

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e. V. zum Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags (GlüNeuRStV)

Berlin, 10. Februar 2020

Verfasst von Sylvia Schenk und Dr. Nicolas Klein, Arbeitsgruppe Sport

Einführung

Transparency International Deutschland e.V. setzt sich seit mehr als 15 Jahren für Transparenz und Maßnahmen gegen Korruption im Sport, insbesondere für die Bekämpfung der Manipulation von Sportwettbewerben ein. Damit eng verbunden ist die Prävention von Spielsucht als mögliches Einfallstor für Manipulationen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt Transparency Deutschland, dass mit dem GlüNeuRStV eine Regulierung der Sportwetten in Deutschland erfolgt und endlich dem Schwarz- sowie Graumarkt entgegengewirkt wird.

Hinsichtlich der vorgesehenen umfassenden Werbemöglichkeiten für Glücksspielanbieter im Sport geht der Entwurf allerdings deutlich zu weit. So ist insbesondere zu bemängeln, dass angemessene Werbeverbote aus der Werberichtlinie zum Glücksspielstaatsvertrag ohne ersichtliche Gründe nicht in den GlüNeuRStV übernommen wurden und die besonderen Anforderungen in Bezug auf die Prävention von Spielsucht und die Manipulation von Sportwettbewerben bei der Regulierung von Sportwetten keine ausreichende Berücksichtigung gefunden haben.

Transparency International Deutschland e.V. fordert daher u.a., dass

- in § 5 Abs. 3 GlüNeuRStV folgender Satz aufgenommen wird:
„Werbung für Sportwetten im Fernsehen und Internet mit aktiven Sportlern und Funktionären ist unzulässig.“
- die zeitliche Einschränkung für Werbung (und Sponsoring) in Rundfunk und Internet des § 5 (3) GlüNeuRStV auch für Sportwetten gilt und der Zeitraum auf 23:00 ausgedehnt wird.
- die Dachmarkenwerbung für Sportwettanbieter ausschließlich im Profisport zulässig sein darf.
- auf Sportereignisse mit ausschließlicher oder überwiegender Beteiligung von Minderjährigen keine Wetten angeboten werden dürfen (ersatzlose Streichung des zweiten Halbsatzes von § 21 (1a) Satz 2 GlüNeuRStV - „es sei denn es handelt sich um national oder international bedeutsame sportliche Großereignisse“).
- die Ausgestaltung von Sportwetten gem. § 21 sowie Werbung für Sportwetten gem. § 5 GlüNeuRStV grundsätzlich geeignet sein müssen, die Ziele des § 1 zu erreichen.

- Sportorganisationen finanzielle Mittel für Aufklärungs- und weitere Präventionsmaßnahmen sowohl hinsichtlich Spielsucht als auch im Hinblick auf die Gefahren von Sportwettbetrug und der Manipulation von Sportwettbewerben zur Verfügung gestellt werden.
- Sportwettanbietern gezielte Vorgaben zur verantwortlichen Werbung bzw. Kopp- lung mit umfassenden Präventionsbotschaften und Maßnahmen zu machen sind.

Grundsätzliche Anmerkungen

Im Rahmen der staatlichen Regulierung muss es insbesondere darum gehen, sowohl das Risiko von Spielsucht – gerade im Hinblick auf die besonders verletzbare Zielgruppe der jungen Sportler und Sportfans – als auch die Manipulation von Sportwettbewerben und somit das Eindringen der Organisierten Kriminalität in den Sport möglichst weitge- hend auszuschließen.

Angesichts der immensen Vorbildrolle des Sports (insb. einzelner aktiver Sportler sowie ehemaliger Stars als Funktionäre oder z.B. Fernsehkommentatoren vor allem im Profi- fußball) einerseits und der für den Sport verheerenden Wirkung von Spielmanipulationen andererseits, insbesondere aber der Wirkung auf die jugendlichen Fans, müssen Ju- gendschutz, Aufklärung und weitere Maßnahmen der Prävention sowie der Kontrolle im Mittelpunkt stehen, um den Schutz der Verbraucher und des gesellschaftlich wichtigen Bereichs Sport sicherzustellen. Dies ergibt sich schon aus der ausdrücklichen Anerken- nung des Rechtsguts „Integrität des Sports“ in der Gesetzgebung zu Doping und Ma- nipulation von Wettbewerben. Damit darf sich der Staat jetzt nicht in Widerspruch setzen.

