

## Positionspapier

### zur Modernisierung des Glücksspielrechts

08.06.2006

Seite 1

Der BITKOM vertritt mehr als 1.000 Unternehmen, davon 750 Direktmitglieder mit 120 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Geräte-Hersteller, Anbieter von Software, IT- und Telekommunikationsdiensten sowie Content.

### Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht hat am 28. März 2006 entschieden, dass das staatliche Sportwettenmonopol in seiner derzeitigen Ausgestaltung verfassungswidrig ist (– 1 BvR 1054/01 –). Den Gesetzgeber hat es zu einer Neuregelung aufgefordert, die sich streng an der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht ausrichtet.

Da der Online- und Mobile-Wettmarkt einen relevanten Beitrag zur weiteren Entwicklung des E-Commerce liefern kann, berührt die Frage der Glücksspielgesetzgebung die vom BITKOM vertretene Informations-, Kommunikations- und Medienbranche in verschiedenen Bereichen.

BITKOM möchte daher bereits in diesem frühen Stadium mit Empfehlungen zu einem zukünftigen Rechtsrahmen zur Diskussion beitragen. BITKOM schlägt eine bundesgesetzliche Regelung des Glücksspiels unter genereller Zulassung privater Anbieter vor.

Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation und  
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin  
+49. 30. 27576-0  
Fax +49. 30. 27576-400  
bitkom@bitkom.org  
www.bitkom.org

**Ansprechpartner**  
Dr. Volker Kitz LL.M. (NYU)  
Rechtsanwalt  
Bereichsleiter  
Telekommunikations- und  
Medienpolitik  
+49. 30. 27576-221  
Fax +49. 30. 27576-222  
v.kitz@bitkom.org

**Präsident**  
Willi Berchtold

**Hauptgeschäftsführer**  
Dr. Bernhard Rohleder

# Positionspapier Glücksspielrecht

Seite 2

## Inhalt

Seite

<b>1</b>	<b>Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Handlungsalternativen.....</b>	<b>3</b>
2.1	Monopol.....	3
2.2	Liberalisierung .....	4
<b>3</b>	<b>Eckpunkte einer Liberalisierung.....</b>	<b>5</b>
3.1	Bundeszuständigkeit .....	5
3.2	Bundesanstalt für Wettaufsicht.....	6
3.3	Vorschlag für eine gesetzliche Regelung.....	6

## Positionspapier Glücksspielrecht

Seite 3

### 1 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung die Verfassungswidrigkeit des staatlichen Sportwettenmonopols festgestellt. Die Rechtslage im Bereich der Sportwetten bedarf daher einer grundlegenden Neuordnung. Hierzu zwingen die vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Mängel ebenso wie die technischen Entwicklungen im Bereich der Online-Wette.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber zu einer Neuordnung des Rechts der Sportwette bis Ende 2007 aufgefordert und ihm zwei Handlungsalternativen eröffnet. Er kann entweder das bestehende Monopol beibehalten, muss dann aber das staatliche Sportwettenangebot strikt und konsequent am Ziel der Verminderung der Spielsucht ausrichten. Unvereinbar sind mit diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eine Ausweitung des Angebots und eine Bewerbung des staatlichen Angebots, die über eine schlichte Information hinausgeht. Alternativ kann der Gesetzgeber den faktisch bestehenden Glücksspielmarkt liberalisieren und staatliche wie private Unternehmen zulassen und einer staatlichen Kontrolle unterstellen.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung inzident einen Verstoß der bayerischen Landesgesetze gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht bejaht. Die Entscheidung der Europäischen Kommission, unter anderem gegen Deutschland die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zu prüfen, ist vor diesem Hintergrund konsequent und verstärkt den Zwang zu einer grundlegenden Neuordnung des Glücksspielrechts. In seinem Schlussantrag in der derzeit beim Europäischen Gerichtshof ansässigen Rechtssache Placania hat sich der Generalanwalt für eine gegenseitige Anerkennung erteilter Sportwettenerlaubnisse ausgesprochen und die nationalen Beschränkungen als einen Angriff auf die Grundfesten Europas bezeichnet.

Einen besonderen Status haben die Inhaber von unter dem Gewerbegesetz der DDR erteilten Genehmigungen zur Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten inne. Diese Genehmigungen bestehen nach dem Einigungsvertrag fort. Diese privaten Anbieter verfügen mittlerweile über einen hohen Marktanteil und breite Akzeptanz bei Kunden wie Werbepartnern bis hin zur DFL, so dass sie aus einer kohärenten Regelung nicht ausgeklammert werden können.

