebot** untersagen [so aber: § 13 Abs. 1 S. 3 AE-WR; vgl. hierzu die vorstehenden Ausführungen unter h)].
- j) Demgegenüber begrüßen wir zwar die grundsätzliche Erlaubnis von **Trikot- und Bandenwerbung für Sportwetten** in Form einer Dachmarkenwerbung gem. § 14 Abs. 1 AE-WR. Allerdings ist die **Definition** von „Dachmarkenwerbung“ im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 2 AE-WR [noch] **zu unbestimmt**. Unklar bleibt insbesondere, was unter einer „übergeordneten **Marke**“ zu verstehen ist. Denkbar wäre, sowohl den Namen eines Anbieters [z.B. einer staatlichen

Gesellschaft] als auch den Namen seines Angebotes [z.B. Oddset] darunter zu fassen. Die Konkretisierung der „werbenden Marke“ durch ihren „besonders hohen Wiedererkennungswert“ hilft **nicht** weiter. Schließlich bleibt unverständlich, warum **keine eigentlichen Leistungen** beworben werden dürfen. Auch dies widerspricht der Kanalisierung.

- k) **Durchgreifende Bedenken** haben wir ferner gegenüber den projektierten, nur rudimentär erläuterten Bestimmungen zum **Verfahren** der Befreiung vom Fernsehwerbe- und Internetverbot nach § 16 AE-WR. Denn diese Vorschriften **behindern** die **Grundrechte** von Werbepartnern [Art. 12 GG] signifikant und stehen damit im **diametralen Widerspruch** zu ihrer **wesensmäßigen** Bestimmung, die Ausübung grundrechtlicher Freiheiten überhaupt erst zu **ermöglichen**. Ihre **bestimmungsmäßige Aufgabe**, das Verwaltungshandeln im Bereich der Werbung zu **steuern** und zu **lenken**, erfüllt die Werberichtlinie mit den projektierten **Verfahrensvorschriften nicht**. Im Gegenteil: Die Verfahrensbestimmungen eröffnen den Behörden **grundrechtswidrige Auslegungs- und Entscheidungsspielräume**.

Dies zeigt sich an **fünf Aspekten**:

aa) Zum **Ersten** verlangt § 16 Abs. 1 S. 1 AE-WR, dass Werbung „**rechtzeitig**“ zu beantragen sei. Was darunter zu verstehen ist und welche Rechtsfolge aus einem nicht „rechtzeitigen“ Antrag folgt, regelt weder die Richtlinie selbst, noch ergibt sich dies aus ihren Erläuterungen. Das halten wir mit Blick auf die betroffenen Grundrechtspositionen der Werbepartner für **unzulässig**.

bb) Vergleichbares gilt **zweitens** für die Formulierung des **Prüfungsumfangs**, wonach die Behörde die Zulassung der Werbung „entsprechend der in dieser Werberichtlinie dargelegten **Grundsätze**“ prüfen soll [§ 16 Abs. 1 S. 2 AE-WR]. **Worauf** sich diese Grundsätze erstrecken, geht aus der Richtlinie nicht hervor. Insbesondere die Abgrenzung zu Zielen, Prinzipien, Ge- oder Verboten etc. bleibt unklar. Der zweite Teil der Richtlinie mit der **pauschalen Überschrift** „Allgemeine Grundsätze für Werbung“ ist eher **irreführend**. Denn dieser Teil enthält zahlreiche Aussagen, die keine Grundsätze sind und auch nicht als solche bezeichnet werden [z.B. **Ziele** in § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 AE-WR]. Hinzu kommt, dass ein etwaiger Teil über „Besondere Grundsätze für Werbung“ [, den man aufgrund der Formulierung des zweiten Teils „Allgemeine Grundsätze für Werbung“ erwarten könnte,] gänzlich fehlt. Der dritte Teil trägt den Titel „Besondere **Anforderungen**“. Er weicht damit von der Bezeichnung des zweiten Teils [„Grundsätze“] ab und **changiert** in **bedenklicher Weise** mit grundrechtsrelevanten Begriffen.