Die staatliche Regulierung sollte deswegen auch Vorgaben zu Aufklärungs- und weiteren Präventionsmaßnahmen sowohl hinsichtlich Spielsucht als auch im Hinblick auf die Ge- fahren von Sportwettbetrug und der Manipulation von (berufssportlichen) Wettbewerben beinhalten. Unter Einbeziehung der Sportorganisationen und Athletenvertretungen sind entsprechende Programme zu entwickeln, die aus den Einnahmen, die staatlicherseits mit Sportwetten generiert werden, zu finanzieren sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Sportfans ebenso wie Vereinsmitglieder, insbesondere die Aktiven, Adressaten von Prä- ventionsmaßnahmen gegen Spielsucht sein müssen.

Gerade im Internet lassen sich Wettangebote und Informationen über die Risiken gut miteinander verbinden. Darüber hinaus verschafft die Anbindung an den Sport eine her- vorragende Möglichkeit für eine große Reichweite von Maßnahmen – z.B. Bandenwer- bung in der Fußball-Bundesliga der Männer gegen Spielsucht, Testimonials von Sportstars gegen Korruption im Sport.

Intelligente Kopplung von Werbung mit Prävention (nicht so plump wie auf den Zigaret- tenpackungen) würde einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Ziele des Staats- vertrages (siehe § 1 GlüNeuRStV) leisten. Zudem haben auch diejenigen, die Sportwet- ten abschließen, ein elementares Interesse an der Verhinderung von Wettmanipulatio- nen; entsprechende Hinweise in Zusammenhang mit Werbung für legale Angebote wür- den den Schwarzmarkt diskreditieren und zudem die Aufmerksamkeit für Unregelmäßig- keiten bei allen beteiligten Gruppen (insbesondere auch innerhalb der Sportanbieter, d.h. Sportorganisationen und Sportveranstalter) erhöhen.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

1. § 3 Begriffsbestimmungen

Es ist sicherzustellen, wie Wetten auf e-Gaming/e-Sport erfasst werden. Auch in diesem Bereich hat es bereits Manipulationen von Ergebnissen gegeben – fällt e-Gaming/e-Sport unter Sportwetten?

2. § 4a Besondere Erlaubnisvoraussetzungen für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele + § 4b Erlaubnisverfahren für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele

Angesichts der über Werbung bei Sportveranstaltungen zu erzielenden extrem großen Reichweite in eine jugendliche Zielgruppe jenseits der originär an Glücksspiel Interessierten hinein, sollten Sportwetten hinsichtlich der Erlaubnisvoraussetzungen nicht mit Online-Poker und virtuellen Automatenspielen in einen Topf geworfen werden. Das wird dem spezifischen Gefährdungspotential der Sportwetten(werbung) nicht gerecht. Die – in den vergangenen Jahren bereits zu beobachtende teils aggressive – Werbung im Rahmen von Sportereignissen, die gesellschaftlich zunächst positiv konnotiert sind, verharmlost die Risiken von Spielsucht.

Es sind deshalb gezielte Vorgaben zu verantwortlicher Werbung bzw. Kopplung mit umfassenden Präventionsbotschaften und Maßnahmen zu machen.

3. § 5 Werbung

Im Hinblick auf die spezifischen mit Sportwetten verbundenen Risiken ist die Forderung in § 5 (2) „Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen“ völlig unzureichend. Gerade bei Sportwetten müssen Werbung und Sponsoring *geeignet sein, die Ziele des § 1 zu erreichen*.

