

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Stenographischer Dienst und Ausschussdienst

N i e d e r s c h r i f t

Innen- und Rechtsausschuss

17. WP - 57. Sitzung

Finanzausschuss

17. WP - 47. Sitzung

am Mittwoch, dem 4. Mai 2011, 10:00 Uhr,
im Sitzungszimmer 122 des Landtags

Anwesende Abgeordnete des Innen- und Rechtsausschusses

Thomas Rother (SPD) Vorsitzender
Astrid Damerow (CDU)
Werner Kalinka (CDU)
Petra Nicolaisen (CDU)
Barbara Ostmeier (CDU)
Dr. Kai Dolgner (SPD)
Serpil Midyatli (SPD)
Ingrid Brand-Hückstädt (FDP)
Gerrit Koch (FDP)
Thorsten Fürter (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
Silke Hinrichsen (SSW)

Anwesende Abgeordnete des Finanzausschusses

Johannes Callsen (CDU)
Astrid Damerow (CDU)
Hans Hinrich Neve (CDU)
Oliver Kumbartzky (FDP)
Katharina Loedige (FDP)
Monika Heinold (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
Ulrich Schippels (DIE LINKE)

Weitere Abgeordnete

Bernd Heinemann (SPD)
Anita Klahn (FDP)

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

Tagesordnung:

Seite

1. Fortsetzung der Anhörung zum

4

- **Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz)**

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP
Drucksache 17/1100

Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP
Umdruck 17/1804

- **Auswirkung der Liberalisierung des Glücksspiels auf das Suchtverhalten**

Bericht der Landesregierung
Drucksache 17/1348

- **Stellungnahme der Landesstelle für Suchtfragen**
Umdruck 17/1961

- **Gutachten von Professor Dr. Martin Nolte zum Entwurf eines Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, erstattet im Auftrag des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB)**
Umdruck 17/1967

(überwiesen am 17. Dezember 2010 an den **Innen- und Rechtsausschuss**, an den **Finanzausschuss**, an den **Wirtschaftsausschuss**, an den **Europaausschuss** und an den **Sozialausschuss**)

- **Schuldner- und Insolvenzberatung stärken**

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 17/1332

(überwiesen am 24. März 2011 an den **Sozialausschuss** und an den **Innen- und Rechtsausschuss**)

2. Verschiedenes

62

Der Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses, Abg. Rother, eröffnet die Sitzung um 10:05 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Fortsetzung der Anhörung zum

- Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz)

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP
Drucksache 17/1100

Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP
Umdruck 17/1804

- Auswirkung der Liberalisierung des Glücksspiels auf das Suchtverhalten

Bericht der Landesregierung
Drucksache 17/1348

- Stellungnahme der Landesstelle für Suchtfragen
Umdruck 17/1961

- Gutachten von Professor Dr. Martin Nolte zum Entwurf eines Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, erstattet im Auftrag des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB)

Umdruck 17/1967

(überwiesen am 17. Dezember 2010 an den **Innen- und Rechtsausschuss**, an den **Finanzausschuss**, an den **Wirtschaftsausschuss**, an den **Europaausschuss** und an den **Sozialausschuss**)

- **Schuldner- und Insolvenzberatung stärken**

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 17/1332

(überwiesen am 24. März 2011 an den **Sozialausschuss** und an den Innen- und
Rechtsausschuss)

hierzu: Umdrucke 17/1804, 17/1805, 17/1809, 17/1814, 17/1961, 17/1967,
17/1975, 17/2000, 17/2010, 17/2031, 17/2049, 17/2065,
17/2067, 17/2080, 17/2094, 17/2098, 17/2100, 17/2101,
17/2103, 17/2118, 17/2120, 17/2121, 17/2122, 17/2127,
17/2128, 17/2132, 17/2138, 17/2145, 17/2151, 17/2155,
17/2164, 17/2173, 17/2180, 17/2181, 17/2182, 17/2183,
17/2184, 17/2193, 17/2194, 17/2195, 17/2196, 17/2197,
17/2198, 17/2200, 17/2207, 17/2208, 17/2209, 17/2210,
17/2211, 17/2212, 17/2215, 17/2216, 17/2217, 17/2219,
17/2225, 17/2230, 17/2232, 17/2233, 17/2235, 17/2237,
17/2238, 17/2241, 17/2250, 17/2257, 17/2259, 17/2263,
17/2267

Deutscher Lotto- und Totoblock (DLTB), München

*Erwin Horak, Präsident der Staatlichen Lotterieverwaltung
Bayern und Federführer des DLTB
Umdrucke 17/2291, 17/2352*

Als erster Redner nimmt Herr Horak, der Präsident der Staatlichen Lotterieverwaltung Bayern und Federführer des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB), unter Hinweis auf die vom DLTB vorab eingereichte schriftliche Stellungnahme (Umdruck 17/2291) noch einmal ausführlich zu dem Gesetzentwurf zur Neuordnung des Glücksspiels Stellung. Insoweit kann auf den aktuell zur heutigen Sitzung eingereichten Umdruck 17/2352 verwiesen werden.

Lotto- und Toto-Verband Schleswig-Holstein

Hermann Teckenburg, Vorsitzender

Sodann erhält Herr Teckenburg, der Vorsitzende des Lotto- und Toto-Verbandes von 820 Annahmestellen mit rund 4.500 Beschäftigten in Schleswig-Holstein, Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Zu seiner Person führt er aus, er sei seit 27 Jahren Einzelhändler und habe drei Geschäfte in Schleswig, Flensburg und Neumünster. Er beschäftige 30 Mitarbeiter, davon zwölf Vollzeitkräfte, acht Teilzeitkräfte und zehn Auszubildende. Das Sortiment seiner Geschäfte umfasse Lotto, Tabak, Zeitschriften, Dinge des täglichen Bedarfs,

Geschenkartikel sowie teilweise Post. Ähnlich zusammengesetzt sei auch das Sortiment seiner anderen Geschäftskollegen.

Herr Teckenburg fährt fort, in seinem Verband gebe es eine große Verunsicherung wegen der Einführung des Glücksspielgesetzes in Schleswig-Holstein; denn das Gesetz würde ihn und seine Geschäftskollegen isolieren, und davor habe man Angst. Das Gesetz würde negative Entwicklungen in Gang bringen. Auf Wunsch sei er auch gern bereit, dieses in der Diskussion näher auszuführen.

Er und seine Geschäftskollegen sähen sich künftig mit einer Flut von Glücksspielangeboten und auch mit einer Flut von Wettshops konfrontiert, die heute im Wesentlichen noch im illegalen Bereich agierten. In seinem Verband herrsche deshalb große Angst um die Existenz der Annahmestellen. Diese seien Nahversorger, teilweise auch auf dem Lande, und hätten als Mittelständler zurzeit in ihrem sozialen Umfeld eine sehr wichtige Aufgabe zu erfüllen; denn sie stellten mehr als jeder andere Jugendschutz und Suchtprävention sicher - und dieses alles bereits seit 55 Jahren. Die Annahmestellen leisteten gute Arbeit, sie gäben dem Lottospieler Sicherheit, sie gäben durch ihr geschultes Personal auch Informationen zu den Lottospielen an ihre Kunden weiter. Bei ihnen sei die Welt also noch in Ordnung. Aber wie sehe die Zukunft aus? Längere Öffnungszeiten hätten die Annahmestellen schon mitgemacht, weil sie letztlich ja auch bedarfsgerecht sein wollten. Das Internet dagegen habe 24 Stunden geöffnet. Und wie lange die Wettbüros an vielen Ecken geöffnet haben werden, wisse man nicht. Doch wo blieben die Annahmestellen? Etwa im Internet?

Er und seine Geschäftskollegen würden immer wieder damit beschwichtigt, merkt Herr Teckenburg an, die Annahmestellen würden ja außer dem Standbein Lotto auch noch andere Standbeine haben. Dies sei richtig, aber anders würde ein solches Geschäftsmodell auch nicht funktionieren können. Eines aber sei sicher: Die Kunden, die in die Annahmestellen kämen und dort spielten, ganz gleich, ob es Keno, Bingo, Lotto oder ODDSET sei, nähmen dabei oftmals auch gleich Dinge des täglichen Bedarfs mit nach Hause. Deshalb sei es so wichtig für ihn und seine Geschäftskollegen, vor allem das Standbein Lotto zu behalten. Es sei eine Säule des Allgemeinwohls, und diese Säule dürfe nicht zerstört werden. Die Annahmestellen seien fester Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens mit einer 55-jährigen Tradition.

Abschließend appelliert Herr Teckenburg an die Abgeordneten, diese Existenz nicht ohne Not zu zerstören und die möglichen Einnahmen stattdessen einigen wenigen zugutekommen zu lassen, die man neudeutsch als Vertreter der Glücksspielindustrie bezeichne.

NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH

Helmut Stracke, Geschäftsführer

Klaus Scharrenberg, Justiziar

Umdruck 17/2184

Herr Stracke, der Geschäftsführer der NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH, macht über das in Umdruck 17/2184 hinaus Dargelegte deutlich, dass NordwestLotto als derzeit einziger legaler, das bedeute lizenzierter Veranstalter von Sportwetten in Schleswig-Holstein gern auch an der am 13. April 2011 durchgeführten Anhörung zum Thema Sportwetten teilgenommen hätte. Da dieses nicht möglich gewesen sei, bitte er ausdrücklich darum, auch die schriftlichen Ausführungen von NordwestLotto zum Thema „Sportwetten“ in die Abwägung der Ergebnisse der Ausschussberatungen einzubeziehen.

Im weiteren Verlauf seiner Ausführungen geht Herr Stracke auf drei Aspekte im Hinblick auf das Glücksspielgesetz und einen möglichen Alleingang Schleswig-Holsteins ein. Insoweit führt er aus, ein solcher Alleingang würde das große Risiko in sich bergen, dass die anderen 15 Bundesländer die schleswig-holsteinische Lottogesellschaft aus dem Deutschen Lotto- und Totoblock ausschließen. Somit könnte der Alleingang zum Wegfall von Einnahmen für das Land führen. Zudem widerspräche das dem Ziel einer in sich stimmigen und widerspruchsfreien Ausgestaltung des Glücksspielwesens in Deutschland und in Schleswig-Holstein.

Zu dem ersten Aspekt, dem möglichen Ausschluss Schleswig-Holsteins aus dem Deutschen Lotto- und Totoblock, legt Herr Stracke dar, der Grund dafür würde in der unterschiedlichen Gesetzeslage in den einzelnen Ländern liegen. Gemäß dem sogenannten Blockvertrag sei die geschäftliche Grundlage für ein Zusammenwirken der Länder des Deutschen Lotto- und Totoblocks das Verfolgen gleichartiger Ziele der Bundesländer. Zwar werde in dem Gesetzentwurf ausdrücklich auf die in § 1 des Glücksspielstaatsvertrages genannten Ziele Bezug genommen. Aber auch wenn sich die Formulierungen der Ziele des Glücksspielgesetzes und des Glücksspielstaatsvertrages ähnelten, würde bei einem Alleingang Schleswig-Holsteins die folgende Situation eintreten:

In Schleswig-Holstein würde eine weitreichende ungebremste Kommerzialisierung stattfinden; es würde hier eine unbegrenzte Anzahl von Sportwetten- und Lotterieveranstaltern mit nahezu freiem Vertrieb geben. Die Betrugsverhinderung als Rechtfertigung für ein Lotteriemonopol für wenige Lotterien würde aufgehoben werden, und es würde ein Vertriebsgebiet entstehen, das sich sicherlich nicht nur auf Schleswig-Holstein begrenzen würde. Demgegenüber würde man in den übrigen 15 Bundesländern eine begrenzte Anzahl von Sportwetten- und Lotterieveranstaltern, die Suchtprävention als Rechtfertigung für ein Lotteriemonopol für

alle Lotterien sowie die Einhaltung des Regionalitätsprinzips hinsichtlich der Veranstaltung und Vermittlung vorfinden. Beide Konstruktionen verfolgten somit unterschiedliche Zielrichtungen und würden die gemäß dem Blockvertrag geforderte Einheitlichkeit eben nicht bieten.

Sicherlich könnten die Länder grundsätzlich eine Änderung des Blockvertrages vornehmen, stellt Herr Stracke klar, um eine anders definierte Grundlage des Zusammenwirkens der Länder im Bereich Glücksspiel zu schaffen. Allein die zuvor genannte Ausweitung des Vertriebsgebietes für Vermittler über die Grenzen von Schleswig-Holstein hinaus läge jedoch nicht im Interesse der übrigen Länder, denn Schleswig-Holstein würde Steuereinnahmen aus anderen Bundesländern abziehen. Wenn Lotto 6aus49 von Schleswig-Holstein aus in anderen Ländern angeboten werden würde, würde dies die Existenz von Lotto 6aus49 in ganz Deutschland gefährden; hoch dotierte Jackpots würden ausbleiben, das Produkt würde dadurch unattraktiver werden. Dies wäre das Ende des traditionellen Lotto 6aus49 in ganz Deutschland. Ein solches Szenario aber könne nicht im Interesse der Länder liegen.

Ein Ausschluss aus dem Deutschen Lotto- und Totoblock würde weitreichende Folgen für das Land Schleswig-Holstein und natürlich auch NordwestLotto selbst haben. Die aktuellen Lotterien und Sportwetten könnten nicht weiter veranstaltet werden, und dem Land würden die seit Jahrzehnten gewohnten Einnahmen wegfallen. In den letzten Jahren habe es sich hierbei immerhin stets um einen Betrag von weit über 100 Millionen € im Jahr gehandelt. Über 4.500 Arbeitsplätze in den Annahmestellen in Schleswig-Holstein sowie in der Zentrale des Unternehmens NordwestLotto wären erheblich gefährdet.

Alternativen für NordwestLotto würden sich mit einem Glücksspielgesetz im Alleingang nicht eröffnen. Ein eigenes Lotto 6aus49 würde es schon wegen der geringen Anzahl von Spielteilnehmern nicht geben, weil dann attraktive Quoten nicht angeboten werden könnten. Zusätzlich würde es in einigen Bereichen des Landes, zum Beispiel im Hamburger Randgebiet, ein Abwandern zum Lotto 6aus49 des Deutschen Lotto- und Totoblocks geben. Ein Wettten auf den Ausgang der Ziehung der Gewinnzahlen beim Lotto 6aus49 im Deutschen Lotto- und Totoblock, wie es dies bereits seit Längerem in England gebe, würde es vonseiten des Lottos nicht geben. Dies wäre eine wettbewerbsrechtlich unzulässige Leistungsübernahme des Blockangebots. Schließlich würden in einem solchen Fall Leistungen des Deutschen Lotto- und Totoblocks ohne eigenen Aufwand für das eigene Glücksspiel übernommen werden, was das Wettbewerbsrecht nicht billige. Eine Absicherung der beim Lotto 6aus49 erzielbaren Gewinne von auch mal mehr als 30 Millionen € in der 1. Klasse würde sicherlich sehr hohe Versicherungsprämien erfordern, die wiederum das Betriebsergebnis belasten würden. Der Monopolgedanke des Glücksspielgesetzes für wenige Lotterien würde hier nicht greifen.

Auf die zweite These eingehend, der Alleingang von Schleswig-Holstein würde zum Wegfall von Einnahmen für das Land führen, legt Herr Stracke sodann dar, wie bereits angekungen sei, könnten im Alleingangsszenario unter Umständen die oftmals mehr als 100 Millionen € Einnahmen wegfallen, die das Land von NordwestLotto bisher jährlich erhalten habe. Trotzdem werde von prognostizierten Mehreinnahmen für das Land gesprochen. Hierzu merkt Herr Stracke an, wenn die anderen 15 Bundesländer an ihrer Konstruktion, auf die sie sich in der Sitzung der Ministerpräsidenten in Berlin verständigt hätten, festhalten sollten - und etwas anderes sei wohl nicht zu erwarten -, sei die Frage zu stellen, wie und wodurch die erwarteten beziehungsweise angekündigten Mehreinnahmen des Landes von rund 60 Millionen € oder gar, wie vor Kurzem zu hören gewesen sei, 220 Millionen € generiert werden sollten. Bei der Beantwortung dieser Frage seien unter anderem die folgenden Gesichtspunkte zu beachten:

Umsätze könnten nicht unbegrenzt wachsen. Um zusätzlich 60 Millionen € pro Jahr an Landeseinnahmen zu generieren, wäre bei der geplanten Glücksspielabgabe ein Umsatz von rund 3 Milliarden € erforderlich. Bei 220 Millionen € Mehreinnahmen wäre sogar ein Umsatz von 11 Milliarden € notwendig. Zum Vergleich und zur Erinnerung: Der Umsatz beim NordwestLotto 6aus49 im Deutschen Lotto- und Totoblock habe im Jahr 2010 rund 4 Milliarden € betragen. Bei einem Ausschluss von NordwestLotto aus dem Deutschen Lotto- und Totoblock müssten die dann wegfallenden Landeseinnahmen von derzeit über 100 Millionen € ebenfalls noch generiert werden. Inwieweit ein Umsatz von rund 3 Milliarden € oder von 11 Milliarden € oder gegebenenfalls sogar noch mehr erwirtschaftet werden könnte, müsste erst einmal schlüssig dargestellt werden. Allein mit Spielteilnehmern aus Schleswig-Holstein sei der eben genannte und notwendige Umsatz jedenfalls nicht zu erzielen.