cc) Zum **Dritten** bleibt der **Prüfungsbeginn** des Antrags **völlig unklar**. Aus der Formulierung, wonach die Bearbeitung des Antrags erst „nach Eingang der **vollständigen Unterlagen**“ [§ 16 Abs. 3 S. 1 AE-WR] beginnt, ist weder zu erkennen, **welche** Unterlagen einzureichen sind, noch wann diese dem Gebot der **Vollständigkeit** genügen sollen. Dass **eine** Erlaubnisbehörde gem. § 16 Abs. 5 AE-WR dazu **ermächtigt** wird, nähere Einzelheiten zum Erlaubnisverfahren zu regeln [, was sich gemäß den Erläuterungen zu § 16 Abs. 3 AE-WR in Zukunft auch auf die vorzulegenden Unterlagen beziehen soll], heilt **diesen** Mangel grundrechtlicher Bestimmtheit **nicht**. Im Gegenteil: Es **vertieft** das Problem, weil nicht mehr die Bundesländer in ihrer **Gesamtheit** über die [grundrechts-]wesentlichen Inhalte der Werbung

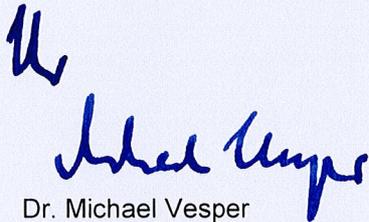
entscheiden, sondern lediglich eine Behörde mit Wirkung für das **gesamte Bundesgebiet** die werberelevanten Eckpfeiler bestimmen soll.

dd) Die beabsichtigte **Delegation** zur Regelung näherer Einzelheiten zum Erlaubnisverfahren auf **eine Behörde** [cc] ist **viertens** vor allem deshalb **unzulässig**, weil bereits ein „unvollständiger“ Antrag abgelehnt werden kann, wenn dieser „**erkennbar** nicht erlaubnisfähig“ ist [§ 16 Abs. 3 S. 2 AE-WR]. Was unter „**Erkennbarkeit**“ eines nicht erlaubnisfähigen Antrags zu verstehen ist und ob diese „Erkennbarkeit“ lediglich aus **subjektiver Sicht** einer **einzelnen Genehmigungsbehörde** beurteilt wird, beantwortet die Werberichtlinie im **Widerspruch** zu ihrem bestimmungsmäßigen Zweck als „normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift“ **nicht**. Auf die Erkennbarkeit der Werbenden wird es offenbar **nicht** ankommen können: Denn Werbende dürften einen für sie „erkennbar“ nicht erlaubnisfähigen Antrag bereits aus Kostengründen vermeiden. Ist aber die fehlende Erlaubnisfähigkeit für Werbende nicht erkennbar, so öffnet diese Formulierung **Willkür** Tür und Tor.

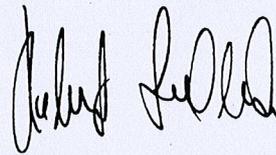
ee) Unklar ist **fünftens**, an welche Aussage der beiden vorstehenden Sätze § 16 Abs. 3 S. 3 AE-WR mit der Formulierung „**Dazu** zählen insbesondere das Werbekonzept und eine Beschreibung der beabsichtigten Werbemaßnahme“ überhaupt anknüpfen will. Denn einerseits dürften Werbekonzept und -maßnahmen [vermutlich] unerlässliche Voraussetzungen eines [vermutlich] „**vollständigen**“ Antrags sein mit der Folge, dass deren Fehlen zur „Unvollständigkeit“ eines Antrags führt. Andererseits ist es ebenso denkbar, dass der Richtliniengeber die [problematische] „**Erkennbarkeit**“ fehlender Erlaubnisfähigkeit auf das vorgelegte Konzept oder die Maßnahmen stützen darf. Was genau gemeint ist, ist der Richtlinie nicht zu entnehmen.

