

NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG, Postfach 3446, 24033 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Herrn Thomas Rother
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Geschäftsführung

NordwestLotto Schleswig-Holstein
GmbH & Co. KG

Hausanschrift:
Andreas-Gayk-Straße 19/21
24103 Kiel

Postanschrift:
Postfach 3446, 24033 Kiel

Telefon +49 (0431) 98 05-0
Telefax +49 (0431) 98 05-444

service@nordwestlotto.de
www.lotto-sh.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
hs/fb

Telefon, Telefax
0431/98 05-100
0431/98 05-444

Datum
Kiel, 1. April 2011

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) - Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und FDP (Drucksache 17/1100)

Sehr geehrter Herr Rother,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz – Drucksache 17/1100) im Rahmen einer schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses Stellung nehmen zu dürfen.

Wir begrüßen, dass im Rahmen der Neuordnung des Glücksspiels durch das Glücksspielgesetz am Veranstalter-Monopol für Lotterien festgehalten, der Internetvertrieb wieder zugelassen und die derzeitigen Werberestriktionen zurückgefahren werden sollen.

Das Glücksspielgesetz bietet für NordwestLotto die Möglichkeit, die Lotterien wie z. B. das LOTTO 6aus49 und die GlücksSpirale erfolgreich fortzuführen.

Wir erkennen ausdrücklich das Bestreben an, mit dem Glücksspielgesetz eine verfassungs- sowie europarechtskonforme gesetzliche Grundlage erarbeiten zu wollen, die das Glücksspielwesen in Schleswig-Holstein neu justiert, die Interessen staatlicher wie auch privater Anbieter berücksichtigt und durch die Liberalisierung der Sportwetten auch fiskalpolitische Zielsetzungen (Vermehrung abgabenpflichtiger Spielumsätze in Schleswig-Holstein) verfolgt.

..2

Gleichwohl möchten wir zu dem Gesetzesentwurf aus Sicht des staatlichen Veranstalters von Lotterien und Wetten Folgendes anmerken und einige Vorschläge für Änderungen des Gesetzestextes unterbreiten.

Unseres Erachtens sind wesentliche Regelungen des Entwurfes zu überdenken bzw. zu überarbeiten.

I. Fiskalische Auswirkungen

Die im 5. Abschnitt des Entwurfes vorgesehene Abgabenbelastung für die Angebote der gewerblichen (i. d. R. im Ausland ansässigen) Anbieter kann unseres Erachtens unmittelbar zu Auswirkungen auf die Einnahmensituation des Landes Schleswig-Holstein führen.

Die im Entwurf vorgesehene Glücksspielabgabe soll 20 % vom Rohertrag (Bemessungsgrundlage) betragen. Dies ist der Betrag, um den die Summe aller Spieleinsätze die Summe aller ausgezahlten Spielgewinne übersteigt (§ 41 Abs. 1 und 2); m.a.W.: Rohertrag = Spieleinsätze abzüglich ausgezahlter Gewinne.

Bei dieser Abgabenhöhe im Bereich des Sportwettenmarktes muss bezweifelt werden, dass die im Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf prognostizierten, erheblichen Einnahmesteigerungen tatsächlich eintreten. Soweit die gewerblichen Anbieter auch in Zukunft an einer Gewinnausschüttung von über 90 % festhalten, ist der der Glücksspielabgabe zugrunde liegende Rohertrag (ca. 10 % vom Spieleinsatz) und infolgedessen die Höhe des Abgabensatzes in Höhe von rund 2 % des Spieleinsatzes äußerst gering.

Um also Erträge zu erzielen, die mit denen aus dem aktuellen staatlichen Wettangebot generierten vergleichbar sind, müsste ein Vielfaches (über das 15-fache) des heutigen Umsatzes getätigt werden: Legt man die auf Grund der aktuell bestehenden Abgabenregelungen bei einem Spieleinsatz (Sportwetten) von 7,2 Mio. EUR (Jahr 2009) vom Land Schleswig-Holstein erzielten Einnahmen aus Lotteriesteuern und Zweckabgaben in Höhe von 2,5 Mio. EUR zugrunde, müsste bei der Abgabenregelung des Gesetzesentwurfes (Glücksspielabgabe) ein Spieleinsatz von rund 125 Mio. EUR in Schleswig-Holstein aufgebracht werden, um ebenfalls Einnahmen in Höhe von 2,5 Mio. EUR für das Land zu erzielen.

