

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/2468



**VERBAND PRIVATER
RUNDFUNK UND
TELE MEDIEN E. V.**

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Vorsitzender des Finanzausschusses
Herrn Günter Neugebauer
Postfach 7121
24171 Kiel

vorab per E-Mail:
Finanzausschuss@landtag.ltsh.de

vorab per Telefax:
0431/9 88-11 56

15. Oktober 2007

H:\WORD\USER11_(DB)\LotterieStV\E-Anschr_S-H-Finanzausschuss_GlStVAG_10 10 071.doc

Stellungnahme des VPRT zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlStVAG)

Sehr geehrter Herr Neugebauer,

dem Kurzbericht über die 73. Sitzung des Finanzausschusses am 12. September 2007 haben wir entnommen, dass der Ausschuss eine schriftliche Anhörung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland bis 15. Oktober 2007 durchführt. Im Rahmen der eröffneten Konsultation dürfen wir Ihnen die Stellungnahme des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT) zukommen lassen. Wir möchten Sie dringend bitten, die Anliegen der privaten Medienunternehmen in Ihren weiteren Beratungen zu dem Gesetzesentwurf zu berücksichtigen. Der VPRT wendet sich gegen die vorgesehenen Werbebeschränkungen und tritt für eine Öffnung des Sportwettenmarktes im Rahmen eines Konzessionsmodells ein. In unserem Verband sind derzeit ca. 160 private Unternehmen aus den Bereichen Fernsehen und Multimedia sowie Radio und Audiodienste in Deutschland organisiert.

Der Entwurf zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlStV-E) sowie die jeweiligen Ausführungsgesetze berühren die Mitgliederinteressen in absolut zentralen Punkten der Refinanzierung (z. B. Werbung, Diversifikation), der Zuschauer- und Zuhörergewinnung und -bindung sowie der Entwicklungsperspektiven im Markt (Sportwetten). Die bislang vorliegenden Entwürfe greifen massiv in die bestehenden Rechte und Geschäftsmodelle der privaten Medienanbieter ein. Der VPRT verweist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf seine Position vom 20. November 2006 zum Entwurf eines Staatsvertrages zum Glücksspielwesen, die wir ebenfalls beigefügt haben. Wir möchten an dieser Stelle insbesondere auch noch einmal auf unsere Anmerkungen zur Begründung zu § 3 GlStV-E hinweisen, die im Hinblick auf die alternative Teilnahmemöglichkeit dahingehend angepasst werden muss (siehe Seite 4 der Stellungnahme), dass es einer solchen nicht bedarf, wenn gar kein Glücksspiel vorliegt. Das ist bei Telefongewinnspielen der Fall, da im Rahmen derer nur ein unerhebliches Entgelt verlangt wird.

Stramstraße 1
10555 Berlin
Tel: 030/39 8800
Fax: 030/39 880 148
E-Mail: info@vpri.de
<http://www.vpri.de>

Präsident Jürgen Doetz
Geschäftsführerin: Ursula K. Adelt

Bankverbindung:
HypoVereinsbank AG Bonn
BLZ 380 200 90, Konto: 344 61 58

Finanzamt für Körperschaften I



Leider greift der vorliegende Entwurf aus Schleswig-Holstein in § 5 Abs. 1 Ziff. 2 b, c) und § 21 Abs. 1 Ziff. 3-4 wesentliche Bedenken der privaten Medienunternehmen, aber auch der EU-Kommission nicht auf. Durch die ausdrückliche Inbezugnahme der Werbebeschränkungen (§ 5 GlüStV-E) und des Internetverbots (4 Abs. 4 GlüStV-E) im Rahmen der Erlaubnisnorm des GlüStVAG S-H sowie der entsprechenden Ordnungswidrigkeitstatbestände werden die Bedenken vielmehr zusätzlich verstärkt.

Dies ist umso bedauerlicher, als gerade in Schleswig-Holstein die Diskussion über ein alternatives Modell besonders aktiv geführt worden ist. Dennoch hat der begrüßenswerte Vorschlag der schleswig-holsteinischen CDU-Abgeordneten Hans-Jörn Arp und Thomas Stritzl zur Neuordnung des Sportwettenmarktes vom März 2007 keine Berücksichtigung gefunden hat. Der Gesetzesentwurf zum AusfG vom 31. August 2007 beschreibt selbst unter C. „Alternativen“, dass ein Konzessionsmodell oder ein Erlaubnismodell denkbare Lösungsmöglichkeiten gewesen wären. Die Ablehnungsgründe vermögen jedoch nicht zu überzeugen. Selbst die EU-Kommission hatte den Ländern informell den Vorschlag unterbreitet, das staatliche Monopol bei Lotterien aufrecht zu erhalten, aber im Gegenzug den Bereich der Sportwetten zu liberalisieren. Die EU-Kommission hatte dabei insbesondere an die Länder appelliert, eine zufriedenstellende Verhandlungslösung im Bereich der Sportwetten zu erreichen, um ein neues Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland zu vermeiden. Dies bleibt jedoch im vorliegenden Entwurf unberücksichtigt. Wie jetzt bekannt geworden ist, hat die EU-Kommission die Länder nun aufgefordert, ihre Ausführungsgesetze in Brüssel zu notifizieren, da sie teilweise über den Regelungsgehalt des GlüStV-E hinausgingen. Dies betrifft z. B. den schleswig-holsteinischen Entwurf in § 13 Abs. 1 und 2 mit einem Ordnungsgeld i. H. v. bis zu 50.000€. Der Landtag sollte daher nochmals dringend die Alternative eines Konzessionsmodells in seinen weiteren Beratungen in Betracht ziehen und die Chance auf eine europarechtskonforme Ausgestaltung nicht ungenutzt lassen.