- l) Auffallend ist nicht zuletzt, dass die Werberichtlinie überhaupt **keine Bestimmungen** zur **Organisation** der **Erlaubnisbehörde** enthält. Dies halten wir für **problematisch**, weil die zentralen Rechtsgrundlagen zur **Organisation** der Erlaubnisbehörde [personelle / sachliche Ausstattung, interne Entscheidungsorganisation etc.] von allen Bundesländern zu verantworten sind. Hierfür sprechen **zwei** Gründe: Zum **Ersten** sollen die Entscheidungen der Erlaubnisbehörde **bundesweite** Geltung beanspruchen. Dementsprechend muss auch die **Organisation** der Erlaubnisbehörde von allen Bundesländern **legitimiert** sein. Der GlüÄndStV delegiert lediglich die **Zuständigkeit zur Entscheidung** über zulässige Werbung an eine Genehmigungsbehörde, nicht aber deren Organisation. Zum **Zweiten** ist Werbung das zentrale Instrument zur Lenkung des Spieltriebs in geordnete Bahnen und schafft damit die Voraussetzungen zur Erreichung **sämtlicher Regulierungsziele** des GlüÄndStV. Diese Ziele sind aber **nur dann** erreichbar, wenn die Erlaubnisbehörde angemessen **organisiert** ist. Die Organisation der Erlaubnisbehörde gehört damit zu den **wesentlichen Aufgaben** einer Werberichtlinie, die als „normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift mit Bindungswirkung für die Gerichte“ ausgestattet ist [vgl. Begründung].
7. Abschließend erlauben wir uns den Hinweis, dass eine **restriktive** Konkretisierung der **Werbeverbote** auch dem **Gebot gerechter Lastenverteilung** entsprechen würde. Die ganz überwiegende Anzahl von Sportwetten in Deutschland betrifft Fußballspiele, die von dem DFB und der DFL geplant, organisiert und durchgeführt werden. Damit schaffen der DFB und die DFL auf der **einen Seite** nicht nur die **Voraussetzungen**, damit Sportwetten überhaupt

veranstaltet werden können. Sie tragen vor allem auch die **Risiken** für die Gefährdung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs. Auf der **anderen Seite** haben der DFB und die DFL von Anfang an deutlich gemacht, der kontrollierten Öffnung des Sportwettenmarktes **nicht** dadurch im Wege stehen zu wollen, dass sie auf die Geltendmachung eines in der Sache legitimen Veranstalter- insbesondere Spielplanschutzes bestehen. Auch die **projektierte Finanzierungsgarantie** aus den fiskalischen Erträgen aus Sportwetten, für die der organisierte Sport nach wie vor eintritt, soll **nicht** dem professionell betriebenen Sport sondern dem **gemeinnützig organisierten** Sport zugute kommen. Deshalb ist **attraktive Werbung** für legale Angebote nicht nur von **existenzieller Bedeutung** für eine nachhaltige Finanzierung des **gemeinnützig organisierten Sports**. Die weitgehende **Beschneidung** von Werbemöglichkeiten würde vielmehr dem **Sinn** der beabsichtigten Kanalisierung **widersprechen** und zu einer **ungleichen Lastenverteilung** führen, bei der der professionell betriebene Sport zwar die Kosten und Risiken trägt, allerdings die wirtschaftlichen Kompensationsmöglichkeiten des organisierten Sports äußerst begrenzt sind. Auch von daher müssen weitreichende Werbemöglichkeiten für Sportwetten im Fernsehen und Internet bestehen.



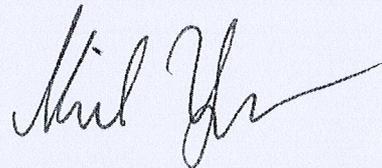
Dr. Michael Vesper
Generaldirektor
Deutscher Olympischer Sportbund



Helmut Sandrock
Generalsekretär
Deutscher Fußball-Bund



Christian Seifert
Vorsitzender der Geschäftsführung
Deutsche Fußball-Liga



Dr. Michael Ilgner
Vorsitzender des Vorstands
Stiftung Deutsche Sporthilfe

**Eine Finanzierungsgarantie
zugunsten des gemeinnützig organisierten Sports
aus den fiskalischen Erträgen für Wetten
aus Anlass von Sportereignissen
(Sportwetten)**

