

Der Entwurf eines neuen Lotteriestaatsvertrag

– Inhalt, Reichweite und Bedeutung der geplanten Änderungen im deutschen Glücksspielrecht

Vorwort:

Da inzwischen ein heftiger Streit um die geplanten Änderungen im Lotteriestaatsvertrag (LotterieStV) entbrannt ist, skizziert der Aufsatz die wichtigsten Neuerungen im Überblick, um eine entsprechende Gesprächsgrundlage zu schaffen.

1. Die Sportwetten-Entscheidung des BVerfG:

Ende März 2006 hatte bekanntlich das BVerfG (Urteil v. 28.03.2006 – Az.: 1 BvR 1054/01; *Nachfolgeentscheidungen*: Beschl. v. 04.07.2006 – Az.: 1 BvR 138/05 und Beschl. v. 02.08.2006 – Az.: 1 BvR 2677/04) die Frage zu prüfen, ob die Ausgestaltung als staatliches Monopol mit dem deutschen Grundgesetz, insbesondere dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 GG), vereinbar ist.

Die Verfassungsrichter bejahten diese Frage eindeutig. Der Gesetzgeber könne im Bereich des Glücksspiels ein staatliches Monopol schaffen und private Anbieter gänzlich ausschließen.

Eine solche Ausgestaltung sei jedoch nur dann rechtmäßig, wenn ein wichtiger sachlicher Grund für das Monopol vorliege, nämlich die Bekämpfung der Glücksspielsucht, so die Richter.

So deutlich das BVerfG die Möglichkeit eines staatlichen Monopols bejahte, so deutlich machte es zugleich klar, dass die existierende Rechtslage diesen Anforderungen gerade nicht genüge. Daher erklärte es auch Teile der Sportwettengesetze der Länder und des LotterieStV für verfassungswidrig:

„Das im Rahmen des Wettmonopols eröffnete Sportwettenangebot

Oddset ist jedoch nicht konsequent am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht ausgerichtet.

Das Staatslotteriegesetz enthält keine entsprechenden materiell-rechtlichen Regelungen und strukturellen Sicherungen, die dies hinreichend gewährleisten. Die Mängel in der konkreten Ausgestaltung von Oddset stellen nicht nur ein Defizit im Vollzug des einfachen Rechts dar. Vielmehr drückt sich darin ein entsprechendes Regelungsdefizit aus.“

Dem Gesetzgeber wurde eine Übergangszeit bis Ende 2007 eingeräumt, die Verfassungswidrigkeit des LotterieStV und der einzelnen Sportwettengesetze der Länder zu beseitigen. Die Richter machten dabei klare Vorgaben, wie zukünftige Regeln auszusehen hätten:

„Zu den erforderlichen Regelungen gehören inhaltliche Kriterien betreffend Art und Zuschnitt der Sportwetten sowie Vorgaben zur Beschränkung ihrer Vermarktung.

[151] Die Werbung für das Wettangebot hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Wettmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Wetten zu beschränken.

[152] Die Einzelausgestaltung ist an dem Ziel der Suchtbekämpfung und damit verbunden des Spielerschutzes auszurichten, auch etwa durch Vorkehrungen wie der Möglichkeit der Selbstsperre (vgl. hierzu Hayer/Meyer, Sucht 2004, 33 [40]). Geboten sind Maßnahmen zur Abwehr von Suchtgefahren, die über das bloße Bereithalten von Informationsmaterial hinausgehen.

[153] Die Vertriebswege sind so auszuwählen und einzurichten, dass Möglichkeiten zur Realisierung des Spieler- und Jugendschutzes genutzt werden. Insbesondere eine Verknüpfung von Wettmöglichkeiten mit Fernsehübertragungen von Sportereignissen würde dem Ziel der Suchtbekämpfung

zuwiderlaufen und die mit dem Wetten verbundenen Risiken verstärken.

[154] Schließlich hat der Gesetzgeber die Einhaltung dieser Anforderungen durch geeignete Kontrollinstanzen sicherzustellen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen.“

2. Die geplanten Änderungen:

Vor kurzem nun haben die Länder einen ersten Entwurf zu den geplanten Änderungen des Staatsvertrages vorgelegt (LotterieStV-E), Rechtsstand: 22.08.2006.

Den LotterieStV-E gibt es hier zum Download (PDF). Und hier gibt es die offiziellen Erläuterungen (PDF) dazu.

Inkrafttreten sollen die Neuerungen zum 01.01.2008, also exakt zu dem Zeitpunkt, zu dem die vom BVerfG gewährte Übergangsfrist ausläuft.

a) Leitgedanke des LotterieStV-E:

In §§ 1 – 7 LotterieStV-E übernimmt das neue Gesetzeswerk formal gesehen die Vorgaben des BVerfG. So heißt es ausdrücklich in § 1 LotterieStV-E:

„Ziele des Staatsvertrages sind:

1. Das Entstehen von Spiel- und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,

2. das Glücksspielangebot zu begrenzen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,

3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,

4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt werden, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften von Glücksspielanbietern zu schützen und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abzuwehren“.