Zur Ausgestaltung eines dualen Systems staatlicher und privater Anbieter im Bereich der Sportwetten bei gleichzeitiger Gewährleistung prioritärer Ziele des Jugendschutzes und der Suchtprävention durch geeignete Maßnahmen hat der VPRT in seiner ausführlichen Stellungnahme bereits Vorschläge unterbreitet. Wir bitten ausdrücklich darum, die Position der privaten elektronischen Medienunternehmen in die weitere Diskussion um den Staatsvertrag einzubeziehen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Annette Kümmel
Sprecherin AK Wetten
Direktorin Medienpolitik ProSiebenSat.1 Media AG

Anlage

In Kopie an: Ole Schmidt, Ausschussgeschäftsführer

**Stellungnahme
des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT)
zum Entwurf des
Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland**
(Stand: 25. Oktober 2006)

H:\WORD\USER11_(DB)\VPRTStellungnahme_LotterieStV_20 11 06FINAL.doc

A. Vorbemerkung:

Im Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT) sind derzeit ca. 160 private Fernseh- und Radioveranstalter sowie zahlreiche Unternehmen vergleichbarer Tele- und Onlinemedien in Deutschland organisiert. Der VPRT vertritt die Interessen seiner Mitgliedsunternehmen in allen relevanten rechtlichen, wirtschaftlichen, politischen und technologischen Fragen. Zu den übergeordneten Verbandszielen gehört das Schaffen fairer Wettbewerbsbedingungen im dualen Rundfunksystem, die Gewährleistung von Rechts- und Planungssicherheit für die privaten Medienanbieter, der Abbau von Über- und Mehrfachregulierung sowie die Stärkung des Prinzips der freiwilligen Selbstkontrolle. Die privaten Sendeunternehmen leisten mit ihren Angeboten einen erheblichen Beitrag zur inhaltlichen Medienvielfalt in Deutschland.

Der VPRT bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland. Der Entwurf berührt die Mitgliederinteressen in absolut zentralen Punkten der Refinanzierung (z. B. Werbung, Diversifikation) sowie der Entwicklungsperspektiven im Markt (Sportwetten). Eine Verabschiedung des Entwurfs in der vorliegenden Fassung würde massiv in die bestehenden Rechte und Geschäftsmodelle der privaten Medienanbieter eingreifen und bereits heute mögliche Entwicklungsperspektiven vereiteln. Der VPRT appelliert daher mit Nachdruck an die Landesgesetzgeber, ihre Überlegungen zur Ausgestaltung der positiven Rechtsordnung im Glücksspielmarkt grundsätzlich zu überdenken.

B. Zusammenfassung:

- Der VPRT plädiert für die Einführung eines Dualen Systems staatlicher und privater Anbieter im Bereich der Sportwetten. Ein liberalisierter Markt kann den prioritären Zielen des Jugendschutzes und der Suchtprävention durch geeignete Maßnahmen Rechnung tragen.
- Telefongewinnspiele, die die Mitgliedsunternehmen des VPRT anbieten, fallen mangels Vorliegens eines erheblichen Entgelts nicht in den Anwendungsbereich des Staatsvertrages und erfüllen nicht den Tatbestand des Glückspiels.
- Der VPRT wendet sich gegen jegliche Form von Werbeverböten. Diese greifen in unzulässiger Weise in die Rundfunk- und Meinungsfreiheit der Anbieter ein. Gleichzeitig wird privaten Medienanbietern die Grundlage ihres seit Jahren auf- und ausgebauten Geschäftsmodells entzogen und Entwicklungsperspektiven genommen, obwohl hinreichende Transparenz für den Verbraucher sowie die Einhaltung der staatsvertraglichen Ziele auch auf anderem Wege erreicht werden können.

C. Einzelne Anmerkungen

▪ § 3 - Begriffsbestimmungen:

Es sei zunächst bemerkt, dass die Mitglieder des VPRT als Träger der Rundfunkfreiheit auch mit der Veranstaltung von Gewinnspielen in ihrem von Art. 5 GG grundrechtlich geschützten Bereich tätig sind. Als Träger dieses Grundrechts sind die Rundfunkveranstalter auch dem Gebot der Vielfalt verpflichtet. Hierzu gehören interaktive Angebote, wie z. B. formatbezogene Gewinnspiele, die zur Angebotsvielfalt und zur Zuschauerbindung beitragen. Auch unter diesem objektiv-rechtlichen Aspekt weisen Gewinnspiele in den Medien einen unmittelbaren Bezug zur Rundfunkfreiheit auf.

Die bisherigen Bestimmungen in den **Absätzen 1 bis 3** bleiben durch den Entwurf unverändert. Insofern bringt der Staatsvertraggeber zum Ausdruck, dass sich am Status Quo der Begriffsbestimmung, wann es sich um Glücksspiel handelt, nichts ändern soll. Dennoch enthält die Begründung des Gesetzesentwurfes einige konkretisierende Ausführungen zum Bereich der Telefongewinnspiele, die für Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Reichweite des Anwendungsbereiches sorgen und damit die seit Jahren auf rechtmäßiger Grundlage veranstalteten Spielformen gefährden können. Der Staatsvertragsgeber hatte bereits im Rahmen der letzten Novelle im Jahr 2003 über solche Konkretisierungen nachgedacht, diese aber im Ergebnis zu Recht verworfen. In der Folge haben sowohl die Rechtsprechung¹ als auch die Strafverfolgungsbehörden² und schließlich die übergreifende medienrechtliche Verwaltungspraxis der Landesmedienanstalten³ einen einheitlichen Rechtsrahmen etabliert, der im Sinne der Einheitlichkeit der Rechtsordnung nicht durch den Lotteriestaatsvertrag aufgebrochen werden darf. Es ist insoweit zu vergegenwärtigen, dass durch die konsistente und wiederholte staatliche Bewertung von TV-Gewinnspielen – in voller Kenntnis und Berücksichtigung der Spielabläufe und Entgeltstruktur – die öffentlich-rechtliche Bewertung objektiv-rechtliche Gestalt gewonnen hat.⁴