Schriftliche Stellungnahme
erstattet im Auftrag des

**Deutschen Olympischen Sportbundes e.V.
[DOSB]**

und

Deutschen Fußball-Bundes e.V.[DFB]

von

Professor Dr. jur. Martin Nolte

Professor für Sportrecht
am Institut für Sportökonomie und Sportmanagement
der Deutschen Sporthochschule Köln

Köln, 24. August 2012

Inhalt

A. Ausgangslage	S. 1
B. Lösung	S. 4
C. Umsetzung.....	S. 5
D. Ergebnis	S. 7
Anhang: Zum Stand der Gesetzgebungsverfahren	S. 8

A. Ausgangslage

Wetten aus Anlass von Sportereignissen [Sportwetten] unterliegen ab 01. Juli 2012 einer **Rennwett- und Lotteriesteuer**. Dies ergibt sich aus § 17 Abs. 2 des Rennwett- und Lotteriesteuergesetzes des Bundes. Das Gesetz differenziert zwischen zwei verschiedenen Tatbeständen: Zum Einen wird die Steuer fällig bei **Veranstaltungen** von Sportwetten im **Inland** [S. 1 Nr. 1]. Zum Anderen fällt die Steuer an, wenn der Spieler eine natürliche Person ist und bei Abschluss des Wettvertrages seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes [also des Rennwett- und Lotteriesteuergesetzes] hat, oder, wenn er keine natürliche Person ist, bei Abschluss des Wettvertrages seine Geschäftsleitung oder seinen Sitz im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat [S. 1 Nr. 2]; mit der zweitgenannten Variante wird zukünftig auch die **Vermittlung** von Sportwetten aus Deutschland ins **Ausland** besteuert. Der Steuersatz beträgt stets **fünf vom Hundert** des Nennwertes der Wettscheine bzw. des **Spieleinsatzes** [S. 2] und wird vom **Veranstalter** bzw. **steuerlich Beauftragten** im Inland geschuldet, sofern der Veranstalter seinen Wohnsitz nicht im Inland besitzt [§ 19 Abs. 2].

Die Vorschriften sind Teil des **Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten** vom **29. Juni 2012** [zum Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages: Bundesrat-Drs. 379/12; zum Gesetzentwurf des Bundesrates: Bundesrat-Drs. 17/8494] im Rahmen der **konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz** des Bundes für den Bereich der **Verkehrssteuern** [Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 72 GG], deren Verwendung den **Ländern** zusteht [Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG]. Mit diesem Gesetz wird das bestehende **Rennwett- und Lotteriesteuergesetz novelliert** und der **Erste Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über das Glücksspielwesen** in Deutschland vom 15. Dezember 2011 [GlüÄndStV; gültig ab 01. Juli 2012 nach Hinterlegung von 14 Ratifikationsurkunden zum 30. Juni 2012 mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein – hierzu unten] flankiert. In Folge der Zulassung privater Anbieter, die ihren Sitz sowohl im In- als auch Ausland haben können, strebt das Gesetz laut seiner amtlichen Begründung an, das **Steuerrecht** für Sportwetten zu **öffnen**, Sportwetten **in- und ausländischer Anbieter gleich zu besteuern** und

sämtliche Sportwetten im Geltungsbereich des Gesetzes der Besteuerung zu **unterwerfen**.

Eine **Finanzierungsgarantie** zugunsten des **gemeinnützig organisierten Sports** aus den fiskalischen Erträgen für Wetten aus Anlass von Sportereignissen [Sportwetten], für die der organisierte Sport im Rahmen der **Evaluierung** des **Glücksspielstaatsvertrages** nachdrücklich eintrat [vgl. *Nolte*, Die Neuordnung des Glücksspielwesens in Deutschland – insbesondere aus Sicht des organisierten Sports, in: Höfling/Horst/Nolte (Hrsg.), Sportwetten in Deutschland, Tübingen 2012, S. 115 (139 f.)] und derzeit lediglich im **schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetz** verankert ist [gemäß § 42 Abs. 2 S. 2 des schleswig-holsteinischen Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels vom 20.10.2011, GVObI. 2011, S. 280], findet sich weder im **Gesetz zur Besteuerung von Sportwetten** noch im **GlüÄndStV** und den hierzu ergangenen **Ausführungsgesetzen der Bundesländer** [im Anhang unter Angabe amtlicher Fundstellen].