### 2 Handlungsalternativen

#### 2.1 Monopol

Bei einer Beibehaltung des Monopols muss sich das Bemühen der staatlichen Anbieter vollständig darauf richten, ihre Einnahmen zu minimieren - im (theoretischen) Idealfall auf null. Die Einstufung des Glücksspiels als unerwünschte Tätigkeit muss sich im Handeln der staatlichen Anbieter widerspiegeln. Die staatlichen Anbieter müssen sich also aktiv und konsequent darum bemühen, die Bürger vom Glücksspiel fern zu halten.

## Positionspapier Glücksspielrecht

Seite 4

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts führt auf verschiedenen Ebenen zu erheblichen, insbesondere finanziellen Konsequenzen. Sponsoringmaßnahmen etwa von Bundesligavereinen oder der WM 2006 sind mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts unvereinbar. Die Verpflichtung zur Beschränkung und Zurückführung des eigenen Angebots verstärkt bestehende Haushaltsdefizite der Länder und gefährdet die Unterstützung von Gemeinwohlinteressen, etwa des Breitensports.

Die Option der Errichtung eines strengen Monopols wird damit im Ergebnis zu einer erheblichen finanziellen Belastung der bisherigen Nutznießer – Staat, Werbepartner von ODDSET und Gemeinwohlinteressen – führen.

Die zu erwartende Verlagerung privater ausländischer Angebote ins Internet verstärkt diesen Effekt. Eine Kanalisierung der Spielleidenschaft im Sinne einer Zuführung der Wettkunden ausschließlich zu staatlichen Anbietern ist im Zeitalter des Internets nicht realistisch – insbesondere dann, wenn der staatliche Anbieter in Angebot und Werbemöglichkeiten erheblich eingeschränkt und faktisch nicht wettbewerbsfähig ist. Unabhängig von politischen Prämissen sollte vermieden werden, ein nicht erreichbares Ziel zur Maßgabe eines Gesetzes zu machen. Es besteht auch zu befürchten, dass deutsche Anbieter verstärkt ins Ausland abwandern und ihr Angebot über das Internet verbreiten. Deutsche Behörden verlieren damit jedwede Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten.

### 2.2 Liberalisierung

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bietet die Möglichkeit zu einer zeitgemäßen Regulierung des gesamten Glücksspielrechts. Das Beispiel Großbritannien zeigt, dass ein liberales Glücksspielrecht mit den Zielen des Verbraucher- und des Jugendschutzes vereinbar ist.

Gleiche und faire Zugangsbedingungen führen zu einem Nebeneinander privater und staatlicher Anbieter – vergleichbar dem dualen Rundfunksystem. Es steht zu erwarten, dass Oddset einen hohen Marktanteil halten wird. Als staatlichem Anbieter werden Wettkunden Oddset einen besonderen Vertrauensbonus entgegen bringen. Die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke bleibt sichergestellt. Ein etwaiger Einnahmeausfall bei Oddset kann durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu Lasten der in Deutschland ansässigen privaten Anbieter kompensiert werden, so dass sich per Saldo die staatlichen Einnahmen trotz vergleichsweise niedriger Steuersätze erhöhen.

Ein funktionierender und transparenter Markt wird dazu führen, dass informierten Kunden unseriöse Glücksspielanbieter meiden. Zentrales Element eines liberalisierten Marktes muss aber eine staatsferne Aufsicht über die privaten wie die staatlichen Anbieter sein. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Sportwetten-Entscheidung insbesondere kritisiert, dass das Staatsministerium der Finanzen die Aufsicht über die Bayerische Lotterieverwaltung führt, obwohl das Ministerium ein nicht zu verleugnendes Interesse an der Erzielung staatlicher Einnahmen haben muss.

## Positionspapier Glücksspielrecht

Seite 5

### 3 Eckpunkte einer Liberalisierung

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, ein verfassungsmäßiger Zustand könne auch durch „eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltung durch private Wettunternehmen“ erreicht werden. Der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich folgende Eckpunkte für eine Liberalisierung entnehmen:

- Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht
- Jugendschutz
- Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften
- Schutz der Spieler vor Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters
- Verhinderung von Folge- und Begleitkriminalität

#### 3.1 Bundeszuständigkeit

Das Bundesverfassungsgericht geht für das Recht des Glücksspiels von einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und der Länder nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 72 Abs. 1 GG aus. Danach haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat. Nachdem das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber zwei Handlungsoptionen eingeräumt hat, ist zur Herstellung der Rechts- und Wirtschaftseinheit eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich. Während lokale Annahmestellen – vergleichbar etwa den Spielhallen – aufgrund ihrer räumlichen Verwurzelung und Begrenztheit auch durch die Länder reguliert werden könnten, gibt es im Hinblick auf eine länderübergreifende Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel im Internet keine Alternative zu einer bundesgesetzlichen Regelung.