Im Hinblick auf die fiskalische Bewertung des Entwurfes dürften ferner auch die zu erwartenden Mehraufwendungen/Investitionen für die geplante Prüfstelle und deren Tätigkeiten zu bedenken sein.

II. Ungleiche Abgabenbelastung

Auch wenn das Glücksspielgesetz den Sektor der Sportwetten für private Anbieter öffnet, hätte NordwestLotto grundsätzlich weiterhin die Möglichkeit, ihre Sportwetten ODDSET und Fußball-TOTO zu veranstalten und zu vertreiben. Dem dürfte jedoch die im Entwurf vorgesehene ungleiche Abgabenbelastung entgegenstehen.

Während die Glücksspielabgabe eine Abgabenlast in Höhe von ca. 2 % vom Spieleinsatz vorsieht (s. o. I.) sollen demgegenüber diejenigen Glücksspielangebote mit dieser Glücksspielabgabe nicht belegt werden, die der Besteuerung des Rennwett- und Lotteriegengesetzes unterliegen (§ 40 Abs. 3 Nr. 1). Der (Bundes-) Steuer nach dem Rennwett- und Lotteriegengesetz in Höhe von $16 \frac{2}{3}$ % des Spieleinsatzes unterfallen jedoch alle derzeit von NordwestLotto veranstalteten Lotterien und Wetten.

Es ergibt sich somit ein Unterschied in der Abgabenbelastung zwischen den Angeboten, für die die Glücksspielabgabe zu entrichten wäre und denjenigen, die dem Rennwett- und Lotteriegengesetz unterliegen, von über 14 % des Spieleinsatzes.

Hinzu kommt, dass NordwestLotto (aktuell) für die der Besteuerung durch das Rennwett- und Lotteriegengesetzes unterliegenden Glücksspiele außerdem noch Zweckabgaben an das Land entrichten muss. Je nach Spielangebot betragen diese zwischen 10 bzw. 15 % vom Spieleinsatz bei den Sportwetten und 25 % vom Spieleinsatz bei Lotterien. Dem Gesetzesentwurf ist nicht zu entnehmen, ob, in welchem Umfang und von wem zukünftig Zweckabgaben zu leisten sind bzw. erhoben werden sollen.

Die Konsequenz der ungleichen Abgabenlast ist ein Wettbewerbsnachteil zu Lasten des staatlichen Anbieters NordwestLotto, da die von ihr angebotenen Glücksspiele auf Grund der abgabenbedingt geringeren Gewinnausschüttung für den Kunden weniger attraktiv sind. Dass damit die Sportwette ODDSET nicht konkurrenzfähig wäre, braucht nicht näher ausgeführt zu werden.

Aus unserer Sicht ist daher eine Angleichung der Abgabenlast, ggf. mittels einer - mit dem Bund zu verhandelnden - Änderung des Rennwett- und Lotteriegengesetzes sowie der Auflagen an die Veranstalter, erforderlich.

III. Fortführung bestehender Spielangebote durch NordwestLotto

Eine Subsumtion aller von NordwestLotto aktuell veranstalteten Lotterien unter die Definitionen des Gesetzesentwurfes ist nicht möglich. Eine Fortführung einiger Angebote wäre NordwestLotto erst nach einer Überarbeitung des Entwurfes möglich, wie wir nachfolgend näher erläutern:

Das Glücksspielgesetz unterteilt die Lotterien u. a. in

- Große Lotterien (§ 6 Abs. 1),
 - die eine hohe Ereignisfrequenz (siehe § 3 Abs. 3 Satz 3) aufweisen (Nr. 1) oder
 - deren Spielplan vorsieht, dass der Höchstgewinn einen Wert von 1 Million Euro übersteigt (Nr. 2) oder
 - deren Spielplan vorsieht, dass Teile des vom Spieler zu entrichtenden Entgeltes zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen (planmäßiger Jackpot) (Nr. 3),
- Gemeinnützige Lotterien (§§ 10 ff) und

- Kleine Lotterien (§ 15).

Dieser Gliederung zufolge wäre die Losbrieflotterie Rubbelfix als Große Lotterie im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 1 des § 6 anzusehen. Bei allen anderen derzeit angebotenen Lotterien liegt die Ereignisfrequenz bei einem Tag (KENO, plus5) und niedriger.

Die Lotterien LOTTO 6aus49 und GlücksSpirale wären zweifelsfrei Große Lotterien i. S. d. Nr. 2.