Aufgrund der jedem Bundesland zugesprochenen Lotteriehochheit entfalte das Glücksspielgesetz seine Wirkung nur in Schleswig-Holstein. Dann wäre ein Veranstellen von Lotterien und Sportwetten aufgrund des Glücksspielgesetzes nur hier und nicht auch in anderen Bundesländern gestattet. Gleiches gelte für die gewerbliche Spielvermittlung. Mit anderen Worten: Das Generieren von Umsätzen aus anderen Bundesländern sei nicht möglich. Vergessen werden sollte an dieser Stelle auch nicht die Strafbarkeit des unerlaubten Veranstellens eines Glücksspiels nach dem Strafgesetzbuch. Oder sollten die Umsätze gar aus dem Ausland kommen? Wenn dies der Fall sein solle, stelle sich auch hier die Frage nach der Rechtmäßigkeit, dann allerdings aus internationaler Sicht. Wolle sich Schleswig-Holstein tatsächlich einreihen in den Kreis der kritisch beäugten Glücksspielsteueroasen oder sich auf einen Imageverlust einlassen?

Ein Alleingang des Landes Schleswig-Holstein widerspreche dem Ziel einer in sich stimmigen und widerspruchsfreien Ausgestaltung des Glücksspielwesens in Deutschland und in

Schleswig-Holstein. Ein Sonderweg Schleswig-Holsteins hätte darüber hinaus zur Folge, dass das Glücksspielwesen in Deutschland insgesamt nicht kohärent wäre und damit auch EU-rechtswidrig ausgestaltet sein würde.

Die Lotterieveranstaltungsmonopole im Falle eines Alleingangs von Schleswig-Holstein seien unterschiedlich begründet. Die breite Kommerzialisierung des Vertriebs durch das Glücksspielgesetz würde dem Suchtpräventionsgedanken des Glücksspielstaatsvertrages entgegenstehen. Während Schleswig-Holstein für Spielcasinos einen kommerzialisierten Markt ohne Grenzen einführen würde, wäre dies in den übrigen 15 Bundesländern gerade nicht der Fall.

In Bezug auf Schleswig-Holstein müsse darüber hinaus Folgendes gesehen werden: Der Abgabensatz bei den möglichen Sportwettenanbietern sei nicht vergleichbar. ODDSET und jeder andere im Land angesiedelte Anbieter hätten gemäß Rennwett- und Lotteriegesetz 16 2/3 % auf den Umsatz zu zahlen, im Ausland ansässige Anbieter mit einem Vertrieb in Schleswig-Holstein gemäß des Glücksspielgesetzes dagegen zur 2 % vom Umsatz.

Im Übrigen werde nur großen Lotterien eine sogenannte Betrugsanfälligkeit zugebilligt, und diese Lotterien seien einem Veranstaltermonopol zugeordnet. Den Sportwetten, Casinospielen und Kleinlotterien wie zum Beispiel Keno mit einem Höchstgewinn von 1 Million € werde hingegen keine Betrugsanfälligkeit zugebilligt; insofern unterlägen diese nicht dem Monopol. Schließlich erscheine es nicht nachvollziehbar, wenn gerade bei der aktuellen Lotterie Keno 1 € mehr darüber entscheide, ob diese Lotterie betrugsanfällig sei und damit unter die großen Lotterien falle oder nicht. Keno wäre im Monopol schützenswert, und mögliche weitere Anbieter wären in ihrem Grundrecht der Berufsfreiheit beschränkt, wenn der Höchstgewinn 1 Million € plus 1 € betragen würde.

Herr Stracke fasst seine zuvor gemachten Ausführungen abschließend wie folgt zusammen: Ein Alleingang des Landes Schleswig-Holstein würde das große Risiko des Ausschlusses von Schleswig-Holstein aus dem Deutschen Lotto- und Totoblock in sich bergen. Er würde zum Wegfall von Einnahmen für das Land und zur Inkohärenz der Glücksspielregelung führen. Die NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH würde als Lottogesellschaft des Landes Schleswig-Holstein im Falle eines Alleingangs mit ihrem Auftrag, für ein seriöses und verantwortungsvolles Glücksspielangebot zu sorgen, auf verlorenem Posten stehen. Deshalb könne er vor einem solchen Alleingang des Landes Schleswig-Holstein nur warnen, bekräftigt Herr Stracke.

NKL- Nordwestdeutsche Klassenlotterie
Günther Schneider, Sprecher des Vorstands
Umdruck 17/2181

Sodann erhält Herr Schneider, Sprecher des Vorstands der NKL - Nordwestdeutsche Klassenlotterie - als letzter Redner der ersten Anhörungsrunde Gelegenheit zu einer Stellungnahme. Über den Inhalt der schriftlichen Stellungnahme, des Umdrucks 17/2181, hinaus gibt Herr Schneider bekannt, die NKL sei eine von zwei deutschen Klassenlotterien. Sie werde getragen von zehn Bundesländern, unter anderem auch von Schleswig-Holstein. Im Übrigen merkt Herr Schneider an, anders als seine Vorredner wolle er sich in seinem Wortbeitrag beschränken auf die Teile des Glücksspielgesetzentwurfs, die direkt auf die Klassenlotterien Bezug nähmen.

Äußerst positiv beurteile die NKL den Fortfall der Vertriebs- und Werberestriktionen, wie sie sich aus dem heutigen Glücksspielstaatsvertrag noch ergäben, zumal diese den Klassenlotterien extrem stark zu schaffen gemacht hätten. So hätten die SKL und die NKL in den letzten Jahren durch das Werbeverbot im Glücksspielstaatsvertrag mehr als 50 % ihrer Umsätze eingebüßt. Dies sei umso bedauerlicher, als die Klassenlotterien erwiesenermaßen ein hochgradig ungefährliches Glücksspielangebot unterbreiteten und es eine Weglenkung von diesen ungefährlichen Angeboten des Glücksspiels gegeben habe hin zu offensichtlich gefährlichen Angeboten. Dieser Entwicklung könnte künftig entgegengewirkt werden, wenn die Vertriebs- und Werberestriktionen entfielen.

Unter Hinweis auf die schriftliche Stellungnahme der NKL (Umdruck 17/2181) gibt Herr Schneider noch bekannt, es sei beabsichtigt, die beiden Klassenlotterien NKL und SKL ab dem 1. Januar 2012 zusammenzuführen. So solle ein einheitlicher Klassenlotterieveranstalter mit dem Namen GKL - Gemeinsame Klassenlotterie der Länder - geschaffen werden. Dies sei in dem neuen Entwurf für einen Glücksspielstaatsvertrag bereits berücksichtigt, nicht jedoch in dem für das Land Schleswig-Holstein vorgelegten Gesetzentwurf. Nach jetzigem Kenntnisstand wolle sich auch das Land Schleswig-Holstein an der künftigen GKL beteiligen, sogar wohl auch dann, wenn es sich tatsächlich für ein eigenständiges Glücksspielgesetz entscheiden, das Land Schleswig-Holstein also dem neuen Glücksspielstaatsvertrag nicht beitreten sollte. Vor diesem Hintergrund spricht sich Herr Schneider dafür aus, den Gesetzentwurf für Schleswig-Holstein im Hinblick auf die künftige Umgangsweise mit der neuen GKL entsprechend anzupassen.

Herr Schneider fährt fort, seine zweite Anmerkung betreffe den § 25 Abs. 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs, wonach der Inhaber einer Genehmigung dem Spieler insgesamt 13 Informa-

tionen zur Verfügung stellen müsse. Er nimmt hier Bezug auf die Nr. 4 des Informationspflichtenkatalogs, die den Prozentsatz der Auszahlung für Gewinne vom Einsatz, also die Ausschüttungsquote betreffe. Herr Schneider teilt mit, bei den Lotterien in Deutschland liege dieser Prozentsatz seit vielen Jahren bei etwa 50 %. Dieser Prozentsatz sei im Vergleich zu anderen Spielen, wie etwa Casinospielen, relativ niedrig; beim Roulette zum Beispiel liege die Ausschüttungsquote bei ungefähr 98 %. Wenn die Lotterien künftig ihre Ausschüttungsquoten publik machen müssten, dann könnte dies dazu führen, dass der eine oder andere Spieler, der bisher gerne bei Lotterien mitgespielt habe, sich sagen, die Ausschüttungsquote sei im Vergleich zu anderen sehr gering, und deshalb gehe er künftig doch lieber ins Casino, weil die Ausschüttungsquote dort 98 % betrage.

Dies wäre aus zwei Gründen sehr bedenklich, warnt Herr Schneider. Zunächst dauere ein Roulette-Spiel im Casino meist nur wenige Minuten, und jedes Mal betrage die Ausschüttungsquote 98 %. Wenn ein Spieler aber einen ganzen Tag lang im Casino verbleiben würde, dann würde er in dieser Zeit vielleicht zehn-, zwanzig- oder sogar fünfzigmal spielen, was zur Folge hätte, dass für die Berechnung der tatsächlichen Ausschüttungsquote $0,98 \times 0,98 \times 0,98 \times 0,98$ und so weiter zugrunde gelegt werden müssten. Würde sich ein Spieler die Mühe einer solchen Berechnungsweise machen, dann würde er sehr schnell erkennen, dass die tatsächliche Ausschüttungsquote über den ganzen Tag verteilt deutlich geringer als 98 % wäre. Mit anderen Worten: Der Verbraucher würde im Falle einer gesetzlichen Verankerung der Informationspflicht in Bezug auf die Ausschüttungsquote deren tatsächliche Höhe aller Wahrscheinlichkeit nach falsch beurteilen; er würde somit irregeleitet werden, was der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers entgegenstünde. In diesem Zusammenhang legt Herr Schneider noch Wert auf die Feststellung, dass gerade die Lotterien relativ ungefährlich seien und in der Vergangenheit nicht zur Spielsuchtproblematik beigetragen hätten, weil sie eben eine nur geringe Ausschüttungsquote hätten.

Vor dem Hintergrund des zuvor Ausgeführten gibt Herr Schneider zu erwägen, die Lotterien von der Informationspflicht gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 4 ausdrücklich auszunehmen. Dies sollte im Übrigen auch für die vom Gesetzentwurf genannten durchschnittlichen Auszahlungen gemäß Nr. 5 dieser Vorschrift gelten. Eine solche Informationspflicht würde bei Lotterien ohnehin keinen Sinn machen und hebe wohl eher auf Sportwetten ab, weil dort die Auszahlungsquote von Spiel zu Spiel unterschiedlich sei.

Auch die Nr. 8 der in § 25 Abs. 1 aufgeführten Informationspflichten, wonach die Gewinne zwischen den Gewinnern aufgeteilt würden, sei gerade für Klassenlotterien nicht einschlägig, sodass die Klassenlotterien auch hiervon ausgenommen werden sollten; denn eine Aufteilung der Gewinne zwischen den Gewinnern gebe es hier nicht.

Wenn zudem das unter Nr. 13 erwähnte Datum der ausgestellten Genehmigung durch die Prüfstelle in den Informationsmaterialien jeweils erneut aufgeführt werden müsste, würde es bei den Klassenlotterien die ständige Notwendigkeit geben, seine Informationsmaterialien von Mal zu Mal wieder zu ändern, weil die Klassenlotterien halbjährlich ihr Gewinnangebot überarbeiteten, was nach den bisherigen Regelungen jeweils neu genehmigt werden müsse. Deshalb sollten die Klassenlotterien auch von dieser Verpflichtung ausgenommen werden.

* * *

In der sich an diese Vorträge anschließenden Aussprache erkundigen sich Abg. Rother und Abg. Beran danach, wie viele Annahmestellen im Bereich des Lotto- und Toto-Verbandes Schleswig-Holstein in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet sein könnten, wenn der schleswig-holsteinische Entwurf für ein Glücksspielgesetz Gesetzeskraft erlangen würde. - Herr Teckenburg vermag insoweit nur von Schätzungen auszugehen und meint, in diesem Falle wäre wohl damit zu rechnen, dass zwischen 30 und 50 % dieser mittelständischen Unternehmen in Schleswig-Holstein mit erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten rechnen müssten. Am stärksten betroffen wäre von einer solchen Entwicklung eindeutig der ländliche Raum, in dem es vielfach Lotto- und Toto-Annahmestellen gebe, die oftmals auch allein als Lebensmittelversorger tätig seien.

Abg. Beran bezieht sich in diesem Zusammenhang auf eine Unterschriftenaktion des Lottoverbandes und fragt Herrn Teckenburg, ob dieser nähere Angaben dazu und zu der Frage machen könne, wie viele Unterschriften dabei gesammelt worden seien. - Herr Teckenburg weist darauf hin, nicht nur Vorsitzender des Lottoverbandes in Schleswig-Holstein, sondern auch Vorsitzender des Lottoverbandes in Deutschland zu sein. In dieser Eigenschaft könne er von der Aktion „Rote Karte gegen Zockerei“ berichten, in deren Rahmen 350.000 Rote Karten an alle Politiker in Deutschland verschickt worden seien, um die Politiker als Entscheider in dieser Sache darauf hinzuweisen, was aus den mittelständischen Unternehmen Lotto-Annahmestellen werden würde, sollte der bisher streng geregelte Glücksspielmarkt liberalisiert werden.

Auf die weitere Frage des Abg. Beran nach einer Einschätzung des vom Deutschen Olympischen Sportbund vorgelegten Alternativentwurfs für einen Glücksspielstaatsvertrag merkt Herr Horak an, dieser Entwurf des DOSB habe den Deutschen Lotto- und Totoblock insofern überrascht, als er quasi eine Liberalisierung des Glücksspielmarktes vorsehe, dabei aber ausgerechnet den Breitensport außen vor lasse. Soweit immer und immer wieder von 80 Millionen € für den Breitensport die Rede sei, so sei für ihn bisher nicht ersichtlich geworden, woher diese Mittel kommen sollten. - Herr Stracke gibt bekannt, über diese und andere Fragen

werde schon seit Längerem mit dem DOSB diskutiert. Dabei sei jedoch stets vor allem die Frage offengeblieben, wie man und bei wem man den Umsatz, den man zusätzlich für das Land generieren wolle, erzielen wolle und wie viele Mittel davon für den Breitensport übrig blieben.

Sodann bittet Abg. Beran um nähere Erläuterungen zu der auch heute wieder erhobenen These, dass Schleswig-Holstein aus dem Deutschen Lotto- und Totoblock ausgeschlossen werden könnte, sollte es einen Sonderweg Schleswig-Holsteins im Bereich des Glücksspielwesens geben. - Herr Horak nimmt insoweit auf die hierzu von Herrn Stracke gemachten Ausführungen Bezug, der nach seinem Empfinden bereits recht eindrucksvoll die möglichen Folgen für Schleswig-Holstein dargestellt habe. Welche Folgen ein Alleingang Schleswig-Holsteins jedoch genau haben würde, könne zum gegenwärtigen Zeitpunkt natürlich noch niemand verbindlich erklären, weil es zum Beispiel für einen Ausschluss des Landes Schleswig-Holstein aus dem Deutschen Lotto- und Totoblock konkreter Anträge und Handlungsweisen bedürfen würde.

Fakt jedenfalls sei, dass die 16 Gesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks derzeit eine Pool-Gesellschaft bildeten. Dies bedeute, dass alle 16 Gesellschaften einen Gewinnpool hätten. Wenn dann später die Zahl der Gewinne und deren Höhe feststünden, würden diese in den einzelnen Ländern entsprechend ausgezahlt. Von daher sei es naheliegend, dass für einen Alleinveranstalter - und ein solcher wäre das Land Schleswig-Holstein im Falle des Ausscheidens - natürlich nicht mehr diese großen Summen zur Verfügung stehen könnten, die sich insbesondere auch für den Jackpot eigneten, durch den gerade Lotto 6aus49 so attraktiv sei. Dies wäre die praktische Seite der in Rede stehenden Problematik.

Wenn er nach der juristischen Seite gefragt werde, dann könne er nur darauf hinweisen, fügt Herr Horak hinzu, dass es nun mal einen Blockvertrag zwischen 16 Lotteriegesellschaften gebe, also eine vertragliche Grundlage nach dem Gesellschaftsrecht, in der alle 16 Vertragsschließenden vereinbart hätten, eine gemeinschaftliche Poolung in strenger Anlehnung an die Präambel des Glücksspielstaatsvertrages vorzunehmen. Wenn nun aber die Präambel des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes in eine andere Richtung als die Präambel des Staatsvertrages gehe, dann könne er sich eben gut vorstellen, bekräftigt Herr Horak, dass zumindest einige der vertragschließenden Länder den Antrag stellten, Schleswig-Holstein aus dem Deutschen Lotto- und Totoblock auszuschließen.