§ 6 LotterieStV-E verlangt ein „Sozialkonzept“ von den Veranstaltern und Vermittlern von öffentlichen Spielen. Danach sind diese verpflichtet, die Spieler zu „verantwortungsbewußtem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen.“

§ 7 präzisiert diese Pflichten, indem dort konkrete Aufklärungspflichten (Gewinn- und Verlussterläuterungen, Suchtgefahrhinweise auf den Spielscheinen) aufgezählt werden.

Interessant ist vor allem § 11 LotterieStV-E, der die Länder verpflichtet, „die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren“ sicherzustellen. Daneben sind sogenannte „unabhängige Fachbeiräte“ zu gründen, die sich „aus Experten in der Spielsuchtbekämpfung“ zusammensetzen (§ 9 Abs. 1 S. 1 LotterieStV-E).

b) Anwendungsbereich des LotterieStV-E:

Wie schon der jetzige LotterieStV trifft auch der LotterieStV-E – anders als der Name dies vielleicht vermuten lässt – Regelungen für den **gesamten** Glücksspiel-Bereich und nicht nur für Lotterien.

Eine wesentliche Neuerung ist, dass der LotterieStV-E nun auch für Spielbanken gelten soll, während der derzeitige LotterieStV in § 2 LotterieStV diesen Bereich noch ausdrücklich ausnimmt. Damit soll eine einheitliche Regelung für den gesamten Glücksspielbereich gewährleistet werden. Ausgenommen bleibt lediglich der Bereich der Automaten Spiele, da hierfür der Bund und nicht die Länder die Gesetzgebungskompetenz hat.

Auf den ersten Blick verwirrend ist die Formulierung in § 3 Abs. 4 LotterieStV-E, wonach auch „Wetten gegen Entgelt“ Glücksspiele sein sollen. Denn Wetten ganz allgemein sind gerade eben kein Glücksspiel.

Zur Verdeutlichung: Sowohl Spiel als auch Wette haben gemeinsam, dass sie von einem ungewissen oder streitigen Ereignis abhängig sind. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass die Wette der bloßen Erledigung eines Meinungsstreites dient. Hauptmotiv ist der Streit sowie die Lust, die Überzeugung von der Richtigkeit der aufgestellten Behauptung bewährt zu sehen und dem Gegner zu beweisen, dass man bei dem Streit im Recht war. Beim Spiel dagegen steht der Zeitvertreib oder die Gewinnerzielung im Vordergrund. Der Begriff „Sportwette“ ist daher – aus juristischer Sicht – falsch, weil es sich eben um keine Wette, sondern um ein Spiel handelt. Die Sportwette dient nämlich nicht der Erledigung eines Meinungsstreites, sondern klar der Unterhaltung und der Gewinnmaximierung.

Gemeint sind mit § 3 Abs. 4 LotterieStV-E offensichtlich die Glücksspiele, die umgangssprachlich als „Sportwetten“ bezeichnet werden. Insofern ist diese Formulierung lediglich eine gesetzliche Kodifizierung der bisherigen höchstrichterlichen Rechtsprechung.

c) Statuierung des staatlichen Glücksspiel-Monopols:

Der LotterieStV-E schreibt das staatliche Glücksspiel-Monopol fest (§§ 9 Abs. 2, Abs. 5 LotterieStV), d.h. Glücksspiel-Angebote von Privaten soll es zukünftig grundsätzlich nicht geben. Die noch nach DDR-Recht erteilten Lizenzen an private Unternehmen sollen bis zum 31.12.2008 aufgehoben werden (§ 25 Abs. 4 LotterieStV-E)

d) Weitreichende Werbeverbote:

Der Gesetzesentwurf sieht weitreichende Werbeverbote für die staatlichen Glücksspiele vor.

Gerade revolutionär ist das geplante Werbeverbot für den Bereich des Fernsehens und des Internets (§ 5 Abs. 3 S. 1 LotteriestV-E). Ebenso ist „*die unverlangte Übermittlung von Werbematerial oder von Angeboten zum Glücksspiel*“ verboten (§ 5 Abs. 3 S. 2 LotteriestV-E)

Aus den Erläuterungen zum LotteriestV (S. 11 f.) ergibt sich, dass mit „*unverlangte Übermittlung*“ nicht der wettbewerbsrechtliche Begriff des Spams iSv. § 7 UWG gemeint ist. Vielmehr ist das Werbeverbot hier viel umfassender zu verstehen. Auch wenn wettbewerbsrechtliche eine Einwilligung des Betroffenen zur Zusendung von Werbematerial vorliegt, so ist die Übersendung von Glücksspiel-Material ordnungsrechtlich dennoch verboten.