Die Spiele BINGO, Spiel 77, SUPER 6 und die beiden Fußball-Toto-Angebote (Totalisatorwetten sind gem. § 3 Abs. 3 Satz 4 wie Lotterien zu behandeln) könnten demgegenüber dem Wortlaut der Regelung nach nicht als Große Lotterien i. S. d. Nr. 2 qualifiziert werden. Die Erzielung eines Höchstgewinnes von über 1 Mio. EUR ist in den betreffenden Gewinnplänen nicht festgelegt.

Diese Spiele könnten ferner auch der Nr. 3 nicht zugeordnet werden, da deren Jackpots rein zufälliger Natur sind und nicht mit Teilen des Gesamtspieleinsatzes gezielt angespart werden.

Eine Einordnung der Lotterien BINGO, Spiel 77, SUPER 6, KENO und plus5 sowie der beiden Fußball-Toto-Angebote als „Gemeinnützige Lotterien“ oder „Kleine Lotterien“ scheidet ebenfalls aus.

Anzumerken ist ferner, dass sich unter die Regelung des § 6 Abs. 1 Nr. 3 allenfalls die beantragte, aber noch nicht genehmigte Lotterie Eurojackpot subsumieren ließe.

Im Ergebnis könnten die Spiele BINGO, Spiel 77, SUPER 6, KENO, plus5 und die beiden Fußball-Toto-Angebote bei Inkrafttreten des Glücksspielgesetzes in der aktuellen Fassung nicht fortgeführt werden.

Um eine Fortführung der genannten Lotterieangebote zu ermöglichen, schlagen wir die Änderung des § 6 Abs. 1 Nr. 3 und eine Ergänzung um eine Nr. 4 vor, wie nachstehend wiedergegeben:

§ 6 Große Lotterien

(1) Große Lotterien sind Lotterien,

[...]

3. deren Spielplan die Bildung eines Jackpots dadurch vorsieht, dass

(a) die bei einer Ziehung in einer Gewinnklasse nicht ermittelten Gewinne grundsätzlich der gleichen Gewinnklasse der nächstfolgenden Ziehung zugeschlagen werden

oder

(b) Teile des vom Spieler zu entrichtenden Entgeltes zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen, und damit ein Höchstgewinn von über 1 Mio. € erzielt werden kann

oder

4. solche Lotterien, die weder den Ziffern 1. bis 3. noch den §§ 10 und 15 unterfallen.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass das Glücksspielgesetz den Begriff „planmäßiger Jackpot“ in § 6 Abs. 1 Nr. 3 und § 10 Abs. 2 Nr. 3 unterschiedlich definiert. Mit der vorgeschlagenen Lösung und der Streichung des Wortes „planmäßiger“ in § 10 Abs. 2 Nr. 3 könnte Klarheit geschaffen werden.

IV. Vertrieb von Lotterien

Hinsichtlich der im Gesetzesentwurf getroffenen Regelungen zum Vertrieb ist zunächst anzumerken, dass gemäß § 5 Abs. 1 der Vertrieb Großer Lotterien nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 von der Prüfstelle zu genehmigen ist.

Wie unter III. dargelegt, gibt es aber - bis auf die hier zu vernachlässigende Losbrieflotterie Rubbelfix - keine Lotterie mit einer hohen Ereignisfrequenz. Insofern geht § 5 Abs. 1 weitestgehend ins Leere.

Ferner dürfte es sich bei der Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 2, nach der eine Anzeigepflicht eingeführt werden kann, auch wenn eine „Anzeigepflicht nach Satz 1 nicht besteht“, um einen redaktionellen Fehler handeln, denn zumindest eine Anzeigepflicht besteht immer. So kann § 5 Abs. 4 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 entnommen werden, dass die Vertriebsaufnahme immer entweder zu genehmigen oder aber anzuzeigen ist.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Gesetzesbegründung unter C.I.1., 2. Absatz im Widerspruch zur lediglich bestehenden Anzeigepflicht formuliert: *„Der Vertrieb der bereits im Rahmen der Veranstaltungsgenehmigung staatlich ausgestalteten und kontrollierten sowie im Monopol veranstalteten Lotterien wie LOTTO, Glücksspirale etc. bedarf einer gesonderten Genehmigung.“*

Unter dem Gesichtspunkt der ordnungspolitischen Zielsetzungen des Glücksspielgesetzes in § 1 und des Begründungswechsels für ein Veranstalter-Monopol bei Lotterien (Betrugsvermeidung auf Seiten der Veranstalter) erscheint das derzeit geplante Entfallen der Pflicht zur Einholung einer Vertriebs-Genehmigung für Vermittler von großen Lotterien wie LOTTO 6aus49, GlücksSpirale und Eurojackpot problematisch.