Das **Fehlen** einer gesetzlichen **Finanzierungsgarantie** zugunsten des **gemeinnützig organisierten Sports** steht jedoch im erkennbaren **Widerspruch** zu den **Leistungen** des organisierten **Sports**, der die **Voraussetzungen** für Sportwetten schafft und zur Erfüllung wichtiger **gesellschaftspolitischer Aufgaben** beiträgt. Denn ohne die Planung, Organisation und Durchführung von Sportveranstaltungen könnten Sportwetten weder veranstaltet noch vermittelt werden. Ferner leistet der **gemeinnützig organisierte Sport** vielfältige Aufgaben im Rahmen der Integration, der Inklusion, der Förderung der Gesundheit, des Kinder- und Jugendsports, der außerschulischen Bildungsarbeit sowie der Rehabilitation an der Basis der Vereine.

Auf **diesen Grundlagen** und mit **Blick** auf die **besondere** Bedeutung des **Sports** für die Möglichkeit des Angebotes von **Sportwetten** hat auch der **Finanzausschuss** des **Deutschen Bundestages** den Ländern im Rahmen einer Protokollerklärung zur Novellierung des Rennwett- und Lotteriegengesetzes geraten, sich ihrerseits für eine angemessene **Förderung** des **Breitensports** sowie für die **Stärkung** der **Integrität** des **Sports** einzusetzen.

Letzteres solle sich vor allem auf die Förderung von Suchtprävention und den Kampf gegen Doping, wie auch auf die Bekämpfung von Spielmanipulation und Korruption im Sport beziehen [„Protokollerklärung Sport“ im Bericht des Finanzausschusses zum Gesetzentwurf des Bundesrates (Drs. 17/8494): Drucksache des Deutschen Bundestages 17/10168, S. 9].

Ferner hat der Finanzausschuss in der o.g. Protokollerklärung **ausdrücklich** den **Beschluss** der Konferenz der **Regierungschefinnen** und der **Regierungschefs** der **Länder** vom 14. Juni 2012 begrüßt, in dem diese die **große Bedeutung** des **Sports** unterstrichen und sich dafür aussprachen, unter Berücksichtigung der länderspezifischen Besonderheiten auch in Zukunft einen **angemessenen Teil** der **staatlichen Einnahmen** aus **Glücksspielen** mittelbar oder unmittelbar für Zwecke der **Förderung** insbesondere des **Breitensports** und der **Integrität** des **Sports** zu verwenden.

Eine **solche Förderung** ist mit geltendem Europarecht **vereinbar** und **entspricht landesverfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen**. Zum Ersten zielt die Förderung des gemeinnützig organisierten Sports auf Politikbereiche, deren Unterstützung entweder generell vom [europäischen] **Beihilferecht** **ausgenommen** oder zumindest **genehmigungsfähig** ist. Dass die Förderung des gemeinnützig organisierten Sports aus den fiskalischen Erträgen von Sportwetten mit Europarecht vereinbart ist, belegt die Notifizierung des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes. Dessen **Finanzierungsgarantie** blieb von der Europäischen Kommission **unbeanstandet**. Zum Zweiten sind die Bundesländer aufgrund der Staatszielbestimmungen verpflichtet, der **Förderung** des **Sports** im Rahmen ihrer Gesetzgebung angemessen **Nachdruck** zu verleihen und zur Fortentwicklung der bestehenden Strukturen beizutragen. Diese Verpflichtung tritt in erster Linie die unmittelbar legitimierten Gesetzgeber. Auf **diese Weise** kann der organisierte Sport auch zukünftig seine **vielfältigen Aufgaben** für Staat und Gesellschaft wahrnehmen.