Herr Scharrenberg, der Justiziar von NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH, merkt unter Hinweis auf das bereits mehrfach angesprochene Generieren zusätzlicher Umsätze noch an, wenn die Idee bestehe, auch Umsätze aus dem Ausland zu generieren, dann sehe der Block-

vertrag hierfür eine Spezialregelung vor. Danach sei das Einspielen von Umsätzen aus dem Ausland nur mit Zustimmung aller Blockpartner zulässig, weil anderenfalls das Spielsystem Lotto 6aus49 gefährdet werden würde. Mehr Spieler bedeuteten mehr Spielreihen, mehr Spielreihen bedeuteten geringer werdende Chancen, dass es einen Jackpot gebe, und ohne Jackpot würde die Lotterie nicht mehr so attraktiv sein wie bisher.

Abg. Heinold möchte von Herrn Horak wissen, woher der Deutsche Lotto- und Totoblock seine zahlenmäßigen Erkenntnisse beziehe und ob es einen neutralen, wissenschaftlich bestätigten Überblick über die Entwicklung von Sucht und Staatseinnahmen in Form von Steuern und Abgaben in den Ländern gebe, die das Glücksspielwesen liberalisiert hätten. - Herr Horak lässt wissen, dass der Deutsche Lotto- und Totoblock seine Zahlen weitestgehend aus Presseveröffentlichungen beziehe. Wenn der Ausschuss dieses wünsche, dann sei er auch gern bereit, dem Ausschussbüro diese Presseberichte aus England und Frankreich zur Verfügung zu stellen. - Abg. Rother bittet darum, entsprechend zu verfahren.

Unterstellt, das Land Schleswig-Holstein mache bei der Liberalisierung des Glücksspielwesens einen Alleingang, indem es hierfür eine eigene gesetzliche Grundlage schaffe, bittet Abg. Heinold sodann um Antwort auf die Frage, ob sich ein Spieler aus Schleswig-Holstein, der auch noch an der niedersächsischen Lotterie teilnehme, strafbar machen würde und ob dies umgekehrt auch für einen niedersächsischen Spieler gelten würde, der an einer in Schleswig-Holstein lizenzierten Sportwette teilnähme. - Herr Horak meint, die Frage nach der Strafbarkeit einer solchen Handlungsweise stelle sich mit Sicherheit dann, wenn ein Glücksspielunternehmen entsprechend verfahren würde; denn wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstalte, mache sich eindeutig strafbar. Wenn jedoch ein Bürger aus Schleswig-Holstein nach Hannover fahre und dort, also vor Ort Lotto, spiele, würde er sich nicht strafbar machen; dies gelte auch für den umgekehrten Fall.

Abg. Heinold vermag sich vorzustellen, dass bei Sportwetten eine andere Betrachtungsweise vorherrschen müsste. Wenn nämlich das Land Niedersachsen Sportwettenanbieter im Netz per Staatsvertrag verbieten würde, während solche Sportwettenanbieter im Lande Schleswig-Holstein per Landesgesetz lizenziert werden könnten, dann müsse es doch Folgen haben, meint die Abgeordnete, wenn ein Niedersachse im Netz an einer nur für das Land Schleswig-Holstein lizenzierten Sportwette teilnähme. - Daraufhin betont Herr Scharrenberg, entscheidend für eine solche Handlungsweise sei immer der Ort der Veranstaltung. Insoweit bestehe jedoch zwischen dem Entwurf des für das Land Schleswig-Holstein geplanten Glücksspielgesetzes eine Divergenz zu den derzeit gängigen Regelungen nach dem Staatsvertrag. Die Frage der Abg. Heinold ließe sich nur dann zweifelsfrei beantworten, wenn alle Facetten aufgemacht würden. Bei einem terrestrischen Betrieb sei der Ort der Veranstaltung dort, wo der

Spieler seinen Tipp abgebe, nämlich in der Annahmestelle. Dieses sei also auch im Falle eines Bundeslandwechsels problemlos möglich. Bei einer im Internet abgegebenen Wette stelle sich jedoch die Frage, wo denn hier der Ort der Wettveranstaltung sei. Derzeit sei diese Frage so geregelt, dass der Ort der Veranstaltung auf den Wohnsitz des Spielers abstelle, und den weise der Spieler beim Registrieren nach. Wenn er Bewohner im Lande Schleswig-Holstein sei, dann dürfe er auch an einem in Schleswig-Holstein lizenzierten Wettangebot teilnehmen. Im Glücksspielgesetzentwurf heiße es aber, Ort der Veranstaltung sei der Sitz des Veranstalters. Wenn nun der Sitz des Veranstalters auf Malta oder in Gibraltar sei, dann werde insoweit sicherlich eine noch genauere juristische Beurteilung einzuholen sein, meint Herr Scharrenberg. Den 15 am neuen Staatsvertrag teilnehmenden Ländern gehe es letztlich darum, zu vermeiden, dass diesen Ländern zustehende Umsätze und damit auch Steuereinnahmen abgezogen würden und in ein einzelnes anderes Bundesland wanderten, das eben nicht dem Glücksspielstaatsvertrag beigetreten sei.

Auf eine den § 6 Abs. 1 Nr. 2 des Glücksspielgesetzentwurfs betreffende Nachfrage der Abg. Heinold eingehend, bekräftigt Herr Scharrenberg die schon zuvor von Herrn Stracke deutlich gemachte Auffassung, dass die Spiele Bingo, Spiel 77, Super 6, Keno, plus5 sowie die beiden Fußball-Toto-Angebote bei Inkrafttreten des Glücksspielgesetzes in der aktuellen Fassung des Gesetzentwurfs künftig praktisch nicht mehr fortgeführt werden könnten, weil nach der Definition des Gesetzentwurfs große Lotterien unter anderem nur solche Lotterien seien, deren Spielplan vorsehe, dass der Höchstgewinn einen Wert von 1 Million € übersteige; denn nach dem Tenor des Gesetzentwurfs würde es sich nur bei Lotto 6aus49 und bei der GlücksSpirale zweifelsfrei um große Lotterien handeln, was deshalb von Bedeutung sei, weil die Veranstaltung großer Lotterien nur dem Land vorbehalten sei. Um dieser unerwünschten Entwicklung vorzubeugen, habe NordwestLotto vorgeschlagen, den § 6 entsprechend abzuändern (vgl. hierzu S. 4 des Umdrucks 17/2184). Auf diese Weise würden auch künftig alle bereits bestehenden Lotterien in der gewünschten Weise in ein Monopol eingeführt werden können.

Abg. G. Koch nimmt Bezug auf die Forderung des Europäischen Gerichtshofs, Werbung für Lotterien künftig nicht mehr zuzulassen. Er richtet an Herrn Horak die Frage, ob der Deutsche Lotto- und Totoblock dadurch bereits nachvollziehbare Einbußen zu verzeichnen habe beziehungsweise ob er sich dafür ausspreche, Werbung für Lotterien wieder zuzulassen, wie es ja auch der von den Fraktionen von CDU und FDP eingebrachte Gesetzentwurf vorsehe. Außerdem bittet er darum, den Fraktionen je ein Exemplar des zwischen den Mitgliedern des Deutschen Lotto- und Totoblocks geschlossenen Vertrages zur Verfügung zu stellen, damit diese sich selbst ein Bild über die tatsächliche Rechtsgrundlage verschaffen könnten. - Herr Horak sagt zu, diesen nunmehr offiziell vorgetragenen Wunsch in der nächsten Blockversammlung

zu thematisieren. Er weist jedoch darauf hin, dass es sich hierbei um einen privaten gesellschaftlichen Vertrag handele, der nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte.

Was die Wiedenzulassung von Werbung für Lotterien betreffe, so hätten sich die bisherigen Regelungen in Bezug auf Werbung bisher oftmals als Regelungen erwiesen, die auf unbestimmten Rechtsbegriffen basierten mit der Folge, dass in dem einen oder anderen Falle die zuständigen Gerichte hätten befasst werden müssen. Aus diesem Grunde würde sich der Deutsche Lotto- und Totoblock wünschen, dass eine Neuformulierung der diesbezüglichen Bestimmungen eindeutiger und auch für die Gerichte verbindlicher ausfallen würde. Im Übrigen bestätigt Herr Horak, dass der Deutsche Lotto- und Totoblock insgesamt Umsatzeinbußen erlitten habe. Ob diese jedoch speziell auf das Werbeverbot zurückgeführt werden müssten, lasse sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht eindeutig klären.

Abg. Kalinka rät Herrn Horak, sehr ernsthaft darauf hinzuwirken, dass die Einsichtnahme in den Blockvertrag ermöglicht werde. Er weist darauf hin, dass es in einem Parlament verschiedene Vertraulichkeitsstufen gebe, die ohne Schwierigkeiten in Gang gesetzt werden könnten, wenn es darum gehe, Einsicht in vertrauliche oder auch privatrechtliche Unterlagen zu nehmen.

Nach dieser Vorbemerkung wendet sich Abg. Kalinka der aus seiner Sicht zentralen Frage zu, woran der Ort für Glücksspiele festgemacht werde und wohin die daraus resultierenden Einnahmen flössen. Er habe dies bisher immer so verstanden, sagt Abg. Kalinka, dass sich daraus, dass Schleswig-Holstein bestimmte Lizenzen vergebe, die über die betreffenden Firmen oder Unternehmen auch deutschlandweit, europaweit und sogar weltweit gelten könnten, auch die entsprechenden Einnahmen rekrutieren würden. Wenn dies vonseiten der Sachverständigen bestätigt werden würde, würden ja möglicherweise auch die 3 oder 3,5 Milliarden € zusammenkommen, die allein mithilfe der spielenden Bürger aus Schleswig-Holstein in der Tat kaum erreichbar sein dürften. Der Vertreter der CDU-Fraktion fragt, ob einzelne der zur Anhörung geladenen Gäste insoweit zu einem Erkenntnisgewinn beitragen könnten.

Herr Horak weist darauf hin, dass das Glücksspielrecht in den Bereich des Polizei- und Ordnungsrechts gehöre, dieses wiederum sei Ländersache. Dies bedeute, dass jedes Land insoweit nur für sein eigenes Landesgebiet geltende Regelungen treffen könne. Deshalb sei der Deutsche Lotto- und Totoblock der Auffassung - und diese werde nach seiner Einschätzung auch von den übrigen Ländern geteilt -, dass eine Genehmigung, die ein einzelnes Bundesland im Bereich des Glücksspielwesens erteile, innerhalb der Bundesrepublik Deutschland auch nur im Bereich dieses Bundeslandes gelten könne.

Soweit Abg. Kalinka auch europa- und sogar weltweite Handlungsweisen angesprochen habe, könne er auf eine Entscheidung des EuGH verweisen, in der ausdrücklich zum Ausdruck gebracht worden sei, dass Konzessionen, die in anderen EU-Staaten erteilt worden seien, nicht europaweite Geltung erlangen könnten. - Auf eine Bitte des Abg. Kalinka eingehend, sagt Herr Horak zu, die genaue Fundstelle für diese EuGH-Entscheidung nachzuliefern.

Sodann nimmt Abg. Kalinka Bezug auf die von einzelnen Sachverständigen erwähnten künftig zu erwartenden Einnahmeverluste des Landes für den Fall, dass das Land Schleswig-Holstein beim Glücksspielrecht einen Alleingang wagen sollte. Herr Stracke weiß insoweit aus dem Stegreif nur zu berichten, dass NordwestLotto dem Land in den vergangenen Jahren durchgängig etwa 100 Millionen € jährlich habe zukommen lassen können. Eine Liste darüber, wie sich die Einnahmen aus der Zweckabgabe in Höhe von 25 % und der Lotteriesteuer in Höhe von 16 2/3 % über die Jahre verteilt auf die unterschiedlichen Lotterien aufgeteilt hätten, werde er den Mitgliedern der Ausschüsse gern noch zukommen lassen. - Herr Scharrenberg merkt in diesem Zusammenhang an, wenn NordwestLotto nach dem Wortlaut des Glücksspielgesetzes künftig „nur“ 16 2/3 % abzuführen hätte, gäbe es gleichwohl immer noch Glücksspielangebote, für die nur 2 % vom Umsatz abzuführen seien. Wenn die einzelnen Lotterien aber schon in einem Wettbewerb zueinander stehen sollten, dann sollte auch kein Zweifel daran bestehen, meint Herr Scharrenberg, dass die Lotterien im Vorteil seien, die weniger als 16 2/3 % Konzessionsabgabe abzuführen hätten. Dass eine solche Entwicklung nicht ohne Wirkung auf die Einnahmesituation des Landes sein werde, liege somit in der Natur der Sache.

Auf die weitere Frage des Abg. Kalinka, was denn von Lotto-Seite speziell auch für den Breitensport getan werde, verweist Herr Stracke auf die von jeher bestehende hervorragende Partnerschaft mit dem Landessportverband. Unter anderem gebe es auch Sponsoring-Verträge mit kleinen, mittleren und auch größeren Sportvereinen. Dass es zwischen NordwestLotto und dem Landessportverband Schleswig-Holstein e. V. eine in jeder Beziehung vertrauensvolle Zusammenarbeit gebe, betone auch Herr Dr. Wienholtz, der Präsident des Landessportverbandes, bei jeder sich bietenden Gelegenheit.

In seiner letzten Frage nimmt Abg. Kalinka Bezug auf die von Herrn Schneider getroffene Aussage, dass die in dem Gesetzentwurf verankerte Erleichterung von Vertriebs- und Werbeaktivitäten begrüßt werde. Er bittet um nähere Erläuterungen, was darunter im Einzelnen verstanden werde. - Herr Schneider führt aus, er habe sich bei seinen diesbezüglichen Ausführungen auf den § 5 des Glücksspielstaatsvertrages bezogen, in dem zum Ausdruck gebracht werde, dass Werbung nicht auffordernd und anreizend sein dürfe. Außerdem sei Werbung über Telekommunikationsanlagen, Internet und Fernsehen verboten. Da sich alle diese Verbo-

te und Beschränkungen in dem nun für das Land Schleswig-Holstein vorgelegten Gesetzentwurf nicht wiederfänden, ziehe er den Schluss, merkt Herr Schneider an, dass all dieses, was auch früher erlaubt gewesen sei, im Land Schleswig-Holstein dann wieder erlaubt sein werde. Speziell für Klassenlotterien sei es extrem wichtig, wenn diese für ihre Produkte werben könnten, zumal diese Produkte von der Preisoptik her relativ teuer erschienen und relativ vielschichtig seien. Außerdem gebe es ein sehr komplexes Gewinnangebot. All dieses müsse im Rahmen von Werbung auch entsprechend erläutert werden, damit die potenziellen Spielteilnehmer erkennen könnten, was sie an Produkten der Klassenlotterie hätten. Da der Klassenlotterie in den vergangenen Jahren keine Werbemöglichkeiten mehr eröffnet gewesen seien, habe sie auch entsprechend hohe Verluste von mehr als 50 % erlitten.

Wenn Werbung künftig wieder erlaubt wäre, käme dies natürlich nicht nur den Klassenlotterien selbst zugute, sondern würde sich auch bei der Bekämpfung der Spielsuchtproblematik positiv auswirken; denn gerade bei den Produkten der Klassenlotterie gebe es ausweislich der dazu angestellten wissenschaftlichen Untersuchungen, wenn überhaupt, nur sehr wenig Spielsuchtpotenzial. In diesem Zusammenhang ist Herrn Schneider auch an dem Hinweis gelegen, dass mit dem Rückgang von Spielen bei der Klassenlotterie vor allem auch die Automatenspiele in erheblichem Maße zugenommen hätten. Gerade hier aber bestehe ein extrem hohes Suchtpotenzial.

eco Verband Deutscher Internetwirtschaft, Berlin

Prof. Michael Rotert, Vorstandsvorsitzender

Umdruck 17/2349

Zunächst äußert sich Herr Rotert, der Vorstandsvorsitzende vom eco - Verband Deutscher Internetwirtschaft. Er verweist auf die im Umdruck 17/2349 nachgereichte schriftliche Vorabübermittlung der Schwerpunkte der mündlichen Stellungnahme und stellt in den Vordergrund seiner Betrachtungen, dass aus Gründen von Wettbewerb, aus Gründen von Jugendschutz, zum Beispiel durch Einführung eines Altersverifikationssystems, der von den Fraktionen von CDU und FDP eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels absolut zu begrüßen sei, dies umso mehr, als durch die Zulassung von Anbietern eine Entkriminalisierung von Spielern und Anbietern statfinde und insoweit Lizenzen vergeben würden, die selbstverständlich auch mit bedarfsgerechten Auflagen versehen werden könnten.