Die Länder tragen die Verantwortung dafür, dass die auch von der Politik immer wieder beschworenen Werte des Sports nicht dazu missbraucht werden, Glücksspiel- und Manipulationsgefahren zu verharmlosen. Deshalb darf Werbung für Sportwetten u.a. nicht als „besondere Merkmale“ herausstellen, dass der Abschluss einer Sportwette den entsprechenden Glücksspieler erst zu einem „Teilnehmer“ am sportlichen Wettbewerb macht.

Der Satz „Soweit möglich, sind Minderjährige als Empfänger von Werbung auszunehmen.“ ist im Hinblick auf Sportwetten eine Bankrotterklärung des Staates: Schon jetzt sind jugendliche Fußballfans in den Stadien, vor dem Fernseher und insbesondere im Internet einem Trommelfeuer an Werbung und Sponsoring der Sportwettanbieter ausgesetzt.

In dem Zusammenhang muss der Satz „In der Werbung dürfen die Ergebnisse von Glücksspielen nicht als durch den Spieler beeinflussbar und Glücksspiele nicht als Lösung für finanzielle Probleme dargestellt werden.“ für Sportwetten dahingehend gewendet werden, dass *aktiv* auf die Kontrollillusion (ein Sportexperte – und fast alle Fans sehen sich als solche! – denkt, er kenne sich in seiner Sportart aus und könne deshalb ein Ergebnis vorhersagen) als besonderen Risikofaktor hinzuweisen ist.

Die zeitliche Einschränkung für Werbung (und Sponsoring) des § 5 (3) sollte auf Sportwetten ausgedehnt werden. Zudem sollte der insbesondere für Abendspiele relevante Zeitraum bis 23:00 Uhr Bestandteil der Glücksspielwerbefreien Zeit werden. Nur so lässt sich das Ziel des Jugendschutzes vor dem spezifischen Anreiz sportlicher Wettbewerbe für die besonders gefährdete Zielgruppe sportbegeisterter Jugendlicher verwirklichen.

Das in § 5 Nr. 2 Satz 3 der Werberichtlinie gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV vom 7. Dezember 2012 noch enthaltene Verbot der Werbung für Sportwetten im Fernsehen und Internet mit aktiven Sportlern und Funktionären muss in den GlüNeuRStV aufgenommen werden.

Aktive Sportler und Funktionäre müssen vor dem Hintergrund der Manipulation von Sportwettbewerben in einem erhöhten Maß Neutralität an den Tag legen – schließlich können Sportwettanbieter, d.h. Funktionäre in Vereinen, Verbänden oder bei Sportveranstaltern, ein Interesse an einem bestimmten Ergebnis eines Sportwettbewerbs haben. Aufgrund der besonderen Vorbildrolle von Aktiven im Sport für Jugendliche ist eine gezielte Werbung mit Sportstars nicht in Einklang mit dem Ziel des Jugendschutzes zu bringen. Die ausdrückliche Klarstellung im GlüNeuRStV, dass diese Form der Werbung für Sportwetten unzulässig ist, ist zwingend erforderlich. In § 5 Abs. 3 sollte daher folgender Satz ergänzt werden:

„Werbung für Sportwetten im Fernsehen und Internet mit aktiven Sportlern und Funktionären ist unzulässig.“

Die Erlaubnis gemäß § 5 (4) sollte zudem auf Sportstätten für den Profisport begrenzt werden. Im Breitensport, d.h. hinunter bis zu Spielen der Kreisliga oder insbesondere von Jugendspielen, sollte auch Dachmarkenwerbung verboten sein. Es muss insbesondere verhindert werden, dass Dachmarkenwerbung in Spielstätten zur Anwendung kommt, wo Jugendwettbewerbe ausgetragen werden.

4. § 6 Sozialkonzept

Hier sollte durch einen gesonderten Absatz auf die spezifischen Gefahren der Sportwetten hingewiesen und Maßnahmen zum Schutz der Jugend (Minderjährige und junge Erwachsene) als zwingender Bestandteil eines Sozialkonzepts für Sportwettanbieter vorausgesetzt werden.