Zwar ist es das oberste Ziel des Staatsvertraggebers, den Verbraucher angemessen vor Spielsucht zu schützen und will der Staatsvertrag verhindern, dass die Spielleidenschaft der Bürger in unzulässiger Weise durch Glücksspiel ausgebeutet wird. Dem kommt aber insoweit keine Bedeutung zu, wenn schon der Staat selbst davon ausgeht, dass es sich bei Gewinnspielen nicht um Glücksspiel handelt. Richtigerweise kann hiervon bei einem bloßen Unterhaltungsspiel, das ein nur unerhebliches Teilnehmerentgelt erfordert, auch nicht gesprochen werden. Vielmehr stellen Telefongewinnspiele einen fest etablierten und akzeptierten legalen Bestandteil des Angebots privater Rundfunk- und Mediendienstanbieter dar. Dem berechtigten Anliegen des Verbraucherschutzes ist daher nicht durch den Staatsvertrag nachzukommen, sondern durch die entsprechenden medien-, telekommunikations- und wettbewerbsrechtlichen Regelungen [wie z. B. Gewinnspielregeln der Landesmedienanstalten, Transparenzvorgaben zu Preisangaben und -ansagen durch das Telekommunikationsgesetz (TKG-Änderungsgesetz)]. Richtigerweise muss – ausgehend vom Leitbild des mündigen Verbrauchers – der durchschnittlich unterrichtete und verständige Bürger nicht vor sich selbst geschützt werden. Umfangreiche, spielbegleitende und für den Spielenden auf dem Bildschirm ersichtliche bzw. jederzeit abrufbare Informationen (z. B. Hinweise zu den Teilnah-

¹ So z. B. OLG München, 22. 12. 2005 – 6 W 2181/05; LG Freiburg, 12. 5. 2005 – 3 S 308/04; MMR 2005, 547;

² StA München I, Vfg. v. 21. 4. 2004 – 124 Js 12258/03

³ Anwendungs- und Auslegungsregeln der Landesmedienanstalten für die Aufsicht über Fernseh-Gewinnspiele (GewinnSpielRegeln)

⁴ Vgl.ausführlich Albert/Müller, MMR 2005, Heft 12, S. V

mebedingungen im Teletext/Webangebot des spielveranstaltenden Senders) sorgen zudem für ausreichend Transparenz.

Eine Abgrenzung zum Glücksspiel allein auf Grundlage des Schwierigkeitsgrades und der Rolle des Zufalls ist kein geeignetes Kriterium und führt zur Rechtsunsicherheit bei den Sendern. Deshalb sollte bei der Frage der Zulässigkeit von Telefongewinnspielen zunächst auf die Höhe der Anruferkosten abgestellt werden. Diese Abgrenzung ist rechtssicher möglich, denn der Straftatbestand des § 284 StGB und damit auch die Wettbewerbswidrigkeit nach § 4 Nr. 11 UWG greifen erst ein, wenn für die Einräumung einer zufallsabhängigen Gewinnchance ein nicht unerheblicher Einsatz geleistet wird⁵. Dies sollte sowohl im Gesetzeswortlaut als auch in den Erläuterungen des LotteriestV zu § 3 aus Sicht des VPRT deutlicher zum Ausdruck kommen.

Der VPRT schlägt für den Gesetzes- als auch den Begründungstext somit folgende Formulierung vor:

§ 3

Begriffsbestimmungen

(1) Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein **nicht unerheblicher Einsatz** verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist.

Begründung:

Die geltenden Bestimmungen in Abs. 1 bis 3 bleiben unverändert. Bei der Beurteilung der Zufallsabhängigkeit bleiben ausgeschlossen abwicklungstechnische Auswahlmechanismen im Vorfeld des jeweils zu beurteilenden konkreten Spiels. Nicht erfasst werden reine Geschicklichkeitsspiele, bei denen Wissen und Können des Spielers für den Spielausgang entscheidend sind. Beim Zusammentreffen von Zufall und Geschicklichkeit ist durch eine wertende Gesamtbetrachtung festzustellen, welches Element überwiegt.

Anmerkung:

Die Kosten pro Anruf sind das Schlüsselkriterium für die in der Praxis angebotenen Gewinnspiele.⁶ Der Einsatz ist dann als unerheblich anzusehen, wenn er die **üblichen Übermittlungskosten** einer Erklärung entsprechend den Kosten der aktuellen Kommunikationskosten nicht übersteigt (s. Begründung zu § 4 Nr. 6 UWG).⁷ Unter die üblichen Übermittlungskosten fallen nicht nur die Brief- bzw. Postkartenporto- und Telefongebühren in dieser Größenordnung (s. Kommentierung zu § 284 StGB), sondern auch die Erwerbskosten für die notwendigen Informationsträger Postkarte, Papier, Briefumschlag, o. ä..⁸ Rechtsprechung und Literatur zeigen, dass auch darüber hinausgehende Beiträge für die Übermittlung einer Willenserklä-

⁵ Tröndle/Fischer, StGB, 53. Aufl. 2006, § 284, Rn. 3 a

⁶ Die angebotenen Sonderrufnummern werden derzeit zu 0,49 € pro Anruf angeboten und damit unabhängig von der Gesprächsdauer tarifiert. Ab Januar 2007 wird der Preis aufgrund der MwSt-Erhöhung einheitlich 0,50 € betragen.

⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1487

⁸ Tröndle/Fischer, StGB und Nebengesetze, 53. Aufl. 2006, § 284 Nr. 3 a); Hecker/Ruttig, "Versuchen Sie es noch einmal" – Telefon-Gewinnspiele im Rundfunk, GRUR 2005, 393, 398

rung möglich sind, ohne dass dies strafrechtliche oder wettbewerbsrechtliche Bedenken zur Folge hat.