Herr Rotert nutzt unter Hinweis auf das zuvor Gehörte die Gelegenheit, dem Vertreter des Lotto- und Toto-Verbandes Schleswig-Holstein, Herrn Teckenburg, der sich als Vorsitzender dieses Verbandes naturgemäß im Wesentlichen zu den Annahmestellen geäußert habe, den Ratschlag zu erteilen, in den Annahmestellen künftig Internetterminals aufzubauen, an denen

die Kunden der Annahmestellen auch Wetten abschließen könnten. Denn da der neue Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages seines Wissens vorsehe, dass im Internet auch wieder Lotto gespielt werden könne. Er könne sich vorstellen, meint Herr Rotert, dass sich für diesen Fall ein gewisser Ausgleich schaffen ließe. Dies sei nur ein Beispiel dafür, wie sich unterschiedliche Geschäfte an die modernen Kommunikationsmedien anpassen könnten und letztlich auch müssten, wenn sie überleben wollten.

Das Internet sei nun mal nicht mehr abzuschalten. Damit sollte auch klar sein, dass sich unterschiedliche gesetzliche Regelungen für das Glücksspiel in einzelnen Ländern und Nationen dieser Welt keinesfalls durch sogenannte Internetsperren auf deren Hoheitsgebiet beschränken ließen. Ein solches Vorhaben wäre schon aus technischen Gründen zum Scheitern verurteilt oder ließe sich jederzeit umgehen. Wer etwa unter Google eingebe „Internetsperren umgehen“, der erhalte als Erstes einen Blog von YouTube mit einem Video unter dem Titel „Internetsperre umgehen in 27 Sekunden“. Mithilfe dieses Videos könne auch ein Nichtfachmann schnell erlernen, wie man Internetsperren umgehen könne, sodass eine solche Sperre von vornherein zur Wirkungslosigkeit verurteilt sei.

Zu dem immer wieder zu hörenden Einwand, in Amerika seien doch auch Internetsperren eingeführt worden - so würde zum Beispiel in Amerika beim Aufruf der Website PokerStars.com immer das FBI-Logo auftauchen -, macht Herr Rotert deutlich, dass dies in dem Sinne keine Internetsperre sei, sondern hier sei lediglich der Name PokerStars.com samt der dazugehörigen Adresse annektiert beziehungsweise vom FBI anders belegt worden. Dies funktioniere aber nur dann, wenn beide Server im gleichen Land seien. Von anderen Ländern aus könne die Website von PokerStars dagegen nach wie vor aufgerufen werden.

Im weiteren Verlauf seiner Ausführungen macht Herr Prof. Rotert deutlich, dass für das Glücksspiel per Internet alle nach heutigen Erkenntnissen möglichen Sicherungen eingebaut seien, sodass nicht nur dem Jugendschutz, dem Spielerschutz und der Strafverfolgung Rechnung getragen werden könne, sondern auch den Belangen des Staates. Insoweit kann auf die inhaltlichen Ausführungen der Stellungnahme von eco verwiesen werden, wie sie in Umdruck 17/2349 nachzulesen sind.

Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT)

Daniela Beaujean, Stellvertretende Justiziarin/Medienrecht

Thomas Deissenberger, Vorsitzender der Geschäftsführung Constantin Sport Marketing

Umdruck 17/2257

Für den Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT) äußert sich zunächst Frau Beaujean in ihrer Eigenschaft als stellvertretende Justiziarin/Medienrecht zu dem für Schleswig-Holstein geplanten Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP sowie zu dem von den übrigen 15 Ländern geschlossenen Glücksspielstaatsvertragsentwurf. Über das in dem Umdruck 17/2257 Ausgeführte hinaus unterstützt sie im Namen des VPRT nachdrücklich die Regulierungsansätze im Entwurf des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes, insbesondere die Werbenorm des § 26, nach der Werbung für öffentliches Glücksspiel unter Beachtung der allgemeinen Maximen (Ausrichtung an den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages, des Minderjährigenschutzes und des Irreführungsverbots) grundsätzlich zulässig sein solle. Sie macht darüber hinaus deutlich, dass ihr Verband dem von den Fraktionen von CDU und FDP eingebrachten Gesetzentwurf eindeutig den Vorzug vor den Regelungen des Staatsvertragsentwurfs gebe, da bezüglich des neuen Staatsvertragsentwurfs doch erhebliche Zweifel daran bestünden, ob sich auf Basis dessen ein wettbewerbsfähiges Konzessionsmodell überhaupt realisieren lasse. Dies fange an bei der limitierten Anzahl der Konzessionen, setze sich hinsichtlich der Höhe der Abgabensätze fort und reiche bis hin zu dem gerade für den VPRT besonders relevanten Bereich der Werberestriktionen.

Der VPRT habe starke Zweifel daran, dass sich das Ziel, den Schwarzmarkt aufzulösen, überhaupt realisieren lasse. Nach Branchenschätzungen liege das Umsatzpotenzial beim nach wie vor illegalen Online-Markt ungefähr bei 5 Milliarden €, der nun in den legalen Bereich überführt werden solle. Dies sei jedoch nur möglich und praktikabel, wenn sich auch die Sportwettenanbieter in Deutschland niederlassen würden und ihnen international vergleichbare Voraussetzungen hierfür geboten würden.

Soweit Herr Rotert bereits auf das Thema „Internetsperre“ eingegangen sei, könne sie nur sagen, fährt Frau Beaujean fort, es bedürfe gar keiner Internetsperre, wenn ein vielfältiges und attraktives Glücksspielangebot in Deutschland existieren werde. Man solle sich besser auf andere Kanalisierungsfunktionen stützen, meint die Vertreterin des VPRT, nämlich auf die Werbung. Insoweit sei in dem Gesetzentwurf für Schleswig-Holstein eine Norm enthalten, die der VPRT in vollem Umfang unterstützen könne. Demgegenüber sei im Glücksspielstaatsvertragsentwurf zunächst ein grundsätzliches Verbot der Werbung im Internet und im Fernsehen normiert, von dem die Länder wiederum Ausnahmen erlassen könnten, jedoch nicht mit Blick

auf TV-Werbung, die im Zusammenhang mit der Übertragung von Sportereignissen stattfindet.

Herr Deissenberger, Vorsitzender der Geschäftsführung Constantin Sport Marketing, führt einleitend aus, dass er innerhalb des VPRT für das Thema Glücksspiel und Wetten zuständig sei. Was seine Eigenschaft als Vorsitzender der Geschäftsführung Constantin Sport Marketing betreffe, sei er in sehr starkem Maße Betroffener dieses Themenkreises, weil die Constantin Medien AG unter anderem Fernsehsendungen und Online-Plattformen wie Sport 1 und so weiter betreibe.

Ebenso wie zuvor schon Frau Beaujean begrüßt auch Herr Deissenberger ausdrücklich den aktuell vorliegenden Gesetzentwurf für Schleswig-Holstein, weil er darin die für die Constantin Medien AG wichtigen Ziele mit Abstand am besten repräsentiert sehe. Erstens stelle der Gesetzentwurf eine echte Kanalisierung des Themas Glücksspiel und Wetten sicher, zweitens ermögliche er ein legales Angebot dieses Themas in Deutschland, das sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus kommerzieller Sicht äußerst wichtig sei. Wenn man sich einmal die europäische Landkarte ansehe, liege Deutschland derzeit mit dem Entwicklungsstand des Glücksspielstaatsvertrages noch sehr weit hinten. Mit dem Gesetzesvorschlag aus Schleswig-Holstein jedoch würde man eine wirklich wettbewerbsfähige Regelung auf internationalem Standard schaffen, was naturgemäß auch dem Wirtschaftsstandort Deutschland massiv helfen würde.

Herr Deissenberger fährt fort, vor Wochen habe er die Entscheidung der Ministerpräsidenten noch sehr begrüßt, nun endlich Glücksspiel und Sportwetten in ein Lizenzmodell zu überführen und zu liberalisieren. Als er dann aber den ersten Entwurf des Staatsvertrages gesehen habe, sei es mit der Vorfreude relativ schnell wieder vorbei gewesen. Insoweit müsse er klar festhalten: Der aktuell geltende Glücksspielstaatsvertrag habe in gar keiner Weise den Zielen, die er ursprünglich habe verfolgen sollen, nämlich Eindämmung von Werbung, Jugendschutz, Suchtprävention und so weiter, Rechnung getragen. Der aktuell vorliegende Entwurf sei aus seiner Sicht zwar ein richtiger Schritt in die richtige Richtung, er sei an einigen Stellen aber noch sehr stark verbesserungswürdig.

So solle der neue Staatsvertrag ausgerichtet werden auf die Kanalisierung dieser ganzen Thematik. Kanalisierung heiße, man wolle, dass die Menschen, die sich mit Sportwetten oder Lotto oder Toto beschäftigten, auf die dann legalisierten und zugelassenen Anbieter zurückgriffen. Wie aber solle das funktionieren, wenn die Menschen draußen überhaupt nicht wüssten, wer legal und wer illegal tätig sei? Diese Frage würde durch Werbung im Fernsehen und anderen Medien beantworten können.

Der zweite Punkt sei, dass Sport aufgrund der hohen Affinität programmlich und inhaltlich ein hervorragendes Umfeld für das Thema Sportwetten biete. Nicht zuletzt deshalb habe man sich auch dazu entschieden, das Thema Jugendschutz wieder ganz nach vorn zu stellen. Von daher werde es sicherlich kein großes Erstaunen auslösen, wenn er, Deissenberger, jetzt sage: Nach dem aktuell vorliegenden Entwurf des Staatsvertrages würde eine Regelung so aussehen, dass das Thema im normalen Programm beworben werden dürfe, nicht aber im Umfeld von Sport. Dass dies insbesondere für Constantin Sport Marketing eine sehr diskriminierende Maßnahme sei, müsse er vor diesem Blickwinkel wohl nicht weiter ausführen, merkt Herr Deissenberger an. Die Zielgruppen beim Fernsehzuschauer sähen diametral umgekehrt aus. Wenn man heute in ein normales Programm gehe wie zum Beispiel „Deutschland sucht den Superstar“, in dem die Bewerbung erlaubt wäre, dann gebe es dort einen Anteil von unter 18-Jährigen, der weit über 15 % liege, in dem Umfeld von Sport dagegen liege der Anteil der unter 18-Jährigen bei nur 4 %. Dies mache deutlich, dass Sportfernsehen eher ein Medium für Ältere sei. Man würde somit mit der vorgesehenen Regelung genau das Gegenteil von dem erreichen, was man eigentlich erreichen wolle.

Der zweite Punkt, der im Übrigen auch die Inkohärenz in dem gesamten System deutlich werden lasse, sei, dass das Thema Trikot- und Bandenwerbung richtigerweise erlaubt werden solle. Im Umkehrschluss heiße dies, die großen Anbieter könnten bei jedem Verein auf dem Trikot werben oder Bandenwerbung im Stadion betreiben, die für jeden sichtbar sei, wenn Spiele im Fernsehen übertragen würden. Auch während der Übertragung eines Sportereignisses gebe es ganz normale Werbepausen, aber explizit in diesen Werbepausen dürfe der gleiche Anbieter von Wetten nicht werben. Mittlerweile wisse wohl jeder auch von dem Phänomen, dass die Menschen während der Werbepause oftmals wegzappten. Die Anbieter seien also sichtbar während der Sportübertragung in einem programmlichen Umfeld, das von der Intensität her deutlich stärker sei als in einem Werbeblock. Somit erreiche man auch hier genau das Gegenteil von dem, was man ursprünglich habe erreichen wollen.

Herr Deissenberger schließt, sehe man sich einmal den internationalen Sender Eurosport an, dann müsse man wissen, dass Eurosport in Deutschland eine Vollverbreitung habe und in jedem Bundesland in 98 % aller Haushalte sichtbar sei. Da die französische Regelung für Sportwetten ebenso wie im übrigen Ausland völlig anders als in Deutschland sei, könne jeder Wettanbieter auf dem auch in Deutschland überall empfangbaren Sender Eurosport somit alles ausstrahlen, was er wolle und wie er es wolle, ohne irgendwelchen Restriktionen zu unterliegen. Gleichwohl gebe es in Deutschland keinerlei formaljuristische Einflussmöglichkeiten, es gebe auch keinerlei fiskalische Möglichkeiten, die so gemachten Umsätze zu besteuern, und es gebe keine Möglichkeit, in Deutschland illegale Anbieter in irgendeiner Wiese zu kontrollieren. Auch dieses sei ein ganz klarer Hinweis darauf, dass die derzeitige Fassung des

Glücksspielstaatsvertragsentwurfs nur sehr schwer umsetzbar und somit auch nur schwer zu akzeptieren sei.

Auf eine das Financial Blocking betreffende Nachfrage des Abg. Fürter legt Herr Rotert dar, Financial Blocking werde in der Tat in einigen Ländern versucht, und wenn ein Glücksspielgesetz sauber installiert werde, dann sei mit vernünftigen lizenzierten Anbietern mit Sicherheit auch ein Financial Blocking von Erfolg gekrönt. Wenn es auf der Gegenseite aber ganz schwarze Schafe gebe, die Glücksspiele anböten, dann würden diese es auch ganz sicher schaffen, ein Financial Blocking zu umgehen. Vor diesem Hintergrund sollte sich der Gesetzgeber stets vor Augen halten, dass man es umso weniger mit schwarzen Schafen zu tun habe, je besser und umfangreicher das Angebot an legalen Glücksspielen sei. Denn wer wolle schon bei einem Anbieter spielen, wenn er nicht sicher sein könne, ob er sein Geld auch wirklich bekomme?

Abg. Fürter bittet sodann um eine Einschätzung in Bezug auf die Frage, ob die Regelung des Glücksspielwesens, zumindest was die Internet-Komponente betreffe, bei den Ländern wirklich gut aufgehoben sei oder ob man dazu besser auf einer anderen Ebene zu einer Zuständigkeit kommen sollte, wie am Beispiel des Senders Eurosport deutlich werde. - Herr Deissenberger bittet um Verständnis, dass er sich zu dieser Frage lediglich aus der Sicht eines Medienvertreters und nicht auch aus der Sicht eines Staatsrechtlers äußern könne. Medien seien weder lokal noch regional und schon gar nicht national, sondern ausschließlich nur noch international ausgerichtet. Zwar betreibe die Constantin Medien AG Sender und Online-Plattformen in Deutschland, es werde aber overspill ins komplette europäische Ausland übertragen. Wie also wolle man so die in Rede stehenden Probleme mit einer regionalen Regelung in den Griff bekommen? Nicht außer Acht gelassen werden sollte auch der Aspekt, dass „am Ende des Tages“ ohnehin die europäische Gesetzgebung versuchen werde, ihren Einfluss auch auf die hier zur Diskussion stehende Thematik auszuüben, was sich zum Beispiel auch an der Anmahnung des Kohärenzprinzips festmachen lasse. - Auch Herr Rotert ist der Meinung, dass es am besten wäre, wenn versucht werden würde, die gesamte Problematik auf europäischer Ebene in den Griff zu bekommen.

Abg. Kalinka zeigt sich interessiert an näheren Hinweisen zu der Frage, ob eco gewissermaßen der Verband sei, der quasi das Handwerkszeug für Internetkontrollen zur Verfügung stelle. - Insoweit teilt Herr Rotert mit, eco sei in erster Linie ein Wirtschaftsverband, der die deutsche Internetwirtschaft betreffe. Als Verband betreibe eco einen sogenannten kommerziellen Austauschpunkt, an dem 300 internationale Provider in Frankfurt zusammengeschlossen seien. Dies sei der weltweit größte Austauschpunkt, auch größer als jeder in Amerika. Mitglieder

seines Verbandes seien die Internetserviceprovider, die Anbieter von Internetdiensten und die Betreiber der Infrastruktur.

Kontrolliert - eine weitere Frage des Abg. Kalinka - werde der Verband Deutscher Internetwirtschaft nicht, eco sei ein eingetragener Verein. Seine Mitglieder, also die Internetserviceprovider, seien Unternehmen aus der Internetwirtschaft. An den sogenannten Austauschpunkt - dies habe sich in den letzten 10 bis 15 Jahren so entwickelt - könne jeder heran, so er denn wolle, um mit den anderen Providern direkt Daten auszutauschen. Der Austauschpunkt sei schon in den Anfängen des Internets in Deutschland errichtet worden, um zu vermeiden, dass sich jeder eine Leitung nach Amerika lege und alle Daten nach Amerika gingen; denn das Zentrum des Internets habe damals in Amerika gelegen. Wenn zum Beispiel eine Spielbank sage, sie habe unendlich viele Daten und deshalb brauche sie einen zuverlässigen Anschluss, der ihr an 365 Tagen im Jahr für 24 Stunden zur Verfügung stehe, dann sei es ihr unbenommen, sich an diesen Austauschpunkt anzuschließen. Durch den Austauschpunkt werde sichergestellt, dass kurze Wege für den internationalen Datenaustausch gegeben seien. Dies sei lediglich ein Angebot seines Verbandes.