Im Hinblick auf 6e (1) bestehen erhebliche Zweifel, dass „Der Ausschluss Minderjähriger und gesperrter Spieler [muss] jederzeit durch geeignete technische Verfahren zur Identifizierung und Authentifizierung sichergestellt“ werden kann. Es ist davon auszugehen, dass eine nicht unerhebliche Zahl Minderjähriger und (sehr) junger Erwachsener (die ebenso schutzbedürftig sind wie Minderjährige) sich an Sportwetten beteiligen.

§ 6e (5) verlangt eine Differenzierung zu den Sportwetten (generell Hinweis zur Kontrollillusion; jugendgerechte Sprache – auch im Hinblick auf Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund!).

5. § 7 Aufklärung

Auch hier sind spezifische Aufklärungsmaßnahmen zu Sportwetten im Hinblick auf die besonders gefährdete junge Zielgruppe, die Kontrollillusion und den Sport als „Verstärker“ aller Werbebotschaften notwendig. Solange Sportwetten nicht gesondert erwähnt

und mit entsprechenden Maßnahmen gekoppelt werden, kann der GlüNeuRStV die Ziele des § 1 nicht ausreichend unterstützen.

6. § 21 Sportwetten

In § 21 (1a) ist der Satz „Die Ausgestaltung von Sportwetten darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen“ wiederum umzuformulieren in:

„Die Ausgestaltung von Sportwetten muss die Ziele des § 1 unterstützen.“

Wenn „Sportwetten auf Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Minderjährige beteiligt sind, sind unzulässig, es sei denn es handelt sich um national oder international bedeutsame sportliche Großereignisse“ bedeutet, dass Sportwetten auf Jugend- und Junioren Europameisterschaften, Weltmeisterschaften, die Youth Olympic Games u.ä. Wettbewerbe zulässig sind, öffnet dies der Organisierten Kriminalität im Bereich Wettmanipulation Tür und Tor. Hierzu sollte Deutschland keinen Beitrag leisten. Der zweite Halbsatz von § 21 (1a) Satz 2 GlüNeuRStV muss ersatzlos gestrichen werden. Nur so kann den Vorgaben des Übereinkommens des Europarats gegen die Manipulation von Sportwettbewerben Art. 9 Abs. 1 (b): "[...] der Begrenzung des Angebots von Sportwetten – nach Beratungen mit den nationalen Sportorganisationen und den Sportwettanbietern –, wobei insbesondere Sportwettbewerbe ausgeschlossen werden, – die für Personen im Alter von unter 18 Jahren bestimmt sind [...]" entsprochen werden.

Wie wird im Übrigen „Amateure“ definiert? Da schon in der Kreisklasse Fußballspieler bezahlt werden (nicht immer offiziell), ist eine genaue Regelung notwendig.

Was sind „Sportwetten, die in erheblichem Maße anfällig für Manipulationen sind oder die die Integrität des sportlichen Wettbewerbs gefährden“? In Sportarten wie Tennis und Badminton müssten damit jegliche Sportwetten verboten werden, da eine Manipulation besonders leicht durchzuführen ist.

Dieser Satz im § 21 (6) macht keinen Sinn:

„Zu diesem Zweck dürfen die Veranstalter von Sportwettbewerbsveranstaltungen die Namen und Geburtsdaten der Wettbewerbsbeteiligten im Sinne von Artikel 3 Absatz 6 des Übereinkommens des Europarats gegen die Manipulation von Sportwettbewerben erheben und weiterverarbeiten.“

Es bestehen im Übrigen erhebliche Bedenken, die Daten von Athletinnen und Athleten sowie sonstigen Beteiligten an Sportveranstaltungen in die Hände von Sportwettanbietern zu geben. Hier muss der Datenschutz umfassend gesichert werden, gerade auch im Hinblick auf Anbieter mit ausländischen Sitz.

7. § 21 a Wettvermittlungsstellen

Das Einzahlungslimit sollte in der Summe bei online- und offline-Wetten gelten, um jegliche Umgehung zu vermeiden.