Vor diesem Hintergrund halten **DOSB** und **DFB** mit allem Nachdruck an der Empfehlung des organisierten Sports zur Verankerung einer Finanzierungsgarantie aus den fiskalischen Erträgen aus Sportwetten fest. Der Verf. wurde um eine schriftliche Stellungnahme gebeten, wie diese Finanzierungsgarantie **formuliert**, **begründet** und konkret **umgesetzt** werden kann. Dieser Bitte kommt der Verf. mit den nachfolgenden Darstellungen sehr gerne nach.

B. Lösung

Festzustellen ist zunächst, dass die **Finanzierungsgarantie** zugunsten des **gemeinnützig organisierten Sports** aus den fiskalischen Erträgen aus Anlass von Sportwetten der jüngsten **Proklamation** der **Regierungschefinnen** und **Regierungschefs** der **Bundesländer** für eine angemessene **Förderung** des **Breitensports** im Kontext mit der Neuregelung des Glücksspiels **entspricht**.

Anknüpfungspunkt einer solchen Finanzierungsgarantie muss die aus Sportwetten zu erzielende **Rennwett- und Lotteriesteuer** gemäß §§ 17, 19 **Rennwett- und Lotteriegesezt** sein. Diese wird auf eine etwaige **Konzessionsabgabe** in Höhe von 5 % auf den Spieleinsatz nach § 4d Abs. 7 GlüÄndStV **angerechnet** bzw. **verdrängt** eine damit vergleichbare Pflicht zur Entrichtung einer Glücksspielabgabe in Höhe von 20 % auf den Bruttoertrag nach dem schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetz [gemäß § 42 Abs. 2 S. 2 des schleswig-holsteinischen Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels vom 20.10.2011, GVOBl. 2011, S. 280]. Deshalb würde eine auf die Konzessions- oder Glücksspielabgabe bezogene Finanzierungsgarantie **leer** laufen. So könnte die Finanzierungsgarantie **folgenden Wortlaut** besitzen:

„Finanzierungsgarantie zugunsten des gemeinnützig organisierten Sports

Das Steueraufkommen aus Sportwetten gemäß §§ 17, 19 Rennwett- und Lotteriegesezt steht zu einem Drittel dem gemeinnützig organisierten Sport zur Wahrnehmung seiner gesellschaftspolitischen Aufgaben und zur Stärkung seiner Integrität zu.“

Diese Formulierung entspricht dem Beschluss der Konferenz der **Regierungschefinnen** und der **Regierungschefs** der Länder vom 14. Juni 2012. Darin wird die große **Bedeutung** des **Sports**, insbesondere die **Förderung** des **Breitensports** und der **Integrität** des **Sports** im Rahmen der Neuregelung des Glücksspiels proklamiert.

Beides bringt die Formulierung auf den Punkt: Der Vertreter des **Breitensports** ist der **gemeinnützig organisierte Sport** in Deutschland. Seine **besonderen** Leistungen liegen in der Wahrnehmung zentraler **gesellschaftspolitischer** Aufgaben. Auf diese Aufgaben weist die Finanzierungsgarantie in erster Linie hin. Hinzu kommt die **Stärkung der Integrität des Sports**. Dies ist ein **neues Ziel** des **GlüÄndStV** [§ 1 S. 1 Nr. 5]. Es verpflichtet sämtliche Landesgesetzgeber zur **kohärenten Verfolgung**. Nach der **grundsätzlichen Aufgabenverteilung** zwischen Staat und Sport in Deutschland sollte das **neue glücksspielvertragliche Ziel** der Stärkung der Integrität des Sports vor allem dadurch angestrebt werden, dass die Länder den **gemeinnützig organisierten Sport** in die Lage zum **Selbstschutz** versetzen. Die Finanzierungsgarantie sichert diese Möglichkeit ab. Es festigt zugleich die Zielerreichung des GlüÄndStV durch die Länder. Damit trägt die Finanzierungsgarantie zur **Stabilisierung** des **gesamten Vertrages** bei.