Zu befürchten ist, dass durch das Entfallen der Genehmigungspflicht eine Unzahl von Vermittlern auf den Markt drängen wird und eine Prüfung der Zuverlässigkeit dieser Unternehmen nur im Nachhinein erfolgen kann. NordwestLotto wäre darüber hinaus als Veranstalter ab 2012 gezwungen, mit Spielvermittlern zu kontrahieren und deren Umsätze anzunehmen, obwohl mangels vorgeschalteter Kontrolle seitens der Prüfstelle kein Nachweis über die Zuverlässigkeit bzw. Sachkunde, die für den Beruf des gewerblichen Spielvermittlers unabdingbar erforderlich erscheint, erbracht wurde.

NordwestLotto regt demzufolge an, in § 5 Abs. 1 und § 8 Abs. 1 ein Genehmigungserfordernis für den Vertrieb der in § 6 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 genannten Lotterien vorzusehen. Dies würde dem Bestreben, die Bevölkerung vor Manipulationen und Betrug beim Veranstalten großer Lotterien zu schützen, bei der Vermittlung dieser Lotterien entsprechen.

V. Uneinheitliche Regelung der Sportwetten

Als problematisch erscheint uns im Rahmen der vorgesehenen Regelung für Sportwetten, dass die Totalisatorwetten (so z. B. die aktuell angebotene TOTO 6aus45 Auswahlwette und – 13er Ergebnisswette) dem liberalisierten Bereich der Wetten (§§ 21 bis 24) entzogen und gemäß § 3 Abs. 4 Satz 3 dem Bereich der Lotterien zugeordnet werden.

In der Folge ist einem Anbieter, der eine Genehmigung als Wettunternehmer nach § 22 inne hat, die Veranstaltung von Totalisatorwetten versagt, wenn einem anderen Anbieter das Veranstaltermonopol für Lotterien zugesprochen worden ist (§ 4 Abs. 1). Hierfür gibt es unseres Erachtens keine nachvollziehbare Begründung.

Darüber hinaus ist fraglich, ob ein Veranstaltermonopol auch bei Totalisatorwetten mit dem Schutz der Bevölkerung vor Manipulationen auf Seiten des Veranstalters begründet werden kann, wenn andererseits Live-Wetten i. S. d. §§ 21 ff., die der erheblichen Gefahr einer Manipulation durch Dritte unterliegen, dem liberalisierten Bereich zugeordnet sind.

VI. Geringe Einwirkungsmöglichkeiten der Prüfstelle auf ausländische Anbieter

Das Glücksspielgesetz bietet auf Grund der grundsätzlichen Anerkennung ausländischer Veranstaltungserlaubnisse (vgl. § 22 Abs. 4) der Prüfstelle kaum Möglichkeiten, direkt und ohne zeitliche Verzögerung auf diese Anbieter „lenkend“ einzuwirken. Beispielsweise kann nur im Rahmen einer Nachschau eine Prüfung (Außenprüfung) der Abgabenzahlung vorgenommen werden (§ 52) oder mit den für die Glücksspielaufsicht zuständigen Behörden im Ausland zusammengearbeitet werden (§ 30 Abs. 4).

Dass es einer inländischen Prüfstelle (Aufsichtsbehörde) möglich sein soll, ausländische Anbieter kurzfristig zur Einhaltung von Auflagen anhalten zu können, ist auf Grund vielfältiger Erfahrungen zu bezweifeln. Ein effektives Einwirken auf inländische Anbieter ist demgegenüber jederzeit und schnell umsetzbar.

VII. Überregionale Spielvermittlung

In der Begründung wird unter C.I.1., Seite 46, 2. Absatz am Ende formuliert:
„Die Vermittlung über Landesgrenzen hinweg ist entsprechend der Rechtslage unter dem Lotteriestaatsvertrag“ „(vom 01.07.2004 ?)“ „zulässig.“

Diese Aussage halten wir für problematisch.

Ein nur auf Schleswig-Holstein bezogenes Glücksspielgesetz kann die Lotteriehochheit anderer Bundesländer nicht antasten. Insofern ist eine bundesweite Spielvermittlung, die im Ergebnis die Abgabe bundesweit generierter Spielaufträge in Schleswig-Holstein zur Folge haben soll, nicht möglich.