Für die Einordnung als erlaubnispflichtiges Glücksspiel können abwicklungs- und telekommunikationstechnisch bestimmte Auswahlkriterien nicht relevant sein. Anbieter interaktiver Spielanwendungen müssen sich gemeinsam mit den TK-Netzbetreibern in die Lage versetzen, in teilweise extrem kurzen Zeiträumen überdurchschnittliche Anrufvolumina abzuwickeln. Zugleich sind die TK-Netzbetreiber verpflichtet, sog. Notrufgassen freizulassen. Diese Anforderungen bedingen jedoch, dass in einer technischen Vorstufe zum jeweiligen Mitmach- oder Gewinnspiel eine Leitungsauswahl nach objektiven, d. h. vom Veranstalter nicht beeinflussbaren Kriterien vorgenommen werden muss. Solche abwicklungstechnisch bedingten Zufallsmechanismen können damit nicht als Teil des zu beurteilenden Spiels angesehen werden.

Der Gesetzgeber geht in seiner Begründung auf alternative Teilnahmemöglichkeiten mittels Postkarte, Email und Internet ein. Der VPRT möchte hierzu betonen, dass in strafrechtlicher Hinsicht die alternative Teilnahmemöglichkeit nur dann rechtlich relevant sein dürfte, wenn der Veranstalter einen „erheblichen Einsatz“ für die Teilnahme verlangt. Bewegt sich das Anrufentgelt dagegen in einem nicht erheblichen Rahmen, so ist der objektive Tatbestand des § 284 StGB schon deshalb nicht erfüllt. Ein darüber hinausgehendes Tatbestandsausschlussmerkmal ist rechtlich folglich nicht geboten. In wettbewerbsrechtlicher Hinsicht ist eine alternative Teilnahmemöglichkeit ebenfalls dann nicht geboten, wenn die Kosten für die Teilnahme das „übliche Übermittlungsentgelt“ nicht überschreiten.⁹

Dies wird in der Begründung nicht deutlich, sondern es wird pauschal neben einer entgeltlichen Teilnahmemöglichkeit eine gleichwertige und unentgeltliche Alternative gefordert. Ein Beschluss der DLM vom November 2001 hält für den TV-Bereich ausschließlich fest, dass die Veranstaltung von Quiz- und Spielshows im Fernsehen nicht als verbotenes Glücksspiel zu werten sei, soweit die Telefongebühren nicht das Porto für eine Postkarte übersteigen und die Zuschauer im Programm nicht besonders zur Wahlwiederholung motiviert werden. Eine verpflichtende Bereitstellung einer Teilnahme über die Postkarte wird nicht erwähnt und ist insbesondere bei Live-Gewinnspielen nicht praktikabel.

Absatz 4 soll laut Gesetzgeber verdeutlichen, dass auch das Wetten gegen Entgelt Glücksspiele sind, die bereits unter die Definition von Absatz 1 zu subsumieren sind. Der VPRT wird hierzu gesondert weiter unten Stellung nehmen und die Sportwettenproblematik thematisieren.

Absatz 5 enthält eine weitgehende, aus Sicht des VPRT zu weit reichende Auslegung der Begriffe „Veranstalten“ und „Vermitteln“, indem allein auf die Eröffnung der Möglichkeit zur Teilnahme unabhängig davon, ob an inländischen oder ausländischen Angeboten (s. S. 10 der Begründung), abgestellt wird. In § 4 Abs. 4 wird konkretisiert, dass sich das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung auch auf das Internet erstreckt. Der VPRT bezweifelt, dass dies mit der europäischen Rechtslage im Einklang steht. Die GD Binnenmarkt hat gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, da die bereits heute in Deutschland geltenden Regeln für Glücksspielanbieter mit Blick auf die Dienstleistungsfreiheit zu restriktiv sind. Die EU-Kommission sieht es u. a. als unzulässig an, dass bspw. dem nationalen staatlichen Anbieter Werbung erlaubt wird, dem privaten Konkurrenten aber nicht (s. hierzu auch Anmerkung zu § 27 a. E.). Dies versucht der vorliegende Entwurf auf rigorose Weise zu ändern, indem er private Anbieter vollständig verbietet und ein Werbeverbot für private bzw. eine Werbeeinschränkung für staatliche Angebote vorsieht. Außerdem macht die EU-Kommission

⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1487

deutlich, dass Internet-Wettanbieter aus einem anderen EU-Mitgliedstaat nicht blockiert werden dürfen, während die staatlichen Anbieter Online-Aktivitäten durchführen können. Generell ist in dem Entwurf ein Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet enthalten, das sich auf Lotterien und Sportwetten erstreckt. Andererseits lässt der Gesetzgeber in der sog. Länderöffnungsklausel die Veranstaltung und Vermittlung von Lotterien und Spielbanken im Internet zu. Der Staat hat zwar die Möglichkeit, das Angebot mittels Werbebeschränkungen, Höchstgewinne, Mindestalter etc. zu regulieren, diese Regeln müssen jedoch dann gleichermaßen für alle Anbieter, seien es nationale staatliche oder private ausländische Anbieter, gelten. Im Übrigen wird darauf verwiesen, dass die bereits ergangenen Urteile und das in Kürze zu erwartende EuGH-Urteil zur Frage der Dienstleistungsfreiheit bei Wettangeboten ein Konzessionsmodell nicht ausschließen.

▪ § 4 - Allgemeine Bestimmungen:

Der Staatsvertragsentwurf sieht in § 4 ein „umfassendes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ (Begründung Seite 10) vor. Eine Lizenzerteilung für private Unternehmen ist danach zwar nach wie vor grundsätzlich möglich, allerdings soll ausdrücklich kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Konzession bestehen (§ 4 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs). Gleichzeitig soll eine Erlaubnis über § 9 Absätze 2 und 5 des Entwurfs nur für Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial möglich sein (Vorschriften des Dritten Abschnittes). Ansonsten bleibt die gesetzliche Aufgabe den Ländern überlassen bzw. es muss eine maßgebliche Staatsbeteiligung vorliegen. Für den Bereich der Sportwetten sieht § 25 Abs. 4 des Entwurfs zusätzlich vor, dass die geltenden privaten Konzessionen innerhalb eines Jahres nach In-Kraft-Treten aufgehoben werden sollen.