Die Garantie soll dem gemeinnützig **organisierten** Sport zugute kommen. Mit dem Hinweis auf die **Organisiertheit** des Sports wird klargestellt, dass die Finanzierungsgarantie **weder allgemeiner** Sportförderung dient noch auf **diese angerechnet** wird. Sie geht vielmehr **über** bisher geleistete Förderung **hinaus**, steht im **speziellen** Kontext zu Sportwetten und lässt die aus **anderem** (Landes-)Recht bestehenden Finanzierungsgarantien **unberührt**. Stärkere Konkretisierungen der Finanzierungsgarantie – beispielsweise hinsichtlich des Destinatärs [Landessportbünde, Fachsportverbände, Deutscher Olympischer Sportbund] bzw. der Art der Verteilung der Garantie [z.B. zentral über den Deutschen Olympischen Sportbund] obliegen **politischer Justierung**. Die vorangestellte Formulierung nennt den **gemeinnützig organisierten Sport** und bewegt sich hiermit auf Linie der **gemeinsamen Position** des **gemeinnützigen** und **professionell betriebenen Sports** [Stand: März 2011].

C. Umsetzung

Für die **technische Umsetzung** einer entsprechenden Finanzierungsklausel zugunsten des gemeinnützig organisierten Sports bieten sich im Wesentlichen **zwei Optionen** an:

Option 1:

Zum Ersten ist es denkbar, ein **eigenständiges Änderungsverfahren** der **Landesgesetze zur Neuregelung des Glücksspiels** bzw. der **Ausführungsgesetze zum GlüÄndStV** mit dem Ziel der Verankerung der Klausel zu betreiben. Die Eigenständigkeit eines solches Verfahrens würde der Bedeutung der Klausel für den gemeinnützig organisierten Sport Rechnung tragen. Sie würde auch den **besonderen Willen der Regierungschefs** dokumentieren, für eine nachhaltige Finanzierung des Breitensports sorgen zu wollen.

Option 2:

Zum Zweiten könnte die Finanzierungsklausel im Rahmen der **Haushaltsgesetzgebung** der **Bundesländer** aufgenommen werden. Dies könnte auf **zwei Arten** geschehen: Entweder man koppelt die Geltung der Finanzierungsklausel an die zeitliche Wirkung der jeweiligen Haushaltsgesetze [entweder ein Jahr – bei Doppelhaushalten zwei Jahre] oder man **ändert die jeweiligen Glücksspielgesetze** bzw. **Fachgesetze** im Bereich der Sportwetten im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung (wie Option 1, allerdings ohne eigenständiges Verfahren). **Für** die zweite Variante der Option 2 – also der Änderung von Glücksspielgesetzen im Wege der Haushaltsgesetzgebung – spricht ein erhöhtes Maß an Beständigkeit. Die Änderungen verlieren ihre Wirkung **nicht** mit der zeitlich begrenzten Geltung der jeweiligen Haushaltsgesetze. Hinzu kommt, dass auch ein isoliertes Änderungsverfahren (Option 1) nicht erforderlich ist. Die Finanzierungsklausel könnte daher noch in der **2. Jahreshälfte 2012** zur **Änderung** der jeweiligen Glücksspielgesetze bzw. Fach-/Ausführungsgesetze führen.

D. Ergebnis

Eine **Finanzierungsgarantie** zugunsten des **gemeinnützig organisierten Sports** aus den fiskalischen Erträgen für Wetten aus Anlass von Sportereignissen [Sportwetten] **entspricht** der jüngsten **Proklamation** der **Regierungschefinnen** und **Regierungschefs** zur Förderung des Breitensports. Diese Garantie ist **notwendig**, damit der gemeinnützig organisierte Sport seine vielfältigen gesellschaftspolitischen Aufgaben leisten kann. Außerdem stärkt sie die **Integrität des Sports**, zu dem sich die Länder in dem neuen GlüÄndStV ausdrücklich **verpflichtet** haben. Damit leistet die Finanzierungsgarantie einen wichtigen Beitrag zur **Stabilisierung** der neuen Sportwettenregulierung **insgesamt**.