VIII. Zulassung von Live-Wetten

Das Glücksspielgesetz schließt sog. Live-Wetten nicht aus. Bei Live-Wetten hat der Spieler die Möglichkeit, während eines Ereignisses (z. B. Fußballspiel) Wetten auf den Ausgang eines besonderen Ereignisses im Verlauf dieses Spieles (z. B. Wer erhält den nächsten Freistoß?) oder auf den Ausgang des Ereignisses (Endstand des Fußballspiels) zu platzieren. Das heißt, der Spieler kann beobachten wie sich ein Spiel entwickelt, um im richtigen Moment seine entsprechende Wette abzugeben. Die jeweiligen Wettquoten werden je nach Spielstand und Spielverlauf laufend vom Wettanbieter geändert und aktualisiert.

Gerade diese Wettmöglichkeiten haben ein großes Betrugs-Potential. Das heißt, Dritte können die Live-Wetten nutzen, um über Manipulationen (z. B. Verursachen eines Freistoßes zu einem bestimmten Zeitpunkt eines Fußballspiels) Gewinnauszahlungen zu erreichen. Dass Live-Wetten entsprechend manipulationsanfällig sind, hat die Vergangenheit mehrfach gezeigt. Insofern wäre auch die grundsätzlich angestrebte Integrität des Sports gefährdet.

Zudem ist bei einer breiten Angebotspalette bei den Sportwetten inklusive der Live-Wetten eine Ausweitung des Suchtpotentials und entsprechender betroffener Spieler zu erwarten. Das haben die Erfahrungen in England gezeigt.

Es kann unter diesen Gesichtspunkten bezweifelt werden, dass die Zulassung von Live-Wetten noch mit den Zielen des Glücksspielgesetzes, insbesondere den in § 1 Nr. 2 genannten, konform geht.

IX. Zusammenfassung unserer Stellungnahme

Nachfolgend fassen wir unsere Anmerkungen zum vorliegen Gesetzesentwurf noch einmal zusammen:

- Die im Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf prognostizierten, erheblichen Steigerungen der Landeseinnahmen sind möglicherweise nicht zu erzielen.
- Auf Grund der ungleichen Abgabenbelastung im Bereich der Sportwetten sind die derzeitigen Angebote ODDSET und Fußball-TOTO von NordwestLotto gegenüber kommerziellen Angeboten nicht konkurrenzfähig.

- Gemäß der Gesetzesformulierungen können die Lotterien BINGO, Spiel 77, SUPER 6, KENO, plus5 und die beiden Fußball-Toto-Angebote (13er-Wette und Auswahlwette 6 aus 45) bei Inkrafttreten des Glücksspielgesetzes in der aktuellen Fassung nicht fortgeführt werden und wären demnach einzustellen. – NordwestLotto regt daher eine Änderung in § 6, wie unter III. dargestellt, an.
- Gemäß der Gesetzesformulierungen ist der Vertrieb/die Vermittlung der derzeit von NordwestLotto veranstalteten Lotterien und Sportwetten – bis auf die Losbrieflotterie – lediglich anzuzeigen. – NordwestLotto regt an, eine Vertriebsgenehmigung der Lotterien gem. § 6 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 vorzusehen (s. o. IV).
- Die Herauslösung der Totalisatorwetten aus dem Bereich der Sportwetten und Zuordnung zu dem Bereich der Lotterien führt zu einer uneinheitlichen Regelung der Sportwetten, die sich unseres Erachtens nur schwer begründen lässt.
- Die Prüfstelle hat nur sehr begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten auf ausländische Anbieter.
- Eine überregionale Spielvermittlung verletzt die Lotteriehochheit anderer Bundesländer.
- Eine Zulassung von Live-Wetten könnte wegen der bestehenden Betrugsgefahr außerhalb der Sphäre der Veranstalter den in § 1 Nr. 2 genannten Zielen des Gesetzgebers entgegenwirken.

Im Ergebnis ist u. E. festzustellen, dass der Gesetzesentwurf in mehreren Punkten noch der Überarbeitung bedarf. Insbesondere unter Berücksichtigung der fiskalpolitischen Zielsetzungen ist eine genaue Betrachtung seiner wirtschaftlichen Implikationen erforderlich.

Für eine vertiefende Diskussion des Gesetzesentwurfes und die weitere Erläuterung unserer Überlegungen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

NordwestLotto Schleswig-Holstein
GmbH & Co. KG


ppa. Karin Seidel


ppa. Klaus Scharrenberg