Diese Systematik lehnt der VPRT ab, da es erklärtes Ziel des Staatsvertragsgebers ist, das staatliche Monopol zu erhalten. Vielmehr sollte aus unserer Sicht im Bereich der Sportwetten ein Duales System geschaffen werden. Im Entwurf der Begründung werden zu Recht die beiden Optionen erwähnt, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 28. März 2006 aufgezeigt hat. Im Weiteren wird allerdings diese Entscheidung insbesondere hinsichtlich der möglichen Vor- und Nachteile sehr einseitig ausgelegt (Seite 2 des Begründungsentwurfs). Insbesondere wird lediglich pauschal darauf verwiesen, dass es bei einer Marktöffnung zu einer erheblichen Ausweitung von Wettangeboten und damit einer Zunahme von problematischem und suchtbeeinflusstem Verhalten kommen könnte.

Der VPRT hat gemeinsam mit dem Arbeitskreis Wetten eine umfangreiche Studie für ein Nebeneinander von staatlichen und privaten Sportwetten in Auftrag gegeben und in die politische Diskussion eingebracht¹⁰. Die Ergebnisse der Untersuchung, die sowohl die negativen Auswirkungen eines staatlichen Monopols für Bund und Länder darstellt als auch alternative Vorschläge für steuerliche Konzessionsmodelle sowie regulatorische Eckpunkte zur Etablierung eines dualen Wettsystems unter Aufsicht einer Konzessionsbehörde und Maßnahmen zur Gewährleistung von Jugendschutz und Suchtprävention enthält, wurde Mitte Oktober der Öffentlichkeit vorgestellt. Mit den Vorschlägen wurde ein konstruktiver Beitrag zur Neuordnung des Wettmarktes geleistet, der im vorliegenden Entwurf jedoch nicht aufgegriffen wurde. Der VPRT fordert den Staatsvertragsgeber auf, angesichts des durch das BVerfG vorgegebenen Zeitrahmens (Ende 2008) eine eingehendere Diskussion auch zum dualen System zu führen statt den vorliegenden Entwurf am 13. Dezember 2006 auf der MPK abschließend zu beraten. Insofern würde es sich anbieten, den Bereich der Sportwetten vom Anwendungsbereich des

¹⁰ Deloitte-Studie zu ausgewählten Aspekten des deutschen Sportwettenmarktes vom 11. Oktober 2006.

Entwurfes auszuklammern, um dessen Marktöffnung separat zu behandeln, und es bei einem staatlichen Monopol für Lotterien zu belassen. Der Markt für Sportwetten ist ein Wachstumsmarkt. Ein staatliches Monopol würde nicht nur die Medienwirtschaft, sondern auch die strategischen Planungen für Diversifikationsangebote von diesen Wachstumsmöglichkeiten abschneiden. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass bei einer Beibehaltung des staatlichen Monopols das Gesamtaufkommen aus Steuern und Abgaben bis zum Jahr 2011 bei Fortschreibung der Umsatzentwicklung der staatlichen Sportwettenanbieter in den letzten zwei Jahren um bis zu 78 Prozent sinken kann. Dies ginge zu Lasten von Wirtschaft, Staat und Destinatären.

Die beiden in der Studie aufgezeigten Konzessionsmodelle stellen wahlweise zum einen auf die Besteuerung des Wetteinsatzes, zum anderen auf die des Bruttospielertrages ab.

→ **Konzessionsmodelle für Sportwetten:**

Die Grundannahme in beiden Szenarien ist, dass der Markt für Sportwetten liberalisiert wird und ein regulierter Markt vorliegt. Die Anbieter (d. h. Sportwettenunternehmen) erwerben unter Einhaltung vorgegebener Kriterien, die für staatliche wie private Anbieter einheitlich sind, eine Konzession für den Vertrieb von online und stationären Sportwettenangeboten. Für das stationäre Geschäft (d. h. Annahmestelle/Wettshop) ist eine zusätzliche Lizenz notwendig, die ebenfalls an strikte Vorgaben gebunden ist. Eine modifizierte Version des Staatsvertrages zum Lotteriewesen regelt die zentralen Fragen der Suchtprävention und des Jugendschutzes, die mittels der Vergabe von Konzessionen und Lizenzen kontrolliert werden können. Den Anbietern ist es erlaubt, ihre Produkte in Deutschland zu bewerben. In Anlehnung an das Modell in Österreich wird für das erste Szenario eine einheitliche Wettsteuer (für staatliche und private Anbieter) auf den Wetteinsatz in Höhe von zwei Prozent vorgeschlagen. In dem zweiten Szenario wird in Anlehnung an das Modell in England eine einheitliche Wettsteuer (für staatliche und private Anbieter) auf den Bruttospielertrag in Höhe von 15 Prozent unterstellt. Die Auswirkungen einer Umsetzung der vorgeschlagenen Regelungen entnehmen Sie bitte der anliegenden Präsentation.

Das vom VPRT und dem AK Wetten vorgeschlagene Konzessionsmodell beinhaltet darüber hinaus Vorschläge zum Jugendschutz und zur Suchtprävention.

→ **Jugendschutz:**

Zusätzlich zu den bereits im Staatsvertrags-Entwurf in den §§ 4 Abs. 3, 5 Abs. 2, 7 Abs. 1 vorgesehenen Maßnahmen könnten weitergehende Regelungen getroffen werden. Vorbild könnten die Regelungen im Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) und Jugendschutzgesetz (JuSchG) sein. Zusätzlich hat der VPRT weitere Klarstellungen im Sinne des Jugendschutzes in einem dualen Sportwettenmodell vorgeschlagen. So könnte verankert werden, dass abgeschlossene Wettverträge mit Minderjährigen nichtig im Sinne des § 138 BGB sind. Als organisatorische Maßnahmen könnte ein Jugendschutzbeauftragter bei den Wettanbietern etabliert werden, der nach Vorbild des § 7 JMStV keinem Weisungsrecht des Konzessionsinhabers unterliegt. Die Konzessionsbehörde sollte für die Überwachung des Jugendschutzes verantwortlich sein. Bei Verstößen durch den Konzessionsinhaber oder für diesen handelnde Personen könnte ein Katalog von Ordnungswidrigkeiten und Straftatbeständen zur Anwendung kommen (hierzu im Einzelnen: Präsentation in der Anlage).