Sodann nimmt Abg. Kalinka Bezug auf das Beispiel der Sperrung der Website PokerStars.com in Amerika. Er bittet um eine Einschätzung, warum ausgerechnet das sogenannte Land der Freiheit zu einer solchen Maßnahme greife. - Herr Rotert verweist insoweit auf seinen auch im Netz nachzulesenden Kommentar zur Enthüllungsplattform WikiLeaks, in dem er zum Ausdruck gebracht habe, dass es mit der Demokratie in Amerika nicht weit her sein könne, wenn die amerikanische Administration damit beginne, die Industrie unter Druck zu setzen, um die Verbreitung unliebsamer Nachrichten zu verhindern.

Von Herrn Deissenberger möchte Abg. Kalinka noch wissen, welche Zahl für die Vergabe von Lizenzen dieser denn für angemessen halten würde. - Herr Deissenberger bittet um Verständnis dafür, dass er sich insoweit nicht festlegen wolle. Er betont erneut, dass er ein aus dem Markt kommender Interessenvertreter sei. Welche Anzahl von Lizenzen letztlich vergeben werden sollte, werde der Markt zeigen müssen. Grundsätzlich aber sollte dieses Thema so offen wie möglich gehalten werden. Sicherlich werde man auch nachrechnen müssen, was der Markt letztlich hergebe, wie viele Anbieter also bereit seien, solche Lizenzen zu erwerben. Jeder, der ein ernsthaftes Interesse habe, sich auf dem deutschen Markt zu etablieren, jeder, der sich den Reglementierungen, den formalen Gesichtspunkten einer deutschen Administration unterwerfe, jeder, der nach den in Deutschland geltenden Steuersätzen ordentlich seine Steuern und Abgaben zahle, sollte im Grundsatz auch das Recht haben, sich um eine Lizenz zu bewerben. Ob es dann am Ende fünf, sieben, neun oder zwölf Anbieter sein werden, ver-

möge er nicht einzuschätzen, betont Herr Deissenberger. Aus seiner Sicht aber sollte keinesfalls von vornherein festgelegt werden, wie viele Lizenzen vergeben werden dürften.

Abschließend stellt Abg. Kalinka dem Vorsitzenden der Geschäftsführung Constantin Sport Marketing die Frage, wie der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V. denn seine gesellschaftspolitische Verantwortung definieren würde. - Herr Deissenberger teilt insoweit mit, dass der VPRT insgesamt 140 Medienunternehmen in Deutschland vertrete, darunter so große Privatsender wie Pro7, SAT.1 und RTL. Seine gesellschaftspolitische Rolle nehme er selbstverständlich sehr ernst, betont Herr Deissenberger. Es müsse aber auch erlaubt sein, darauf hinzuweisen, dass es sich bei den vom VPRT vertretenen Häusern um privatwirtschaftlich orientierte Unternehmen handle, die im Gegensatz zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk schlicht und ergreifend Geld verdienen müssten. Übersehen werden sollte auch nicht, dass alle diese Unternehmen gewissermaßen stündlich daraufhin überwacht würden, ob sie zum Beispiel gegen Jugendschutzbestimmungen verstießen oder ob sie gegen das Wettbewerbsrecht verstießen. Für alle diese Fragen sei staatlicherseits ein einheitliches Reglement geschaffen worden, und innerhalb dieses Reglements bewege sich selbstverständlich auch der VPRT.

Abg. Beran wirft ein, er habe festgestellt, dass in der letzten Zeit vonseiten privater Fernsehanbieter auch Werbung für Glücksspiele, zum Beispiel Pokerspiele im Internet, gemacht worden sei. Er möchte deshalb wissen, ob dieses vor dem Hintergrund der Tatsache, dass noch immer der bisherige Glücksspielstaatsvertrag Geltung habe, rechtlich überhaupt haltbar sei. - Herr Deissenberger antwortet, das Thema Poker sei „eine ganz eigenständige Geschichte“. Wenn Pokerwerbung stattfinde, dann sei dies Werbung für sogenannte Pokerschulen. Dies sei nach seiner Einschätzung durch das Europarecht gedeckt. Bis zum jetzigen Zeitpunkt sei dies in rechtlicher Hinsicht auch nicht beanstandet worden.

(Sitzungsunterbrechung von 13:35 bis 14:05 Uhr)

Institut für Psychologie und Kognitionsforschung (IPK) Uni Bremen

Prof. Dr. Gerhard Meyer

Anlage 1 zu dieser Niederschrift

Herr Dr. Meyer, Professor am Institut für Psychologie und Kognitionsforschung (IPK) an der Uni Bremen, führt - unterstützt durch eine Powerpoint-Präsentation, die dieser Niederschrift als Anlage 1 beigelegt ist - aus, einleitend und grundsätzlich wolle er die Position der Spielsuchtprävention darstellen. Aus der Perspektive der Suchtprävention sei ein kleiner, konsequent regulierter Glücksspielmarkt anzustreben. Im öffentlichen Gesundheitswesen gelte die Grundregel für den Suchtbereich, und die sei auch auf das Glücksspiel anzuwenden, dass die

individuellen und sozialen Folgeschäden desto größer seien, je größer das Angebot sei. Diese Grundregel sollte man sich immer vor Augen führen, wenn man neue Gesetze wie jetzt in Schleswig-Holstein in Bezug auf das Glücksspiel auf den Weg bringe.

Schaue man sich weltweit den Glücksspielbereich an, so stelle man fest, dass Angebotsbeschränkungen immer noch zentraler Baustein aller präventiven Bemühungen seien, auch wenn in einzelnen Ländern wie zum Beispiel Großbritannien Liberalisierungen auf den Weg gebracht worden seien. Das habe aber auch Folgen. Eine Folge sei zum Beispiel - das habe aktuell die neueste Prävalenzstudie aus Großbritannien ergeben -, dass der Anteil der süchtigen Spieler in der Bevölkerung um 50 % gestiegen sei. Die Prävalenzrate sei signifikant, statistisch bedeutsam von 0,6 % auf 0,9 % der Bevölkerung gestiegen.

Das Land mit dem größten Glücksspielangebot auf der Welt sei Australien mit der Folge, dass die Prävalenzrate pathologischen Spielverhaltens in diesem Land mit Abstand am höchsten sei. Ein weiterer zu nennender Staat sei Hongkong. Dort sei zwar das Glücksspiel verboten, aber Hongkong vorgelagert liege Macao, das inzwischen die Glücksspielhochburg der Welt sei. Dort würden die höchsten Umsätze erzielt, höher als in Las Vegas. In Hongkong liege der Prozentsatz von pathologischem Spielverhalten über 2 %.

Fakt sei, dass Angebotsbeschränkungen vorgenommen werden müssten, um die Suchtprävention voranzubringen. Dabei sollte man differenziert, abgestuft vorgehen. Je höher das Suchtpotenzial von Glücksspiel sei, desto größer müssten die Beschränkungen und die effektiven Spielerschutzmaßnahmen sein. An der Universität Bremen sei vor Kurzem ein Bewertungsinstrument für das Gefährdungspotenzial von Glücksspielen entwickelt worden. Danach seien Glücks- und Geldspielautomaten mit Abstand die Spielformen mit dem höchsten Suchtpotenzial, gefolgt von Roulette sowie Poker und Sportwetten, speziell im Internet.

Bei diesem Bewertungsinstrument seien insgesamt zehn Merkmale zugrunde gelegt worden, die empirisch ermittelt worden seien. Das beginne mit der Ereignisfrequenz - das sei die Spielabfolge - als Merkmal mit dem höchsten Gewicht. Weitere Merkmale seien die Gewinnwahrscheinlichkeit, die Verfügbarkeit von Glücksspielen, Jackpot, Fast-Gewinne und die Kontinuität des Glücksspiels. Zu diesen Merkmalen seien Skalen entwickelt worden. Eine Skala sei die Skala Ereignisfrequenz. Wenn ein Spiel nur einmal in der Woche stattfinde, bekomme man auf dieser Skala den Wert null. Wenn aber nach weniger als 15 Sekunden schon das nächste Spiel stattfinde, dann würden vier Punkte vergeben. Sei ein Jackpot nicht vorhanden, gebe es null Punkte, wenn er mehr als 50 Millionen € betrage, gebe es vier Punkte.

Wenn man diese Kriterien zugrunde lege, könne man einzelne Spielformen, die in Deutschland angeboten würden, bewerten. Glücks- und Geldspielautomaten seien mit Punktwerten von 56 beziehungsweise 54 Punkten mit Abstand die Glücksspiele mit dem höchsten Gefährdungspotenzial, gefolgt von Roulette in Spielbanken, Sportwetten, speziell Live-Wetten im Internet, und Poker im Internet. Die Spielformen mit dem geringsten Gefährdungspotenzial seien Fernsehlotterien sowohl in Annahmestellen als auch im Internet. Es könnten also abgestufte Gefährdungspotenziale bestimmt werden, und daran sollten sich auch die Maßnahmen im Hinblick auf den Spielerschutz orientieren.

Wenn man hinterfrage, welche Angebotsformen es geben sollte, entweder ein liberalisierter Markt oder ein Glücksspiel unter einem staatlichen Monopol, so könne man Vor- und Nachteile der verschiedenen Regulierungsformen darstellen. Vorteile eines staatlichen Glücksspielmonopols seien anzustrebende Umsatzrückgänge durch effektive Spielerschutzmaßnahmen, die leichter tolerierbar seien. Das gelte besonders für Glücksspiele mit hohem Suchtpotenzial. Kohärente Maßnahmen zum Spielerschutz wie zum Beispiel Sperroptionen und einheitliche Standards seien einfacher umzusetzen. Die Gratwanderung zwischen hinreichend attraktivem Spielangebot und effektiver Prävention sei eher realisierbar. Der Gedanke des Spielerschutzes sei den Mitarbeitern der Anbieterseite besser zu vermitteln. Proaktive Maßnahmen seien eher zu erwarten. Es existiere kein Wettbewerb um den Spieler, wie er ansatzweise auch beim Konzessionsmodell gegeben sei. Es gebe keine gezielte Umgehung gesetzlicher Vorgaben durch private Anbieter. Wenn private Anbieter am Markt seien, müsse man damit rechnen, dass sie versuchten, Grenzen auszuloten. Wenn solche Grenzen erkannt worden seien, würden sie geschickt umgangen.

Ein Beispiel dafür sei die gewerbliche Spielhallen- und Automatenindustrie. Dort gebe es zum Beispiel die Vorgabe, dass in einer Spielhalle maximal zwölf Automaten aufgestellt werden dürften. Deshalb würden einfach acht, neun, zehn Konzessionen beantragt und heute auch noch genehmigt. In den 1980er-Jahren habe es die Regel gegeben, dass in einer Spielhalle maximal drei Geldspielautomaten aufgestellt werden dürften. Die Branche habe sich dazu Kleinstspielhallen in der Größe einer Telefonzelle einfallen lassen, in denen jeweils drei Automaten aufgehängt worden seien.

Ein anderes Beispiel dafür, wie Gesetze von privaten Glücksspielanbietern umgangen würden, seien die Höchstgewinne pro Spiel. An Geldspielautomaten dürften nach der Spielverordnung maximal 2 € gewonnen werden. In der Realität könne man aber bis zu 10.000 € gewinnen. Dazu werde folgender Trick angewendet: Geld werde in Punkte umgewandelt und schließlich zurück in Geld. Das sei eine legale Umgehung des Gesetzes, verbunden mit erhöhten Spielanreizen, verbunden mit einem hohen Suchtpotenzial.

Wenn private Anbieter zum Spielerschutz aufgefordert würden, bekomme man zu hören, man sollte die Kirche im Dorf lassen; wenn solche Maßnahmen eingefordert würden, dann werde man in Zukunft den Geschäftssitz woanders hin verlegen. Ein weiteres Argument sei, es müssten dann Arbeitsplätze abgebaut werden, und damit würde außerdem der Schwarzmarkt gefördert, weil die Spieler ins Internet abwanderten, wenn Spielerschutz betrieben werden müsse. Mit solchen Argumenten müsse man rechnen, wenn man private Anbieter auf dem Glücksspielmarkt zulasse. Der Glücksspielmarkt sei nun einmal sehr lukrativ für private Anbieter; auf ihm könne man viel Geld verdienen. Deswegen sei in dieser Branche auch die Prozessbereitschaft sehr groß. Es müsse auch damit gerechnet werden, dass immer wieder versucht werde, mehr Angebote, lukrativere, reizvollere Angebote am Markt zu etablieren.

Wichtig sei auch, dass dann, wenn die Forschung innovative Maßnahmen zum Spielerschutz entwickle, diese unter einem staatlichen Monopol eher umgesetzt werden könnten, als wenn man die privaten Anbieter an einen Tisch bekommen müsse und alle am gleichen Strang ziehen sollten.

Aber es gebe auch Nachteile eines staatlichen Glücksspielmonopols. Dazu gehöre die starke Konkurrenz attraktiver Spielangebote an den Grenzen zu anderen Staaten und im Internet. Und es gebe kaum vorhandene Anreize für einen innovativen Spielerschutz.

Fiskalisch betrachtet könne man natürlich sagen, dass die staatlichen Einnahmen aus Glücksspielen geringer ausfielen, wenn der Spielerschutz einen größeren Raum einnehme. Die Frage sei aber, ob man dem Gemeinwohl oder dem Geschäftsinteresse unterschiedlicher privater Anbieter dienen wolle. Er rede das Wort für die Spielsuchtprävention, und er bitte die Abgeordneten, das entsprechend einzuordnen.

Ein besonderes Problem stellten Glücksspiele im Internet dar. Sie hätten ein hohes Suchtpotenzial. Die grenzüberschreitende Kapazität mache öffentliche Kontrollen nahezu unmöglich. Auf der anderen Seite böten Glücksspiele im Internet auch eine gute Chance, Spielerschutz besser zu verankern, beispielsweise durch automatische Erfassung des Spielverhaltens. Es könnten sehr viele Daten, zum Beispiel jeder Klick eines Spielers, jeder Einsatz, aufgezeichnet und analysiert werden. Es gebe inzwischen auf dieser Basis Softwareprogramme zur Früherkennung von süchtigen Spielern. Das sei bei Glücksspielen im Internet sehr viel einfacher möglich als bei terrestrischen Spielangeboten.

Von daher sei er schon lange der Auffassung und habe das bereits im Jahr 2000 publiziert, dass in Deutschland ein legales Angebot von Glücksspielen im Internet möglich sein sollte, aber unter einem staatlichen Monopol, und zwar ein Angebot, bei dem der Spielerschutz brei-

ten Raum einnehme. Im Suchtbereich sei bekannt, dass Prohibition, also ein Verbot, noch nie zum Erfolg geführt habe, vor allem dann nicht, wenn ein Produkt, ein Konsummittel, bereits am Markt etabliert sei, wie es bei Glücksspielen in Deutschland schon lange der Fall sei. Letztendlich müsse es darum gehen, Online-Spieler in die Legalität zurückzuholen.

Zu ausgewählten Regelungen im vorliegenden Entwurf eines Glücksspielgesetzes für Schleswig-Holstein sei aus seiner Sicht Folgendes anzumerken:

In § 3 Abs. 4 - Begriffsbestimmungen - werde der Begriff „Wette“ so definiert, dass in Zukunft praktisch auf alles gewettet werden könne. Wichtig sei, dass durch diese Definition sehr viele neue Wetten hinzu kämen. Der Sportwettenanbieter bwin biete im Moment pro Tag mehr als 10.000 Wetten an. Wenn dann auch noch Wetten auf gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche Ereignisse hinzu kämen, dann werde diese Zahl explosionsartig steigen. Damit werde dann das Suchtpotenzial weiter erhöht.

Die in § 18 des Gesetzentwurfs formulierten Anforderungen an Online-Spielbanken griffen seines Erachtens viel zu kurz. Es müssten hohe Anforderungen an die Identifikation der Spielteilnehmer gestellt werden, zum Beispiel hinsichtlich der Identifikation von Minderjährigen, von gesperrten Spielern. Es sei bekannt, dass gesperrte Spieler sehr kreativ sein könnten, um Zugang zum Spiel zu bekommen. Es seien Süchtige. Es sei zum Beispiel notwendig, auszuschließen, dass Spieler Zugang zu mehreren Spielangeboten hätten, wenn sie gesperrt seien. In Australien könnten zum Beispiel Spielautomaten nur noch mit einer Spielerkarte benutzt werden. Dort hätten sich dann süchtige Spieler Spielerkarten von Oma, Opa oder Tante besorgt, und wenn eine Karte abgespielt worden sei, hätten sie die nächste aus der Tasche gezogen. Jetzt werde in Australien ein biometrisches Erkennungsverfahren eingesetzt. Man könne einen Spielautomaten nur noch mittels Fingerabdruck bedienen. Solche Maßnahmen seien letztendlich Versuche, Spielerschutz umzusetzen und die negativen Folgewirkungen in den Griff zu bekommen.