Die **technische Implementierung** der Finanzierungsgarantie kann auf unterschiedliche Weise erreicht werden. Eine gute Möglichkeit zur Implementierung bestünde im Rahmen der notwendigen **Haushaltsgesetzgebung** der Bundesländer mit **ändernder** Wirkung für die verschiedenen Landesgesetze zur Neuregelung des Glücksspiels. Dies könnte noch in der **2. Jahreshälfte 2012** geschehen. Einer **isolierten** Änderung der entsprechenden Fachgesetze, die erst jüngst an die Vorgaben des GlüÄndStV angepasst wurden, bedarf es hierfür **nicht**.

Anhang: Zum **Stand der Gesetzgebungsverfahren** in den Bundesländern unter Angabe der Beschlussfassungen bzw. der Gesetzentwürfe.

Baden-Württemberg: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Gesetz zu dem Ersten Glücksspielstaatsänderungsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 20.06.2012 [Gesetzentwurf der Landesregierung vom 17.04.2012: Landtag Drs. 15/1570].

Bayern: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland und anderer Rechtsvorschriften vom 14.06.2012 [Drs. des Landtages Nr. 16/11995].

Berlin: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Zweites Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel vom 19.06.2012 [GVOBl. für Berlin vom 28.06.2012, S. 193 ff.].

Brandenburg: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Gesetz zur Neuregelung des Glücksspiels im Land Brandenburg vom 28.06.2012 [GVOBl. für das Land Brandenburg, Teil I – Nr. 29 vom 28.06.2012].

Bremen: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Gesetz zum Ersten Glücksspielstaatsänderungsvertrag und zum Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielrechts – Ratifikation und Ausführung des Ersten Glücksspielstaatsänderungsvertrag vom 03.04.2012 [Drs. 18/329].

Hamburg: Gesetz zur Ratifizierung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland sowie Anpassung und Ergänzung des hamburgischen Ausführungsgesetzes vom 14.06.2012 [Gesetzentwurf des Senates Drs. 20/3734 vom 03.04.2012].

Hessen: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Hessen vom 26.06.2012 [Drs. 18/5846 des Landtages].

Mecklenburg-Vorpommern: Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland sowie Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften vom 21.06.2012 [Drs. des Landtages Nr. 6/Dr 552 und 553].

Niedersachsen: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Gesetz zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel vom 21.06.2012 [Nds. GVBl. Nr. 13/2012, ausgegeben am 27.06.2012].

Nordrhein-Westfalen: Gesetzgebungsverfahren noch *nicht* abgeschlossen; Gesetzentwurf der Landesregierung vom 01.06.2012 [LRgDrs. 16/17] zum Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland wurde nach 1. Lesung [vgl. Plenarprotokoll 16/4 vom 21.06.2012] dem Hauptausschuss überwiesen; Beschlussfassung nach Sommerpause.

Rheinland-Pfalz: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Landesgesetz zu dem Ersten Glücksspielstaatsänderungsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 20.06.2012 [Gesetzentwurf der Landesregierung: Drs. 16/1179 des Landtages Rheinland-Pfalz vom 24.04.2012].

Schleswig-Holstein: früheres Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels vom 20.10.2011 (Glücksspielgesetz), [GVObI. 2011, S. 280] seit 01.01.2012 in Kraft.

Saarland: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielwesens im Saarland vom 20.06.2012 [Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes: Drs. 15/15 des Landtages des Saarlandes vom 15.05.2012].

Sachsen: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Gesetz zum Ersten Glücksspielstaatsänderungsvertrag, zum Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder und zur Änderung des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag sowie weiterer Gesetze vom 14.06.2012.

Sachsen-Anhalt: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Zweites Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften vom 07.06.2012.

Thüringen: Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen; Thüringisches Gesetz zur Anpassung an Neuregelungen des Glücksspielwesens vom 21.06.2012.