Entgegen der Mutmaßung des Gesetzgebers werden mit privaten Sportwettenangeboten weder Jugendliche als Hauptzielgruppe adressiert noch ist die Fernsehwerbung „häufig besonders

auf Jugendliche ausgerichtet“ (Begründung Seite 5). Die privaten Anbieter sind sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewusst und nehmen diese seit Jahren auch im Rahmen von Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle (FSF, FSM) wahr.

Der Gesetzgeber unterstellt in seiner Begründung, dass gerade das Internet als Vertriebsweg keine effektiven Kontrollen hinsichtlich des Jugendschutzes gewährleistet. Dem ist zu widersprechen, vor allem weil der Gesetzgeber bei Spielbanken und Lotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet im Einzelfall gem. § 25 Abs. 5 Ziff. 1 (Länderöffnungsklausel) erlauben will, wenn u. a. der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet wird. Wie der Gesetzgeber selbst erkennt, sind also auch im Internet Schutzmechanismen zur Bekämpfung der Suchtgefahr und zum Jugendschutz z. B. über sog. „Geschlossene Benutzergruppen“ möglich. Diese „closed user groups“ werden durch technische Mittel (Altersverifikationssysteme) gewährleistet, die ausschließlich Erwachsenen Zugang zu jugendgefährdenden Inhalten ermöglichen. Als Sicherheitsanforderung an Altersverifikationssysteme wird ein zweistufiges Verfahren verlangt, bei dem zunächst die persönliche Identifizierung eines volljährigen Teilnehmers zu erfolgen hat. Diese kann im Wege eines Post-Ident-Verfahrens oder ähnlich sicherer Alternativverfahren durchgeführt werden. Des Weiteren ist bei jedem Nutzungsvorgang sicherzustellen, dass ausschließlich der als volljährig identifizierte Nutzer den Dienst nutzt. Es spricht nichts dagegen, warum ein solches Verfahren nicht auch im Bereich der Veranstaltung und Vermittlung etwa von Sportwetten einsetzbar sein soll.

→ Suchtprävention:

Speziell zu Sportwetten mit festen Gewinnquoten hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass ein abschließendes Urteil über das Suchtpotenzial derzeit noch nicht möglich ist. Fest steht, dass Roulette-Spiele und Spielautomaten ein höheres Suchtrisiko bergen. Dennoch wird im vorliegenden Entwurf bei Sportwetten ein erhöhtes Gefährdungspotenzial angenommen, ohne dass dies im Einzelnen nachgewiesen würde. Nur Lotterien sollen unter bestimmten Voraussetzungen (geringeres Gefährdungspotenzial) erlaubt werden.

In den Erläuterungen zum Entwurf des Lotteriestaatsvertrages vom 25.10.2006 wird gleich zu Beginn festgestellt, dass das Suchtverhalten von Glücksspielsüchtigen „vor allem dadurch bestimmt wird, dass in kurzen Zeitabständen intensive Spannungserlebnisse realisierbar sind.“ Dies werde vor allem gefördert durch Glücksspiele mit „raschen Gewinnabfolgen, wie zum Beispiel Roulette.“ Unter dem Punkt II.2.1. „Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ heißt es darüber hinaus: „Bei weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten spielen nach derzeitigem Erkenntnisstand an Automaten, die nach dem gewerblichen Spielrecht betrieben werden dürfen.“

Das mit besonders hohem Suchtpotenzial versehene Automatenpiel wird unter Verweis auf Kompetenzfragen vom Entwurf nach wie vor nur am Rande erfasst und unterliegt auch weiterhin im Wesentlichen der Bundesgesetzgebung. Sollte der Lotteriestaatsvertrag in der vorliegenden Form verabschiedet werden und in der Konsequenz für die Bevölkerung und damit auch für potenziell Spielsüchtige die Teilnahmemöglichkeit an weniger suchtgefährdenden Spielen wie Lotto, Lotterien oder Sportwetten eingeschränkt werden (durch Beschränkung der Werbung und die Reduzierung der Annahmemöglichkeiten bspw. durch gewerbliche Spielvermittler), hätte dies zur Konsequenz, dass latent gefährdete Personen sich mehr zum (stärker suchtgefährdenden) Automatenpiel orientieren könnten.

Dem unstreitig vordringlichen Ziel der Suchtprävention kann auch in einem geöffneten Markt ausreichend nachgekommen werden. Durch ein vernetztes System von Teilnehmersperren, Aufklärung über das Wettisiko, die Einrichtung von Hilfs- und Beratungsstellen sowie die Finanzierung von regelmäßigen Untersuchungen über das Suchtpotenzial könnte eine wirkungsvolle Suchtprävention sichergestellt werden (siehe hierzu auch konkrete Vorschläge des VPRT und des AK Wetten in der Anlage).

Bei einem staatlichen Monopol kann die Suchtprävention und der Jugendschutz in den Bereichen nicht gewährleistet werden, in denen Aktivitäten und Umsätze in den grauen Markt abwandern werden.