Inzwischen gebe es auch die Möglichkeit, bei Internet-Glücksspielen Pop-up-Informationen einzustreuen. Beispielsweise könne dem Spieler zwischendurch die Information gegeben werden, wie viel Geld verspielt worden sei, wie der Spielstand sei, wie das Spielverhalten zu analysieren sei und ob er auf dem Weg zu einem Problemspieler sei.

Wichtig sei auch, Begrenzungen der Spieldauer, der Einsätze, aber auch der monatlichen Einsätze und Verluste festzulegen. Der Wettanbieter bwin habe zurzeit eine Verlustgrenze von 5.000 € pro Monat. Das könnten sich sicherlich die meisten Spieler gar nicht leisten. Im neuen Glücksspielstaatsvertrag sei von einer Höchsteinsatzgrenze von 750 € pro Monat die Rede.

Das sei aus Sicht der Suchtprävention immer noch zu hoch angesetzt. Es gebe kanadische wissenschaftliche Studien, bei denen Risikokurven für ein risikoarmes und risikoreiches Maß an Einsätzen ermittelt worden seien. Dabei habe man festgestellt, dass eine risikoarme Teilnahme an Glücksspielen bei Aufwendungen von 360 bis 720 € im Jahr gewährleistet sei. Das beziehe sich auf eine zwei- bis dreimalige Teilnahme am Glücksspiel pro Monat oder auf 1 % des familiären Bruttoeinkommens.

Schließlich gelte es sicherzustellen, dass ein Spielkonto nur von dem jeweiligen Spieler benutzt werden könne. Zocker dürften nicht bei zig Anbietern Konten führen.

Dringend geboten sei die Begrenzung des Angebots an Online-Casino-Spielen. Die in § 19 des Gesetzentwurfs normierte Regelung der Genehmigung von Veranstaltern werde zu einer Überflutung des deutschen Marktes mit Online-Glücksspielangeboten führen. Das liege sicherlich nicht im Interesse der Suchtprävention.

Auch an Wettanbieter gelte es, hohe Anforderungen zu stellen, bezogen auf die Inhalte der Wetten und auf die Identifikation der Spielteilnehmer. Es müsse auch Einsatz- und Verlustbegrenzungen pro Monat geben. Ganz wichtig sei, dass auch Sportwetter in ein übergreifendes Sperrsystem integriert würden. Nach dem Gesetzentwurf gelte diese Sperroption aber gar nicht für Sportwetter. Er halte es für völlig willkürlich, dass Sportwetter darin nicht einbezogen würden, dass sie sich nicht sperren lassen könnten, dass sie nicht ausgesperrt werden könnten, wenn sie ein süchtiges Spielverhalten zeigten. Aus der Forschung sei bekannt, dass gesperrte Spieler sofort Zugang zu neuen Spielangeboten suchten, um dort ihren Verlusten hinterherzujagen. Ein Spieler, der sich in der Spielbank sperren lasse, steige beispielsweise auf den Sportwettenbereich um. Deswegen müsse die Sportwette unbedingt in ein Sperrsystem integriert werden.

In ein Sozialkonzept, wie es der § 28 des Gesetzentwurfs regele, sollte auch die Verpflichtung zur Früherkennung von süchtigen Spielern eingebaut werden. Früherkennung sei wichtig. Je früher man auf süchtige Spieler zugehe, desto größer sei die Chance, dass man sie auch erreiche und sie ihr Verhalten änderten.

Aus dem Bereich der terrestrischen Spielbanken wisse man zum Beispiel, dass nur 8 % der Sperren über die Information von Mitarbeitern der Spielbanken erfolgten. 85 % der Sperren beruhten auf Eigensperren der Spieler. Insofern gebe es Handlungsbedarf auch im Bereich der terrestrischen Spielbanken.

Spielhallen seien in dem Gesetzentwurf völlig außen vor geblieben, obwohl die Bundesländer die Möglichkeit hätten, ihre Verantwortung in diesem Bereich wahrzunehmen. Andere Bundesländer hätten ein Verbot von Mehrfachkonzessionen und die Einführung von Sperrzeiten erwogen. Wichtig sei, dass auch Spielhallen in ein übergreifendes Sperrsystem einbezogen würden. Dort bestehe aber weiterhin ein großes Problem mit der Aufstellung von Automaten in Gaststätten. Er schließe sich der Bundesdrogenbeauftragten an, die ein Verbot der Aufstellung von Spielautomaten in Gaststätten gefordert habe. Es sei auch denkbar, dass in Zukunft das Spielen an Automaten in Spielhallen nur mit einer Spielerkarte möglich sei. Dann müsse aber gewährleistet sein, dass ein Spieler nicht mehrere Karten nutzen könne. Das müsse etwa durch eine biometrische Identifizierung verhindert werden.

Ganz wichtig sei ein Punkt, für den sich Schleswig-Holstein einsetzen könne, wenn es in der Diskussion der Bundesländer um die zukünftige Gestaltung von Spielautomaten gehe. Verboten werden müssten Merkmalsübertragungen. Der Presse sei zu entnehmen gewesen, dass das Verbraucherschutzministerium in Zusammenarbeit mit den Bundesländern anstrebe, den Höchstgewinn von 500 € auf 400 € pro Stunde zu reduzieren. Das sei aus dem Blickwinkel der Spielsuchtprävention immer noch absolut zu hoch. Wenn man aber davon ausgehe, dass der Höchstgewinn von 500 € auf 400 € reduziert werde, nicht aber gleichzeitig eine Merkmalsübertragung verboten werde, böten die Automatenaufsteller mit Sicherheit weiterhin Punktspielsysteme an. Wenn jemand dann 100.000 Punkte gewonnen habe, würden in einer Stunde nur 400 € ausgezahlt und in den nächsten Stunden ebenfalls. Um solche Lücken ausfindig zu machen und zu schließen, müsse man sich intensiv mit der Materie befassen.

Zusammenfassend sei aus der Sicht der Suchtprävention zu sagen: Der Gesetzentwurf führe zu einer Öffnung des Marktes für private Anbieter, verbunden mit einer deutlichen Erhöhung der Verfügbarkeit und Griffnähe von Glücksspielen. Es sei ein konsequent regulierter Glücksspielmarkt anzustreben, um die individuellen und sozialen Folgeschäden gering zu halten. Die Anforderungen an den Spielerschutz seien unzureichend, unsystematisch, nicht schlüssig und an den Geschäftsinteressen der Anbieter ausgerichtet. Man müsse leider sagen: „Willkommen im Zockerparadies Schleswig-Holstein!“, wenn da nicht noch nachgebessert werde.

* * *

Abg. Brand-Hückstädt fragt, wie Schleswig-Holstein seine Verantwortung hinsichtlich der Spielhallen wahrnehmen könne, ohne das Gesetz zu brechen.

Herr Dr. Meyer antwortet, seines Erachtens hätten die Bundesländer die Möglichkeit, in den Glücksspielstaatsvertrag Maßnahmen wie zum Beispiel die Festlegung von Sperrzeiten oder

zur Verhinderung von Mehrfachkonzessionen festzulegen. Er könne nur an den schleswig-holsteinischen Gesetzgeber appellieren, durch Abstimmung zwischen den Bundesländern zu versuchen, bei solchen Maßnahmen, bezogen auf die eigentliche Ursache der Fehlentwicklung, nämlich die Entwicklung der Geldspielgeräte hin zum Glücksspiel, anzusetzen. Der Industrie sei es durch die Hintertür gelungen, aus den Geldspielautomaten Glücksspielautomaten zu machen. Da müsse angesetzt werden.

Abg. Loedige erkundigt sich danach, wie hoch die geforderte Einsatzgrenze sein sollte. - Herr Dr. Meyer legt dar, wenn man wie die Risikostudien der kanadischen Wissenschaftler davon ausgehe, dass es sich bei einem Einsatz von 360 bis 720 € pro Jahr um ein risikoarmes Glücksspiel handele, seien als unterste Grenze 60 € pro Monat als risikoarme Grenze anzusetzen. Solche Grenzen seien seines Erachtens in Abhängigkeit von den individuellen Einkommensverhältnissen festzusetzen. Ein Millionär werde sicherlich mehr ausgeben können als ein Hartz-IV-Empfänger.

Abg. Loedige wirft ein, das würde bedeuten, dass jeder, der spielen wolle, erst einmal nachweisen müsste, wie viel er im Monat verdiene. - Herr Dr. Meyer entgegnet, jeder, der sich an einem Glücksspiel beteiligen wolle, sollte vor dem Hintergrund seiner Einkommensverhältnisse selbst Grenzen festlegen, die dann von der Anbieterseite kontrolliert werden sollten, wenn es zu Problemen komme.

Abg. Hinrichsen lässt verlauten, dass Geldspiel- und Glücksspielautomaten das höchste Gefährdungspotenzial hätten und dass dies vor allem davon abhängen, wie schnell die Spielfolge sei, sei dem Ausschuss auch schon in den vorangegangenen Anhörungen deutlich gemacht worden. Sie interessiere, ob die Online-Automaten genauso schnell seien wie die herkömmlichen Automaten. - Herr Dr. Meyer bemerkt, man könne sich Glücksspielautomaten im Internet vorstellen, die sich auf Mausklick hin in Bewegung setzten und deren Spieldauer nur eine bis zwei Sekunden betrage, also noch schneller seien als die herkömmlichen Automaten. Das Internet sei nur ein neuer Vertriebsweg. Ansonsten seien die Online-Angebote sehr identisch mit dem, was in terrestrischen Spielhallen und Spielbanken angeboten werde. Für am wichtigsten halte er es, das Automatenspiel wieder zu einem Unterhaltungsspiel zurückzuführen, wie es ursprünglich einmal gedacht gewesen sei.

Abg. Heinemann erkundigt sich danach, welche personalen primärpräventiven Maßnahmen, also Beratung und Behandlung, und welche sekundärpräventiven Maßnahmen zusätzlich nötig seien, um bei einem 2,4-Millionen-Volk wie in Schleswig-Holstein qualifiziert auf ein höheres Spielangebot reagieren zu können. - Herr Dr. Meyer bringt vor, hinsichtlich der Prävention sei davon auszugehen, dass dann, wenn das Glücksspielgesetz in der vorlie-

genden Fassung beschlossen werde, mit einem Anstieg der Problemspieler gerechnet werden müsse. Entsprechend müssten die Beratungs- und Behandlungskapazitäten ausgebaut werden. In den letzten Jahren sei ein Anstieg der Therapienachfrage bundesweit zu verzeichnen. Das habe auch etwas mit dem erhöhten Angebot zu tun, ebenso auch mit der Aufklärung der Bevölkerung. Da müsse dann auch im primärpräventiven Bereich angesetzt werden, anfangen bei Aufklärungsprogrammen in den Schulen bis zu Aufklärungsprogrammen, die von der Landesregierung initiiert werden könnten. Dazu lägen weltweite Erfahrungen vor. Deutschland werde ja nicht vor eine neue Situation gestellt. Andere Länder hätten jahrelange Erfahrungen damit gemacht. In Kanada würden beispielsweise bestimmte prozentuale Anteile der Einnahmen aus Glücksspiel für die Präventionsforschung zur Verfügung gestellt. Es sei, wenn man sich die Publikationen ansehe, beeindruckend, zu welchen Ideen Wissenschaftler in Kanada kämen, auch was die Prävention anbelange. Aber eine Schlussfolgerung gelte immer: Verhältnisprävention sei sehr viel effektiver als Verhaltensprävention.

Abg. Brand-Hückstädt will wissen, ob Herr Dr. Meyer dem zustimme, was in § 28 des Gesetzentwurfs stehe, nämlich dass die Anbieter verpflichtet seien, die Spieler vom pathologischen Spielen abzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen, dass sie zu diesem Zweck angemessene Sozialkonzepte zu entwickeln hätten, in denen die Maßnahmen zur Vorbeugung gegen pathologisches Spielverhalten dargelegt seien. Falls Herr Dr. Meyer dem nicht zustimme, sei zu fragen, wie man das konkreter formulieren könne, damit es den Ansprüchen der Suchtprävention besser gerecht werde. - Herr Dr. Meyer erklärt, seine Anmerkung zum § 28 sei so zu verstehen, das seines Erachtens der Ansatz der Früherkennung bisher in Deutschland überall zu kurz komme. Seine Anregung sei, dass dann, wenn auch Online-Glücksspiele zugelassen würden, der Ansatz, Spielverhaltensdaten zu analysieren, um Früherkennung zu betreiben, mit aufgenommen werde. Das bedeute aber auch, dass beispielsweise Sperroptionen, die für den Online-Casino-Bereich mit einbezogen worden seien, auch für den Bereich der Sportwetten vorhanden sein müssten, wo im gleichen Maße Früherkennung möglich sei. - Abg. Brand-Hückstädt wirft ein, ihres Erachtens könne das ein Teil des Sozialkonzeptes sein, wie es im § 28 formuliert sei. - Herr Dr. Meyer bestätigt, das könne ein Teil sein, seine Anregung sei gewesen, speziell die Früherkennung mit einzubeziehen.

Abg. Kalinka bittet um eine Stellungnahme zu der immer wieder zu hörenden Aussage, den Online-Markt könne man nicht in den Griff bekommen, und fragt weiter, was konkret unternommen werden könne, um Online-Spieler wieder in die Realität zurückzuholen. - Herr Dr. Meyer berichtet, er habe sich bereits im Jahr 2000 in einem veröffentlichten Aufsatz dafür ausgesprochen, in Deutschland ein legales Online-Glücksspielangebot unter einem staatlichen Monopol zu schaffen, um die Effekte, die man in den letzten zehn Jahren erlebt habe, von vornherein auszuschließen. Das bedeute, dass man - wie es etwa in Schweden der Fall sei -

zum Beispiel für den Poker-Bereich einen staatlichen Online-Anbieter benötige, der mit hinreichendem Spielerschutz mit den vorhin vorgestellten Maßnahmen ein solches Angebot gestalte und der Bevölkerung zur Verfügung stelle. Das sei seines Erachtens eine Möglichkeit, das Online-Problem in den Griff zu bekommen. Das sei ein Versuch, auch verbunden mit der Gratwanderung, dass das Angebot hinreichend attraktiv sein müsse, um die Abwanderung in den illegalen Bereich zu verhindern. Es sei aber niemals auszuschließen, dass Süchtige auf die Bahamas auswichen und dort Online-Angebote wahrnahmen. Aber der Großteil der Bevölkerung werde mit dem staatlichen Angebot sicherlich genug haben und werde dieses Angebot auch nutzen.

Abg. Beran fragt Herrn Dr. Meyer, ob ihm bekannt sei, wie hoch im Durchschnitt der jährliche Einsatz eines Spielers sei. - Herr Dr. Meyer antwortet, solche Zahlen habe er nicht präsent. Sie müssten sich aber relativ einfach errechnen lassen. Es gebe Zahlen zum Bereich der Problemspieler, und bei denen gehe der Einsatz ins Exorbitante. Aus dem Spielbankbereich sei ihm bekannt, dass der Einsatz pro Besuch durchschnittlich etwa 100 € betrage. In den bundesdeutschen Spielbanken seien rund 7 Millionen Besuche im Jahr registriert worden, und der Bruttospielertrag der Spielbanken liege etwa bei 650 Millionen €. Die Anzahl der Besucher sei ihm nicht bekannt. Im Lotto-Bereich lägen die Werte sicherlich gut im risikoarmen Bereich der kanadischen Studien.

Der Vorsitzende, Abg. Rother, erkundigt sich danach, ob eine Entwicklung weg von den Automatenspielen hin zu Internetspielen erkennbar sei. - Herr Dr. Meyer teilt mit, es sei eine Verlagerung hin zum Bereich der Geldspielautomaten erkennbar, weil das dortige Angebot sehr viel reizvoller geworden sei. Der Bruttospielertrag mit den Geldspielautomaten habe 2010 bei 3,94 Milliarden € gelegen, der Bruttospielertrag der bundesdeutschen Spielbanken habe 618 Millionen € betragen. Im Moment sei festzustellen, dass Poker im Internet sehr viele Bürger erreiche. Die Deutschen gehörten neben den Amerikanern weltweit mit zu den Pokerspielern mit dem höchsten Anteil an der Bevölkerung. Das habe kürzlich eine Untersuchung der Universität Hamburg ergeben. Spielautomaten im Internet seien bisher nicht lukrativ für Zocker. Auch das Glücksspiel in Internet-Casinos übe offenbar wenig Reiz aus. Poker und Sportwetten im Internet seien derzeit in der Bevölkerung am weitesten verbreitet.

Abg. Ostmeier kommt auf die Aussage von Herrn Dr. Meyer zurück, dass im Gesetzentwurf der Begriff der Wette zu wenig definiert sei. Von daher sei zu fragen, wie er sich eine ideale Regelung vorstelle.