Da der Bund Adressat eines Vertragsverletzungsverfahrens auf europäischer Ebene ist, ist es auch konsequent, dass er nicht nur die Verantwortung, sondern auch die Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung eines gemeinschaftsrechtskonformen Zustandes hat.

Ein weiterer Grund für eine bundesgesetzliche Regelung folgt aus den nach dem Einigungsvertrag fort geltenden DDR-Genehmigungen. Eine Neuordnung des Glücksspielrechts ohne Einbeziehung der insbesondere wirtschaftlich relevanten Anbieter mit DDR-Genehmigung könnte nur Stückwerk sein. Nachdem die Fortgeltung dieser Genehmigungen durch den Einigungsvertrag und damit bundesrechtlich angeordnet wurde, kann nur der Bund eine erschöpfende und verfassungskonforme gesetzliche Grundlage schaffen. Die Länder haben nicht die Gesetzgebungskompetenz, eine nach Bundesrecht fort geltende Genehmigung landesrechtlich zu regeln.

## Positionspapier Glücksspielrecht

Seite 6

### 3.2 Bundesanstalt für Wettaufsicht

Das Bundesverfassungsgericht fordert eine staatsferne Kontrolle der Wettanbieter. Hier bietet sich eine Aufsicht durch eine bundesunmittelbare Behörde an, welche die Gesamtheit der Glücksspielanbieter finanziert.

### 3.3 Vorschlag für eine gesetzliche Regelung

Einfügung der folgenden Vorschrift in die §§ 33c ff. GewO

*(1) Wer gewerbsmäßig Glücksspiele veranstalten oder vermitteln will, bedarf der Erlaubnis der Bundesanstalt für Wettaufsicht. Die Erlaubnis kann mit Auflagen verbunden werden, soweit dies zum Schutze der Allgemeinheit, der Kunden, zur Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs oder im Interesse des Jugendschutzes erforderlich ist; unter denselben Voraussetzungen ist auch die nachträgliche Aufnahme, Änderung und Ergänzung von Auflagen zulässig.*

*(2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die für die Durchführung der Glücksspiele erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt. Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt in der Regel nicht, wer in den letzten drei Jahren vor Stellung des Antrages wegen eines Verbrechens, wegen Diebstahls, Unterschlagung, Erpressung, Hehlerei, Betruges, Untreue, unerlaubter Veranstaltung eines Glücksspiels, Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel oder wegen Vergehens nach § 12 des Jugendschutzgesetzes rechtskräftig verurteilt worden ist.*

*(3) Die Wettanbieter haben ausreichende Maßnahmen zur Sicherung der Spieleinsätze, zum Jugendschutz und zur Spielsuchtprävention zu ergreifen. Die Bundesanstalt für Glücksspielaufsicht bestimmt hierzu das Nähere.*

*(4) Die Erlaubnis kann widerrufen werden, wenn bei der Durchführung der Wette in der Erlaubnis enthaltene Auflagen nicht beachtet oder gegen § 8 des Jugendschutzgesetzes verstoßen worden ist.*

*(5) Für den Betrieb einer stationären Wettannahmestelle gelten zusätzlich die Voraussetzungen des § 33i.*

*(6) Die Bundesanstalt für Glücksspielaufsicht übt die Aufsicht über die Anbieter von Glücksspielen nach den Vorschriften dieses Gesetzes aus.*

*(7) Die Bundesanstalt hat sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchgeführt werden und ihre Veranstaltung und Vermittlung den Erfordernissen der Spielsuchtprävention und des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Sie hat Missständen im Glücksspielwesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Glücksspielanbietern anvertrauten Spieleinsätze gefährden könnten.*

## Positionspapier Glücksspielrecht

Seite 7

*(8) Die Bundesanstalt kann im Rahmen der ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben gegenüber den Glücksspielanbietern und ihren Geschäftsleitern Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, um Verstöße gegen aufsichtsrechtliche Bestimmungen zu unterbinden oder um Missstände zu verhindern oder zu beseitigen.*