▪ § 5- Werbung /§ 21 - Sportwetten:

Der Entwurf sieht umfassende Werbeverbote für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen, im Internet sowie über Telefon vor (§ 5 Abs. 3). Diese vorgesehenen Einschränkungen, bezogen auf die genannten Medien, weist der VPRT insgesamt zurück. Werbeeinnahmen sind die wesentliche Existenzgrundlage privater Rundfunkveranstalter. Der Werbemarkt ist seit dem Jahr 2000 dramatisch eingebrochen. So mussten die privaten Sendeunternehmen im Jahr 2005 im Vergleich zum Jahr 2000 mit über 650 Mio. Euro weniger Einnahmen auskommen. Die Nettowerumsätze allein von Fernsehen und Hörfunk in Höhe von ca. 4, 1 Mrd. € im Jahr 2005 stellen einen bedeutenden Wirtschafts- und Wertschöpfungsfaktor dar. Die Veranstalter mit so genannten DDR-Lizenzen und Oddset sowie die regionalen Lotto-Gesellschaften sind wichtige Werbepartner der privaten Medienunternehmen mit Werbeaufwendungen im deutlich zweistelligen Millionenbereich pro Jahr. Die Einführung eines weiteren Werbeverbots würde in Zeiten rückläufiger Werbeeinkünfte zu weiteren empfindlichen Einnahmeverlusten bei den privaten Medienanbietern führen. Eine entsprechende Regulierung würde zudem einen Eingriff in die Rundfunk- und Meinungsäußerungsfreiheit darstellen, obwohl eine eindeutige Rechtslage, die diesen Eingriff rechtfertigt, nicht gegeben ist. Derzeit sind gerichtliche Verfahren zur Gültigkeit der in § 25 Abs. 4 des Entwurfs genannten Erlaubnisse anhängig. Der Entwurf versucht nun, im Wege einer gesetzlichen Aufhebungsfrist gegen die bestehenden Lizenzen vorzugehen. Der VPRT lehnt den vom Staatsvertragsgeber eingeschlagenen Weg, bestimmte Medien über ein Werbeverbot von einer wirtschaftlichen Einnahmequelle, deren rechtliche Zulässigkeit gerichtlich umstritten und deren Auswirkungen auf Suchtgefährdung nicht hinreichend geklärt sind, vollständig ab.

Der Verweis auf andere Werbeverbote, die für den Bereich des Fernsehens erlassen worden sind, vermag nicht zu überzeugen. Es gibt keinen empirischen Beleg in der Begründung dafür, dass Werbeverbote auch zu dem vom Gesetzgeber intendierten Ziel führen und auf den Konsum der Verbraucher Auswirkungen hätten. Die Begründung beschränkt sich allein darauf, die Breitenwirkung des Fernsehens lapidar festzustellen, dass „*nicht zuletzt bei Werbeverböten für andere Produkte in der Vergangenheit*“ sich gezeigt hätte, „*welche Bedeutung und Einflussmöglichkeiten der Fernsehwerbung zuzumessen ist*“ (Seite 11 der Begründung).

Dass ein Verbot der Werbung nur ultima ratio sein kann, ist mit Blick auf die Grundrechte der Rundfunkanbieter zu berücksichtigen. Anstelle eines kompletten Werbeverbots für Sportwetten und eines eingeschränkten Werbeverbots für Lotterien sind weniger einschneidende Maßnahmen, wie insbesondere Einschränkungen oder Auflagen bei der Form der Bewerbung wie nachfolgend dargestellt, denkbar. Werbung sollte weiterhin vom Grundsatz her zulässig sein. Sie darf sich jedoch nicht an Minderjährige richten und irreführend sein. Um Bedenken zur Suchtgefährdung auszuschließen, sollte die Werbung für Sportwetten Hinweise zur Suchtgefahr enthalten. Hierbei sind die praktisch durchführbaren und dem Medium entsprechende

Möglichkeiten zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die privaten Fernsehveranstalter nach eingehenden Gesprächen mit den aufsichtführenden Landesmedienanstalten bereits auf eine Einschränkung der Werbung für private Sportwetten im Fernsehen geeinigt haben¹¹. Hiernach enthalten TV-Werbespots einen sichtbaren Suchthinweis wie: „Glücksspiel birgt Suchtrisiken. Mindestalter: 18 Jahre“.

Die Möglichkeit einer eingeschränkten Werbung anstelle eines Totalwerbeverbots trägt folglich auch Jugendschutz- und Suchtpräventionsgesichtspunkten hinreichend Rechnung. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum im durch den derzeitigen Entwurf vorgesehenen Modell andere Arten der (direkten oder indirekten) Werbung zulässig sein sollen.

So scheint der Gesetzgeber keine Bedenken hinsichtlich indirekter Werbung z. B. in Form von Bandenwerbung für staatliche Wettanbieter in Stadien zu haben, die bei der Übertragung von Sportereignissen im Fernsehen sichtbar wird. Auch die unverlangte Übermittlung von Werbematerial und Spielangeboten per Post und damit eine direkte Form der Bewerbung soll laut Begründung weiterhin zulässig sein, weil sie keine unmittelbare Reaktion des Empfängers „anreizt“. Dies vermag nicht zu überzeugen, da etwa auch bei der Werbung im Fernsehen keine Reaktion im Wege eines unmittelbaren Rückkanals möglich ist. Auch über den Postweg ist jeder Haushalt in der Bundesrepublik grundsätzlich adressierbar und im Wege einer telefonischen Bestellmöglichkeit nicht näher oder weiter vom Anreiz einer potenziellen Suchtgefährdung entfernt als der Fernsehhaushalt. Der VPRT bewertet die im Entwurf vorgeschlagene Regelung daher als massiv interessengeleitet. Der Gesetzgeber sollte daher davon absehen, bei dem Werbeverbot anhand von verschiedenen Vertriebswegen zu differenzieren und die Werbung auf allen Übertragungswegen grundsätzlich unter bestimmten Restriktionen bzw. Auflagen zulassen. Alles andere stellt eine sachlich nicht gerechtfertigte Diskriminierung bestimmter Medien gegenüber anderen dar.