Herr Dr. Meyer weist darauf hin, dass sich seine Aussage auf den Sport bezogen habe. Ein legales Sportwettenangebot im Internet sei zweifellos notwendig. Das habe sich inzwischen in

der Bevölkerung etabliert, und die Bevölkerung frage das nach. Dem sollte man entgegenkommen.

Institut für Sport und Sportwissenschaften an der CAU zu Kiel,

Prof. Dr. Martin Nolte

Umdrucke 17/1967, 17/2263

Herr Dr. Nolte, Professor am Institut für Sport und Sportwissenschaften an der CAU zu Kiel, trägt den Inhalt seiner schriftlichen Stellungnahme vom 30. März 2011 vor - insoweit wird auf den Umdruck 17/2263 verwiesen - und betont abschließend, aus der Sicht des organisierten Sports sei Schleswig-Holstein mit dem vorliegenden Gesetzentwurf seiner Meinung nach auf dem richtigen Weg, das Glücksspielwesen in Deutschland neu zu ordnen.

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Juristische Fakultät

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Umdruck 17/2219

Herr Dr. Dietlein, Professor an der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, führt aus, hinsichtlich der Neuordnung des Glücksspielwesens gebe es eine sehr spezielle Lage in der Bundesrepublik Deutschland. Immerhin hätten sich 15 Länder geeinigt, während sich ein Land, Schleswig-Holstein, anscheinend nicht in der Lage sehe, den nicht unerheblichen Öffnungen, die der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages der 15 Länder vorsehe, zu folgen. Schleswig-Holstein wolle deutlich weitergehende Öffnungen erreichen. Insofern stelle sich aus seiner Sicht zuerst die Frage - das sei seines Erachtens auch eine juristische Frage -, ob es Sinn mache, dass ein einzelnes, zumal kleines Land, einen Sonderweg einschlage. Diese Frage müsse man nach seiner Meinung aus mehreren Gründen verneinen. Zum Einen ließen sich die Probleme des Glücksspiels, insbesondere des Online-Glücksspiels, nicht kleinstaatlich lösen. Schon an der nächsten Landesgrenze würde die schleswig-holsteinische Regelung nicht mehr gelten. Ihm sei unerfindlich, wie das in der Praxis funktionieren solle. Im Ergebnis werde das zu massiven Vollzugsproblemen führen und damit nicht zu einer Eindämmung des illegalen Glücksspiels, sondern zu einem massiven Anstieg. Es sei auch zu befürchten, dass das Land Schleswig-Holstein als eine Art Brückenkopf missbraucht werden könnte, um ungenehmigtes Glücksspiel von Schleswig-Holstein aus in andere Bundesländer zu tragen.

Vor diesem Hintergrund nehme er insbesondere an einer Formulierung in der Begründung des Gesetzentwurfs Anstoß. Dort heiße es, dass die Vermittlung von Lotterienprodukten über die Landesgrenzen hinweg entsprechend der Rechtslage nach dem Lotteriestaatsvertrag zulässig

sei. Das suggeriere, man könne mit der Konzession des Landes Schleswig-Holstein in der gesamten Bundesrepublik tätig werden. In einschlägigen Zeitschriften sei zu lesen, dass einzelne Anbieter sagten, sie würden dann die Konzession in Schleswig-Holstein erwerben wollen. Das sei unter föderalen Aspekten völlig inakzeptabel. Jedes Land müsse für seinen Hoheitsbereich allein bestimmen, in welchem Umfang es Glücksspielanbieter zulassen wolle. Das entspreche der Lotteriehochheit der Bundesländer, die das Bundesverfassungsgericht in der Rechtsprechung auch anerkannt habe. Insofern sei es ganz wichtig, dass auch in Schleswig-Holstein klar gemacht werde, dass die Regelungen nur für den Bereich des Landes gelten könnten. Die Zersplitterung im Vollzug, die durch den Sonderweg Schleswig-Holsteins eintrete, halte er für hoch problematisch.

Im Moment gebe es eine ungeklärte Rechtslage im Hinblick darauf, ob es EU-rechtlichen Kohärenzanforderungen entspreche, dass Länder eigene Vorstellungen entwickelten und umsetzten oder ob nicht der Mitgliedstaat in seiner Gesamtheit daraufhin betrachtet werden müsse, ob es eine einheitliche Regulierung gebe oder nicht. In einem Verfahren, das am 8. September 2010 entschieden worden sei, habe der Generalanwalt Mengozzi ganz deutlich gesagt, dass es für ihn nur auf die gesamtstaatliche Sicht ankomme. Für ihn seien nationale Regulierungen bereits inkohärent und damit europarechtswidrig, wenn in einem Bundesland eine andere Regelung bestehe als in anderen Bundesländern.

Er halte diese Auffassung zwar nicht für richtig - das sei auch mit dem föderalen Geist der deutschen Verfassung nicht vereinbar -, aber man müsse sich darüber im Klaren sein, dass es insoweit zu Prozessen und bei den Fachgerichten zu divergierenden Auffassungen kommen werde. Ein Teil der Gerichte werde die Regelung für europarechtswidrig halten, andere nicht. Das habe Rechtsunsicherheit zur Folge, und Rechtsunsicherheit führe zu einem Ansteigen des grauen Marktes und damit zu nicht weniger, sondern mehr illegalen Anbietern. Insofern könne er nur eindringlich raten, möglichst doch zu einer Konsenslösung der 16 Bundesländer zu kommen.

Ein Problem könne auch bestehen im Hinblick auf die Zugriffskompetenz des Bundes für den gesamten Bereich des Glücksspiels. Bisher habe der Bund über das Automatenpiel hinaus relativ schlechte Karten, sich den Bereich der Sportwetten und Lotterien anzueignen. Nach dem Erforderlichkeitsansatz nach Artikel 72 des Grundgesetzes dürfe der Bund nur tätig werden, wenn das erforderlich sei, um Rechtszersplitterungen zu vermeiden. Solange sich die 16 Bundesländer einig seien, sei der Bund außen vor. In dem Moment jedoch, in dem sich die 16 Bundesländer nicht mehr einig seien, schaffe man eine Vorlage dafür, dass der Bund den Zugriff riskieren könne. Damit wären die Länder dann komplett aus der Regulierung heraus, und zwar einschließlich der abgabenrechtlichen Konsequenzen.

Die nach dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen inhaltlichen Weichenstellungen halte er nicht für optimal. Letztlich gehe es um die Grundeinschätzung, wie man das Glücksspiel betrachte, ob mehr Deregulierung eigentlich ein Vorteil für die Gemeinwohlverwirklichung sei oder ob eher das Gegenteil der Fall sei. Seines Erachtens sei weniger Regulierung weniger Gemeinwohl und nicht mehr Gemeinwohl. Das sei auch auf der EU-Ebene längst akzeptiert. In Stellungnahmen der Generalanwälte heiße es: Der Wettbewerb sei Quelle für Fortschritt und Entwicklung. Diese Vorteile kämen jedoch im Bereich des Glücks- und Geldspiels nicht zum Tragen.

Paradigmatisch sei nach seiner Meinung vor allem der Umgang mit den Casino-Spielen im Internet. Das seien die Spiele, die bisher in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als unerwünschte Betätigung betrachtet würden. Nun solle eine möglichst weite Verbreitung ermöglicht werden. Damit breche man völlig aus der Tradition der Regulierung aus.

Faktische Anerkennung von EU-Konzessionen klinge toll. Das bedeute, dass jemand, der im Ausland eine Genehmigung habe, hierher kommen könne und eine Lizenz erhalte. Das Problem sei nur, dass es in den verschiedenen EU-Ländern ganz unterschiedliche Prüfungsstandards gebe. Bei einer De-facto-Anerkennung gebe man sich jeglicher Schutzmöglichkeiten zugunsten der eigenen Bürger. Generalanwalt Mengozzi habe gesagt, dass allein diese Problematik dazu führe, dass eine grenzüberschreitende Anerkennung im Grundsatz ausgeschlossen sei. Solche grenzüberschreitenden Anerkennungen seien mithin im Moment einfach nicht realisierbar. Das sei eine unvermeidliche Konsequenz der fehlenden Harmonisierung des Glücksspiels. Warum Schleswig-Holstein insoweit einen anderen Weg gehen wolle, sei für ihn nicht nachvollziehbar.

Er halte es auch inhaltlich nicht für stimmig, Online-Casinos, Online-Sportwetten freizugeben, während Lotterien auf einmal für sehr gefährlich gehalten würden. Einen Grund für die Veranstaltermonopolisierung bei den Lotterien könne er nicht erkennen. Zu den Zielen des § 1 des Gesetzentwurfs gehöre auch die Suchtprävention. Unter Suchtpräventionsaspekten sei es aber völlig verfehlt, zu sagen, dass die Lotterieveranstaltung monopolisiert und Casino-Spiele geöffnet werden müssten. Möglicherweise sei das auch nur ein handwerklicher Fehler des Gesetzentwurfs. Dann bliebe noch der Gesichtspunkt der Kriminalitätsbekämpfung. Dazu müsse man klar sagen: Es gebe keine Rechtsprechung zu der Frage, ob für die Kriminalitätsbekämpfung ein Monopol gerechtfertigt sei. Niemand könne sagen, ob das funktionieren und als ausreichende Begründung anerkannt werde. Darin liege ein großes Risiko der vorgesehenen gesetzlichen Regelung.

Es komme folgende Besonderheit hinzu: Selbst wenn man den Gesichtspunkt der Kriminalitätsbekämpfung zugrunde lege, sei zu fragen, welche Vorschläge der Entwurf eigentlich dafür enthalte, um die Gefahr abzuwehren. Er könne keine erkennen. Der Europäische Gerichtshof nenne so etwas inkohärent. Im Entwurf heiße es, dass diese Veranstaltertätigkeit beliebig an private Gesellschaften delegiert werden könne. Dann brauche man doch gar nicht erst einen Staatsvorbehalt. Das sei ganz offensichtlich widersprüchlich. Er könne sich nicht vorstellen, dass das europarechtlich Bestand haben werde.

Widersprüchlichkeiten dieser Art gebe es auch noch an einigen anderen Stellen. So werde der terrestrische Sportwettenvertrieb begrenzt, nicht aber der Bereich der Online-Sportwetten. Das seien aber fast schon Marginalien im Vergleich zu dem, was er eben thematisiert habe.

Hinsichtlich der abgabenrechtlichen Frage stimme er Herrn Dr. Nolte zu, dass eine reine Finanzierungsabgabe verfassungswidrig wäre. Offensichtlich sei an eine Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion gedacht. Da stelle sich aber die Frage, in welchem Maße das zulässig sei. Nach dem Gesetzentwurf habe die Abgabe die Funktion, die Ziele des § 1 zu verwirklichen. Zu diesen Zielen gehörten auch fiskalische Zielsetzungen, wie das auch eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages ergeben habe, deren Lektüre er nur empfehlen könne. Wenn man fiskalische Ausrichtung und Lenkungsabgabe zusammen betrachte, so gebe es dazu eine eindeutige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Die Verfolgung fiskalischer Ziele im Hauptzweck und Nebenzweck führe zur Verfassungswidrigkeit der Lenkungsabgabe.

Prof. Michael Rotert

Herr Rotert erklärt, er sei gebeten worden, den Bereich, zu dem Herr Dr. Sieber, Professor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg, ursprünglich zur Anhörung eingeladen worden sei, mit zu vertreten. Er habe sich das Gutachten von Herrn Dr. Sieber, das den vorliegenden Gesetzentwurf insgesamt positiv beurteile, im Hinblick auf die Belange des Internets angeschaut. Dabei seien ihm zwei Dinge ins Auge gefallen.

Das betreffe einmal die Vergabe von Lizenzen. Lizenzen seien in der Regel mit Auflagen verbunden. Es könnten der Industrie, die immer wieder versuche, Grenzen auszuloten, eine ganze Menge Auflagen gemacht werden. Das sei im Internet immer der Fall, gleichgültig, ob man über das Glücksspiel oder anderes Business im Internet rede.

Eine Altersverifikation mittels Kartensystemen sei möglich. Dadurch könne auch die notwendige Sicherheit erreicht werden.

Der Zugriff auf Internetdaten zur Altersverifikation und zur Suchtprävention sei im Internet auf Europaebene in kürzester Zeit durch Datenbankabfragen möglich. Er nehme an, dass es entsprechende Auflagen zur Datenspeicherung in den Lizenzen geben werde. Das müsse nicht unbedingt im Gesetz geregelt werden. Es sei wesentlich einfacher, Ausführungsbestimmungen zu Gesetzen oder Lizenzen neuen Entwicklungen gerade im Bereich des Internets anzupassen.

Kanzlei Köln, Köln

Dr. Manfred Hecker

Umdruck 17/2198

Herr Dr. Hecker, Kanzlei Köln, legt dar, er habe in der Vormittagssitzung mit großer Aufmerksamkeit dem zugehört, was der Verband Privater Rundfunk- und Telemedien gesagt habe. Dabei habe er den Eindruck gehabt, in der falschen Veranstaltung zu sein. Es sei nämlich von den Glücksspielen geredet worden, als handele es sich um ein Wirtschaftsgut wie jedes andere. Es sei gesagt worden, man müsse schauen, was der Markt hergebe, und man müsse ja auch Geld verdienen. Wenn das tatsächlich das Thema sein sollte, dann bewege man sich nicht mehr in dem Rahmen, in dem der Landtag mit dem Gesetzentwurf ordnungsrechtlich vorgehe, nämlich im Rahmen des Ordnungsrechts, sondern dann sei das Wirtschaftsrecht und damit auch ein ganz anderes Konstrukt bei der Vorgehensweise. Darüber könne man sicherlich reden, aber dann müsse man sagen, dass das Glücksspiel ein Wirtschaftsgut wie jedes andere sei. Bisher habe aber das Glücksspiel dem Ordnungsrecht unterlegen und dort im Angesicht der damit verbundenen Gefahren geregelt werden sollen. In diesem Sinne habe er auch den vorliegenden Gesetzentwurf verstanden und interpretiere ihn auch so.

Herr Dr. Dietlein habe darauf hingewiesen, dass rein europarechtlich keine Anerkennungspflicht bestehe und dass auch die Kommission immer wieder gesagt habe, dass es sich beim Glücksspiel um ein besonderes Gut handele, das dem grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr nicht ohne Weiteres geöffnet sei. Es gebe eine sehr interessante Passage in den Diskussionen des Europäischen Parlaments zur Dienstleistungsrichtlinie. Die Kommission habe seinerzeit die Glücksspiele auch unter die Dienstleistungsrichtlinie gefasst und habe sie dem freien Dienstleistungsverkehr öffnen wollen. Das Europäische Parlament habe die Glücksspiele aus der Richtlinie aber ausdrücklich herausgenommen, und es habe dies in den Abänderungsbemerkungen unter der Nummer 17 folgendermaßen begründet: Da außerdem erhebliche Unterschiede bei der Besteuerung von Gewinnspielen bestehen und diese Unterschiede zumindest teilweise mit den unterschiedlichen Anforderungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Schutz der öffentlichen Ordnung zusammenhängen, wäre es völlig unmöglich, einen gerechten grenzüberschreitenden Wettbewerb zwischen den Akteuren der Spielindustrie ein-

zuführen, ohne gleichzeitig oder im voraus die Fragen der steuerlichen Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten zu behandeln.

Das Europäische Parlament habe also einen grenzüberschreitenden Verkehr von Glücksspielen angesichts dieses besonderen Wirtschaftsgutes und der unterschiedlichen Besteuerungsansätze für nicht möglich gehalten. Genau das bilde sich aber in dem vorliegenden Gesetzentwurf ab. Wenn das Glücksspiel dem internationalen Verkehr geöffnet werde, gälten die Grundsätze der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit. Solange es dann Steueroasen wie Malta oder Gibraltar gebe, könne man keinen Anbieter daran hindern, sich dort niederzulassen und sein Angebot über das Internet auch nach Schleswig-Holstein zu leiten, seine Steuern aber ausschließlich in der Steueroase zu bezahlen. Damit würde dann auch die Abgabe, die im Gesetzentwurf als Lenkungsabgabe bezeichnet werde, ausfallen.

Die Lenkungsabgabe sei im Übrigen ein ganz besonderes Thema. Er habe sich gefragt, ob eigentlich das in § 1 des Gesetzentwurfs aufgeführte Ziel überhaupt erreicht werden könne. In § 1 Abs. 1 heiße es, Ziel des Gesetzes sei die Begrenzung des legalen entgeltlichen Spielkonsums auf einen angemessenen Umfang. Eine solche Begrenzung könne naturgemäß nur dadurch umgesetzt werden, dass man das Glücksspielangebot auch dem festgestellten Spielkonsum anpasse und es beschränke. Der Gesetzentwurf sehe aber keinerlei Beschränkungsmöglichkeit hinsichtlich Art und Umfang der Glücksspiele in Abhängigkeit vom Spielkonsum vor. Er öffne vielmehr den Markt für Wetten und Online-Casino-Spiele im wahrsten Sinne des Wortes grenzenlos. Denn jeder Veranstalter, der in irgendeinem Mitgliedstaat über eine entsprechende Lizenz verfüge - übrigens auch in der EFTA -, habe in Schleswig-Holstein einen Rechtsanspruch auf Zulassung. Die erforderliche Zuverlässigkeit, die Leistungsfähigkeit oder die Sachkunde der fernab von Deutschland irgendwo im europäischen Ausland ansässigen Glücksspielanbieter werde nicht mehr geprüft, sondern unterstellt.