Diese Bestimmungen bedeuten eine klare Abkehr von den bisher aggressiven Vermarktungsformen. Ob dieses angedachte Verbot letzten Endes auch in der Endfassung des Gesetzes so enthalten sein wird, ist momentan sehr ungewiss.

Denn bei Umsetzung dieser Bestimmungen wären die *NKL* und *SKL* und sämtliche Lotterieeinnehmer in ihrer Existenz betroffen. TV-Sendungen wie die *5 Millionen-SKL-Show* mit *Günther Jauch* auf *RTL*, *Mega Clever!* – die *NKL-Show* mit *Barbara Eligmann* und *Wigald Boning* oder *Deal or No Deal* – *Die Show der Glücksspirale* mit *Guido Cantz* auf *SAT.1* würden damit der Vergangenheit angehören.

Hier ist vehementer Widerstand zu erwarten. Dies wurde auch schon hier und hier von Seiten der *SKL* bzw. *NKL* angekündigt.

Aber nicht nur für die herkömmlichen Klassenlotterien haben diese geplanten Veränderungen existenzgefährdende Dimensionen. Auch für sonstige bekannte Einrichtungen wie die *ARD-Fernsehlotterie Die goldene 1* und beim *ZDF Der große Preis* („*Aktion Mensch*“) dürfte dies das Aus bedeuten.

Für Sportwetten ist das Werbeverbot sogar noch weitreichender. So ist jede Trikot- und Bandenwerbung bei der Übertragung von

Sportereignissen in den Medien zu unterlassen (§ 21 Abs. 2 S. 1 LotterieStV-E). Sportwetten *während* der betreffenden Veranstaltung oder per SMS sind ebenso verboten (§ 21 Abs. 2 S. 2 LotterieStV).

Insgesamt dürften alleine durch diese umfassenden Werbeverbote die Einnahmeausfälle für karitative und gemeinnützige Organisationen in den mehrstelligen Millionenbereich gehen.

e) *Regelung für Spielbanken:*

Der LotterieStV-E enthält – aus Gründen der Rechtsvereinheitlichung – auch erstmals Regelungen für den Spielbankenbereich. So bestimmen die §§ 8, 20, 23 LotterieStV-E insbesondere für Spielbanken den Umfang und die Reichweite einer Spielersperre.

f) *Lotterien mit unterschiedlichem Gefährdungspotential*

Der LotterieStV-E differenziert erstmalig zwischen Lotterien mit „*geringem Gefährdungspotential*“ (§§ 12 – 18 LotterieStV-E) und solchen mit „*besonderem Gefährdungspotential*“ (§ 22 LotterieStV-E).

Lotterien mit „*besonderem Gefährdungspotential*“ sind solche mit planmäßigen Jackpot (§ 22 Abs. 1 LotterieStV-E) oder die häufiger als zweimal pro Woche stattfinden, also z.B. *KENO* oder Minuten-Lotterien wie *Quicky* (§ 22 Abs. 2 LotterieStV-E). Als Maßnahme sieht hier der Entwurf eine Summenbegrenzung des Jackpots bzw. eine Identifizierungspflicht des Spielers vor.

g) *Sonstiges:*

Auf den ersten Blick unscheinbar wirken die Veränderungen bei einzelnen Definitionen in § 3 LotterieStV-E.

Danach soll zukünftig Veranstalter sein, wer „*verantwortlich und organisatorisch den äußeren Rahmen für die Abhaltung von Glücksspiel schafft und der Bevölkerung dadurch den Abschluss von Spielverträgen ermöglicht. Veranstaltet wird ein*

Glücksspiel dort, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird“ (§ 3 Abs. 5 LotterieStV-E). Und Vermittler soll zukünftig derjenige sein, der „den Abschluss von Spielverträgen ermöglicht, ohne Veranstalter im Sinn des Abs. 5 zu sein“ (§ 3 Abs. 6 LotterieStV-E)

Juristendeutsch wird sich jeder denken. Doch weit gefehlt. Beide Absätze definieren die Begrifflichkeiten gänzlich anders und wesentlich weitreichender als die strafrechtliche Parallel-Norm des § 284 Abs. 1 StGB.

Grundsätzlich ist der Gesetzgeber berechtigt, einen identischen Begriff im Verwaltungsrecht und im Strafrecht unterschiedlich zu definieren. Ob eine solche Handlung freilich der angestrebten Rechtsvereinheitlichung dient, darf stark bezweifelt werden.