▪ § 12 – Erlaubnis:

Die Inkonsequenz des Gesetzgebers setzt sich in § 12 Abs. 1 S. 2 des Entwurfes fort, der eine weitere Ausnahme vom Verbot der Werbung des § 5 Abs. 3 festlegen soll. Werbung für Soziallotterien soll angesichts des geringen Suchtpotenzials zugelassen werden. Es muss der Eindruck entstehen, dass der Gesetzgeber versucht, bestimmte Privilegierungen im Einzelfall aufrecht zu erhalten. Vielmehr sollte aber das Werbeverbot insgesamt beseitigt, der Anwendungsbereich für zulässige Werbung geöffnet und auf neue Medien erstreckt werden (s. o.).

▪ § 19 – Gewerbliche Spielvermittlung:

In der Erläuterung zum Entwurf zum Lotteriestaatsvertrag wird darauf hingewiesen, dass die Erlaubnis zur gewerblichen Spielvermittlung nicht erteilt werden darf, „wenn durch Spielvermittlung neue Vertriebswege (wie Lotto im Supermarkt) eröffnet werden sollen.“ Damit würde eine weitere Erlösquelle privater Anbieter geschlossen werden, da einige private Sender in Kooperation mit gewerblichen Spielvermittlern Lotto und Lotterien bspw. im Internet oder via Telefon vertreiben. Bereits am 23.08.2006 hat das Bundeskartellamt entschieden, dass gewerbliche Spielvermittler vom Deutschen Lotto- und Totoblock und den Landeslottogesellschaften in ihrer Geschäftstätigkeit nicht behindert werden dürfen. Das Bundeskartellamt beruft sich dabei auf vorrangiges EU-Recht.

¹¹ Gemeinsame Stelle Werbung, Programm und Medienkompetenz (GSPWM); PM vom 11. Juli 2006 unter: http://www.alm.de/index.php?id=34&backPid=90&tt_news=362&cHash=f372da80d5

▪ § 27 – Kündigung/§ 27 a – Befristung/§ 28 – Inkrafttreten:

Der VPRT hinterfragt zudem das in § 28 des Entwurfs festgelegte Quorum (mindestens 13 Urkunden) bei der Ratifikation des Staatsvertrages. Das BVerfG hat in seinem Beschluss vom 2. August 2006 Folgendes festgestellt:

*„Ebenso wenig wird dieses Regelungsdefizit durch den von **sämtlichen** Ländern ratifizierten Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (vgl. GV NRW 2004, S. 315) ausgeglichen, von dessen unmittelbarer Geltung angesichts der Regelungen im nordrhein-westfälischen Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotterieverordnungsgesetz - LoAG) vom 16. November 2004 (GV NRW S. 686) auszugehen ist. **Daher ist grundsätzlich auch das Land Nordrhein-Westfalen verfassungsrechtlich gehalten, den Bereich der Sportwetten nach Maßgabe der Gründe des Urteils vom 28. März 2006 neu zu regeln** und einen verfassungsmäßigen Zustand entweder durch eine konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtete Ausgestaltung des Sportwettmonopols oder eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Sportwettangebote durch private Wettunternehmen herzustellen“ (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a. a. O., S. 1267).*

Der Gesetzgeber geht konsequenterweise in der Begründung zum Staatsvertrag auf Seite 2 davon aus, dass grundsätzlich **alle** Länder gehalten sind, den Bereich der Sportwetten nach Maßgabe der Gründe des Urteils vom 28. März 2006 neu zu regeln und einen verfassungsmäßigen Zustand entweder durch eine konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtete Ausgestaltung des Sportwettmonopols oder eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Sportwettangebote durch private Wettunternehmen herzustellen.

Umso erstaunlicher ist es, dass es für das In-Kraft-Treten des Staatsvertrages im Gegensatz zu anderen Staatsverträgen wie dem Rundfunkstaatsvertrag oder dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag durch den vorliegenden Entwurf keiner einheitlichen und damit keiner einstimmigen Zustimmung der Länder bedürfen soll. Vielmehr sollen schon mindestens 13 Ratifikationsurkunden ausreichen.

Im bisher geltenden Lotteriestaatsvertrag mussten alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei des Vorsitzenden der MPK hinterlegt sein, damit der Staatsvertrag nicht als gegenstandslos betrachtet wurde. Erst bei einer Kündigung durch eines der Länder ist davon auszugehen, dass der Staatsvertrag nur noch zwischen den anderen Ländern Geltung besitzt. Beim Abschluss des Staatsvertrages ist jedoch das Prinzip der Einstimmigkeit verankert. Angesichts der bislang von drei Ländern geäußerten Bedenken mit Blick auf die mittelfristige Erhaltung des Staatsmonopols sollte der Entwurf – der sogar selbst ein grundsätzliches Regelungsbedürfnis für alle Länder sieht – nicht von dem üblichen Einstimmigkeitsquorum abweichen, da zahlreiche durch den Staatsvertrag geregelten Bereiche länderübergreifende Auswirkungen haben können.

Sollte der Staatsvertrag trotz der vorgebrachten Vorbehalte in Kraft treten, fordert der VPRT den Staatsvertragsgeber hilfsweise auf, eine Evaluierung bereits vor Ablauf von drei Jahren durchzuführen und damit auch eine frühere Kündbarkeit des Staatsvertrages oder alternativ das Außerkrafttreten vorzusehen. Dies gebietet sich auch und gerade vor dem Hintergrund der bestehenden europäischen Rechtslage und das gegen Deutschland eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren der GD Binnenmarkt, auf dessen Grundlage die zugrunde gelegten Bestim-

mungen in Kürze ohnehin erneut überprüft werden müssten. Die Europäische Kommission vertritt dabei die Auffassung, dass Deutschland durch die Beschränkung der Veranstaltung und Bewerbung von öffentlichen Glücksspielen sowie durch den bereits heute im Strafrecht verankerten Vorbehalt einer behördlichen Genehmigung gegen die Verpflichtungen aus Art. 49 des EG-Vertrages verstoßen hat¹². Die von der Kommission vorgebrachten Bedenken werden durch den inzwischen vorliegenden Entwurf des Lotteriestaatsvertrages zusätzlich verstärkt.

¹² Schreiben der EU-Kommission vom 4. April 2006.