Und noch eine Konsequenz hat diese weitreichende Formulierung. Nach § 4 Abs. 1 LotterieStV-E bedarf sowohl die „Veranstaltung“ als auch die „Vermittlung“ einer Erlaubnis. Bei konsequenter Anwendung der verwaltungsrechtlichen Definition bedeutet nichts anderes, als dass **jeder** der derzeit 26.000 Lottoläden in Deutschland einer eigenen Genehmigung bedürfte. Na dann.

Es handelt sich hier um kein redaktionelles Versehen, der Gesetzgeber ist sich vielmehr dieser absolut aberwitzigen Dimension bewusst. Denn in den Erläuterungen zum LotterieStV-E heißt es:

„Abs. 5 Satz 1 definiert den weiten Veranstalterbegriff, der auf den organisatorischen Rahmen für die Abhaltung von Glücksspielen abstellt. Veranstalter von Glücksspielen ist danach u.a., wer zur Durchführung des Spielbetriebes unter einer eigenen Firmenbezeichnung Räumlichkeiten anmietet, Spielscheine auslegt, die erforderliche Ausstattung für die Teilnahme am Spiel bereit hält sowie Einzahlungen entgegen nimmt und Auszahlungen vornimmt. Eigene finanzielle

Interessen am Ergebnis des Spielbetriebs sind nicht erforderlich, so dass auch derjenige, der Spieldaten an Dritte weitergibt und für seine Tätigkeit eine Provision erhält, Veranstalter von Glücksspielen ist. Ebenso fällt derjenige unter den Veranstalterbegriff, der Spielscheine versendet oder Internetangebote bereit hält und so dem Empfänger bzw. Internetnutzer eine Beteiligung am Glücksspiel ermöglicht. In beiden Fällen wird der Abschluss eines Spiel- oder Wettvertrages angeboten.

Abs. 5 Satz 2 ergänzt den weiten Veranstalterbegriff und stellt klar, dass Glücksspiele überall dort veranstaltet werden, wo die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird. Gilt die Übermittlung von Spielscheinen per Brief oder die Eröffnung der Teilnahme über das Internet als Veranstaltung von Glücksspiel, so wird dieses letztlich auch dort veranstaltet, wo das Angebot ankommt. Dass bei der Internetnutzung der Veranstalter sein Angebot nicht an bestimmte Personen richtet, ändert daran nichts, weil durch die Einstellung eines Internetangebotes der Veranstalter jeden Spielinteressierten die Teilnahme von dessen Aufenthaltsort aus ermöglichen möchte. Dies gilt auch für Angebote, die vom Ausland aus in das Internet eingestellt werden, da auch hier eine Teilnahme am Glücksspiel von Deutschland aus ermöglicht wird.

In Abs. 6 wird zur umfassenden Abdeckung sämtlicher Handlungsmöglichkeiten der Vermittlerbegriff negativ definiert und als alleiniges Kriterium die Ermöglichung des Abschlusses von Spielverträgen festgelegt.“

3. Zusammenfassung:

Die Vorgaben des BVerfG sind beim LotteriestV-E unübersehbar.

An vielen Stellen beabsichtigen die Länder erhebliche Veränderungen. Auch wenn man die Beibehaltung des staatlichen Glücksspiel-Monopols aus wirtschaftlichen, sozialen und

politischen Gründen grundlegend kritisieren kann, juristisch wird man **bei konsequenter Umsetzung** der gesetzlichen Vorgaben zukünftig die Rechtmäßigkeit der Bestimmungen kaum mehr anzweifeln können.

Hier liegt aber genau der Hund begraben. Angesichts des klaren Fehlverhaltens der staatlichen Glücksspiel-Anbieter in der Vergangenheit wäre es naiv anzunehmen, dass sämtliche Regelungen nun plötzlich mit aller Stringenz umgesetzt werden.

Viele Normen lassen für die Länder erheblichen Spielraum. Dazu zwei Beispiele:

Beispiel 1:

Was ist z.B. mit den knapp 26.000 Annahmestellen in der Bundesrepublik? Werden diese reduziert? § 9 Abs. 3 LotterieStV-E spricht lediglich von einer Begrenzung, ohne konkrete Zahlen zu nennen. Auch in den Erläuterungen finden sich hierzu keinerlei nähere Ausführungen.

Beispiel 2:

Welche Behörde kontrolliert zukünftig die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften? § 10 Abs. 5 LotterieStV-E bestimmt zwar, dass weder die Finanzverwaltung der Länder noch ein Amt, das an einem Glücksspiel-Veranstalter beteiligt ist, dafür verantwortlich sein darf. Hierbei handelt es sich jedoch nur um eine Negativabgrenzung. Die eigentliche Gretchenfrage bleibt weiterhin unbeantwortet.

Alleine die Zukunft wird zeigen, ob es sich bei den geplanten Änderungen nur um schöne, wohlklingende Worte und bloße Lippenbekenntnisse der staatlichen Anbieter handelt oder ob den Absichtserklärungen auch konsequente Taten folgen.