Für Online-Casinos und Wetten werde sogar unwiderleglich vermutet, dass das Gesetzesziel, den Spielkonsum nur in angemessenem Umfang zuzulassen, nicht beeinträchtigt werde. Insofern sei zu fragen, welchen Einfluss denn die Erlaubnis, die Lizenz eines Glücksspielanbieters, in irgendeinem europäischen Land darauf habe, ob der Spielkonsum in Schleswig-Holstein beeinträchtigt sei oder nicht. Da fehle es an jeglicher Relation und Bezug.

Das bedeute, dass durch die uneingeschränkte und unbeschränkbare Zulassungspflicht der Exekutive selbst bei einem quantitativ und qualitativ überbordenden Glücksspielangebot die Verweigerung eines Zulassungsantrages eines in der Europäischen Union irgendwo niedergelassenen Glücksspielanbieters abgeschnitten werde. Durch den Verzicht auf eine am Spielkonsum orientierte restriktive Zulassungspraxis verliere das Gesetzesziel des § 1 Nr. 1, Spiel-

konsum nur in angemessenem Umfang zuzulassen, jegliche Rechtfertigung, jegliche Rechtsgrundlage und werde damit auch zur Makulatur.

Das Gesetz sei seines Erachtens schon an dieser Stelle verfassungswidrig, weil es einen offensichtlichen Systembruch und eine mangelnde Kohärenz beinhalte.

Dieses Ergebnis habe nicht nur Auswirkungen auf die Frage des Ziels, sondern nach seinem Dafürhalten auch auf die Frage der Abgabenerhebung nach §§ 40 ff., die sogenannte Lenkungsabgabe. In § 46 heiße es, diese Abgabe werde zur Erreichung der Ziele des § 1 erhoben, insbesondere um einer übermäßigen Ausweitung des Glücksspielangebots entgegenzuwirken. Wenn aber, wie gesagt, die Beschränkung der Glücksspiele von EU-ausländischen Anbietern wegen der Pflicht zur Erlaubniserteilung gar nicht mehr möglich sei, könne durch die Lenkungsabgabe gar nichts gelenkt werden, weil es dann nichts mehr zu lenken gebe. Vor diesem Hintergrund entfalle seiner Meinung nach auch aus Rechtssicht die Grundlage für eine solche Abgabe.

Prof. Dr. Dietlein habe schon gesagt, dass nach dem Bundesverfassungsgericht an die Lenkungsabgabe weitere Anforderungen zu stellen seien, nämlich eine spezifische Beziehung zwischen den Abgabepflichten und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck. Das heiße, die mit der Abgabe belastete Gruppe müsse dem mit der Lenkungsabgabe verfolgten Zweck evident näher stehen als die Allgemeinheit. In § 46 werde die Abgabe mit der Erreichung der Ziele des § 1 begründet. Dort heiße es, dass dieses Gesetzes sicherstellen solle, dass ein erheblicher Anteil der Einnahmen öffentlicher Glücksspiele zur Förderung öffentlicher, gemeinnütziger oder mildtätiger Zwecke, insbesondere zur Förderung der nachhaltigen Finanzierung des Sports, verwendet werde. Von daher sei zu fragen, inwieweit die Glücksspielanbieter der Förderung öffentlicher, gemeinnütziger oder mildtätiger Zwecke näher stehen sollten als jeder andere Unternehmer. Schon diese Beziehung, nämlich eine größere Nähe der mit der Lenkungsabgabe Belasteten, liege nicht vor.

Das Bundesverfassungsgericht habe im Übrigen eine weitere Voraussetzung formuliert, indem es gesagt habe, dass das Abgabeaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig verwendet werden müsse. Die Lenkungsabgabe werde aber nicht im Interesse dieser Gruppe der Glücksspielanbieter verwendet, sondern zur Förderung gemeinnütziger Interessen der Allgemeinheit. Vor diesem Hintergrund habe die Lenkungsabgabe nach der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seiner Meinung nach keine verfassungsrechtliche Grundlage.

Im Hinblick auf die Frage der Staatseinnahmen sei zu fragen, wie es eigentlich mit dem Lottomonopol stehe, das den Bärenanteil der Landeseinnahmen beschere, nämlich im Augenblick wohl 2,5 Milliarden €. Der vorliegende Gesetzentwurf entziehe nach seinem Dafürhalten dem staatlichen Monopol für Lotto die verfassungs- und europarechtliche Grundlage. Erstens falle Lotto nach der Definition des § 6 ohnehin nicht mehr in das Staatsmonopol; denn dort werde eine große Lotterie dahin gehend definiert, dass von den Zahlungen der Spieler ein Anteil nach dem Spielplan für den Jackpot verwendet werden müsse. Das sei aber bei Lotto nicht der Fall. Bei Lotto werde der Jackpot aus den nicht abgerufenen Gewinnklassen gespeist. Damit falle Lotto nicht unter die Monopolregelung.

Das Lotteriemonopol in § 6 Abs. 2 werde ausdrücklich mit den Zielen, also auch mit der fiskalischen Intention des § 1 Nr. 5, begründet. Eine Monopolisierung aus fiskalischen Gründen widerspreche aber sowohl verfassungs- als auch europarechtlichen Anforderungen.

Selbst wenn man dem entgegen das Lottomonopol, wie man in der Begründung des Gesetzentwurfs lesen könne, mit Kriminalitäts- und Betrugsbekämpfungsententionen halten wolle, dann müsse man sich einmal die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage der Monopolisierung, also des intensivsten Eingriffs in die Freiheitsrechte nach Artikel 12, in die Berufsfreiheit, ansehen. Das Bundesverfassungsgericht habe gesagt, dass die Vermeidung von Folge- und Begleitkriminalität grundsätzlich auch „durch Genehmigungsvorbehalte und behördliche Kontrolle mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht sichergestellt werden“ könne. Wenn es also die Möglichkeit gebe, wie das Bundesverfassungsgericht weiter sage, dass mit einem milderen Mittel das gleiche Ziel erreicht werden könne, dann sei es unverhältnismäßig und ein unzulässiger Eingriff in die Freiheitsrechte der Berufsausübungsfreiheit, wenn man zu einem scharfen Mittel wie dem Monopol, also dem vollständigen Ausschluss privater Anbieter, greife.

Wenn man das dennoch tue, müsse man sich darüber im Klaren sein, dass mit dem Einsatz für die Kommerzialisierung aller anderen Glücksspielarten die Aufgabe des Lottomonopols mit einem Volumen von 2,5 Milliarden € im Jahr verbunden sein könnte.

Mit der Begründung eines Zulassungsanspruchs für EU-Glücksspielanbieter werde ein europäischer Markt geschaffen. Damit bestehe Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nach dem Sitzlandprinzip. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf und unter Berücksichtigung der europäischen Grundsätze möge man zwar freiwillige Leistungen derjenigen Glücksspielanbieter annehmen, die versprächen, sich in Schleswig-Holstein niederlassen zu wollen, zum dauerhaften Bleiben könne aber niemand verpflichtet werden. Das „Wirtschaftsblatt“ vom 29. April 2011 schreibe den 30-prozentigen Wertverlust der bwin-Aktie den deutschen Steuerplä-

nen mit knapp 17 % zu. Es heiße dort, schon die 8,5-prozentige Abgabe in Frankreich stelle ein schwieriges Marktumfeld dar. Wer, so sei zu fragen, solle also dauerhaft in Schleswig-Holstein bleiben, wenn die europäische Niederlassungsfreiheit eine Besteuerung von 0,5 % auf den Unternehmensrohertrag ermögliche.

Nach seinen Informationen habe in der Anhörung am 13. April 2011 eine Reihe von Glücks-
spielanbietern vollmundig erklärt, sie würden in Schleswig-Holstein bleiben. Dazu habe auch
die Firma Betfair gehört. Es sei zu fragen, wie glaubwürdig eine solche Ankündigung sein
könne, wenn dieser Anbieter gleichzeitig seinen Unternehmenssitz von England in die Steu-
eroase Gibraltar verlege, um in England die 15-prozentige Steuer auf den Rohertrag zu ver-
meiden. Ziel sei es, so habe am 8. März 2011 die Zeitung „The Guardian“ berichtet, noch
einmal 18,5 Millionen Pfund Sterling Steuern zu sparen. Dem sei seines Erachtens nichts hin-
zuzufügen.

Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Lehrstuhl für öffentliches Recht und Steuerrecht
Prof. Dr. Joachim Englisch

Herr Dr. Englisch, Professor für öffentliches Recht und Steuerrecht an der Westfälischen
Wilhelms-Universität Münster, kündigt einleitend an, sich in seiner Stellungnahme in abga-
benrechtlicher Hinsicht auf vier Punkte zu beschränken und anschließend noch kurz auf eini-
ge Gesichtspunkte einzugehen, die von den Vorrednern bereits vorgetragen worden seien,
wozu er die Dinge etwas anders sehe.

Zunächst sei seines Erachtens festzuhalten, dass die im Gesetzentwurf vorgeschlagene
Glücksspielabgabe nach derzeitigem Stand der Finanzrechtsprechung und auch der verfas-
sungsrechtlichen Rechtsprechung finanzverfassungsrechtlich zulässig sei. Sie sei als Len-
kungsabgabe konzipiert, wie sich aus § 46 des Gesetzentwurfs und auch aus der Gesetzesbe-
gründung klar ergebe. Er verstehe den zusätzlichen Verweis auf § 1 so, dass damit im We-
sentlichen die sachlichen Ziele des § 1 in Bezug genommen würden. Das fiskalische Element
stehe da als Nr. 5 an letzter Stelle. Das könnte man aber sichtlich handwerklich noch etwas
besser machen.

Wenn man davon ausgehe, dass primär eine Lenkung angestrebt sei, dann sei die Lenkungs-
abgabe dadurch gerechtfertigt, dass ihre Erhebung Spielangebot und Spielnachfrage eindm-
men solle und auf diese Weise auch das Spielbedrfnis eingedämmt werden solle. An die Zu-
lässigkeit solcher Lenkungsabgaben stelle das Bundesverfassungsgericht als maßgebliche
Instanz weitaus geringere Anforderungen als an sonstige Sonderabgaben. Auf die von Herrn

Dr. Hecker genannten Anforderungen - homogene Gruppe, besondere Nähe zum Finanzierungszweck und so weiter - komme es bei diesen Abgaben gerade nicht an. Das ergibt sich auch aus dem Urteil, aus dem Herr Dr. Dietlein zitiert habe. Es reiche aus, dass die Lenkungsabgabe ergänzend und flankierend zu einer ordnungsrechtlichen Regelung erhoben werde, um deren Zielsetzungen zu unterstützen und gegebenenfalls zu ergänzen.

Wenn man sich den Gesetzentwurf anschau, sei jedenfalls ihm relativ klar, dass es darum gehe, das Glücksspiel im Wesentlichen in regulierte, geordnete Bahnen zu lenken und es dann in diesem Rahmen, der dann auch einer gewissen staatlichen Kontrolle unterliege, zusätzlich durch eine Abgabe einzudämmen. Damit bilde diese Abgabe ganz klar einen integralen Bestandteil dieses ordnungsrechtlich motivierten Konzepts.

Dann sei es auch unschädlich, dass als Nebeneffekt auch ein Abgabenaufkommen generiert werde. Es treffe sicherlich zu, dass das Bundesverfassungsgericht gesagt habe, dass dieser Finanzierungszweck nicht primär gegeben sein dürfe, dass er auch als nicht unwesentlicher Nebenzweck gegeben sein dürfe. Aber natürlich dürfe er eintreten; es sei nun einmal das Charakteristikum jeder Abgabe, dass dann auch Geld generiert werde. 1970 sei ein sogenannter Konjunkturzuschlag eingeführt worden, der nichts anderes als den Verbrauch habe drosseln sollen. Das sei eine Lenkungsabgabe, die vom Bundesverfassungsgericht ohne Weiteres als solche akzeptiert worden sei, obwohl die Zielsetzung dieselbe sei wie in dem jetzt in Rede stehen Fall. Es gehe um die Eindämmung eines bestimmten Konsumverhaltens, die vom Bundesverfassungsgericht also bereits als unproblematisch akzeptiert worden sei.

Es sei zuzugeben, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Lenkungsabgaben noch im Fluss sei. Bislang sei noch nicht jedes Detail ausgeleuchtet worden. Dazu gehöre etwa die Frage, ob man bei einem Abgabepflichtigen ansetzen dürfe, wenn man noch einen anderen mitlenken wolle, in diesem Fall also beim Spielveranstalter, wenn es auch um den Spieler gehe. Wenn man sich die Tendenz der Urteile der letzten Jahre anschau, dann sei sie recht profiskalisch. Ein Beispiel sei die Grundwasserabgabe. Seines Erachtens müsse man sich nicht allzu viele Gedanken darüber machen, dass es zu Überraschungen kommen könnte.

Außerdem müsse sowieso davon ausgegangen werden, dass 2015 zwangsläufig eine Neuregelung des Glücksspielsteuerrechts durch den Bund anstehe. Wenn der Bund dann nichts tun sollte, laufe er Gefahr, europarechtswidrig zwischen inländischen Glücksspielanbietern im Bereich des Wettgeschäfts einerseits und ausländischen Online-Anbietern umsatzsteuerrechtlich zu differenzieren, was unzulässig sei und gegen den Neutralitätsgrundsatz verstoße. Spätestens dann werde also Bewegung in die Sache kommen.

Zur Europarechtskonformität der Abgabe seien diverse Bedenken geäußert worden, etwa ob überhaupt eine Abgabe erhoben werden könne, wenn eventuell in einem anderen Staat, insbesondere in einem Staat, in dem ein ausländischer Anbieter ansässig sei, auch eine Abgabe erhoben werde, ob das also eine unzulässige Doppelbesteuerung sei, oder ob gar keine Abgabe erhoben werden könne, weil der Anbieter seinen Sitz im Ausland habe und die Abgabe im Inland erhoben werden solle. Europarechtlich sei das unproblematisch. Dazu gebe es eine ganz klare, inzwischen seit fünf Jahren verfestigte Rechtsprechungslinie, die so eindeutig sei, dass man daran nicht mehr rütteln könne. Danach sei Doppelbesteuerung jedenfalls jenseits der harmonisierten Steuern - die Glücksspielsteuern seien ebenso wie Glücksspielabgaben nicht harmonisiert - nicht europarechtswidrig. Dies sei inzwischen durch sieben oder acht Urteile bestätigt.

Im Übrigen sei es selbstverständlich auch zulässig, einen Anknüpfungspunkt, der im Inland bestehe, zum Anlass für eine Abgaben- oder Steuererhebung zu nehmen. Hier sei Anknüpfungspunkt der Wohnsitz des Spielers. Das gebe es auch bei anderen Steuern, die ganz unproblematisch erhoben würden, etwa bei der Feuerschutzabgabe, die dazu dienen solle, eine Steuer auf den Feuerschutz zu erheben, den der einzelne Bürger erfahre. Sie werde aber bei den Versicherungen erhoben, und zwar selbstverständlich auch bei ausländischen Versicherungen, wenn sie im Inland irgendeinen Gegenstand gegen Feuer versicherten.

Deswegen könne sich auch ein Anbieter durch Wegzug nach Gibraltar, Malta oder wohin auch immer nicht der Abgabe entziehen. Man könne sie trotzdem erheben. Rechtlich gesehen sei das unproblematisch.

Die Bemessungsgrundlage für die Abgabe solle der Rohertrag sein, also die Differenz zwischen den Spieleinsätzen für ein bestimmtes Spiel und den ausgezahlten Gewinnen. Darauf solle eine Abgabe in Höhe von 20 % erhoben werden. Angenommen, etwa die Hälfte des Rohertrages werde durch Kosten aufgezehrt, dann entspreche das einer Nettoertragsbesteuerung von 40 %. Das sei deutlich mehr als das, was es bisher bei traditionellen Gewinnsteuern gebe. Auf der einen Seite entstehe ein klarer Lenkungseffekt, der spürbar sei. 40 % auf den Nettoertrag merke der Anbieter sicherlich. Teilweise werde er das weitergeben können, teilweise aber auch nicht.

Auf der anderen Seite sei international die Erfahrung gemacht worden, dass eine Abgabe in Höhe von 20 % des Rohertrags akzeptabel sei. Damit hätten beispielsweise die Italiener gute Erfahrungen gemacht. Auch bei den Briten funktioniere das. Die Franzosen nähmen hingegen deutlich mehr, und dort funktioniere es nicht, da gingen die Anbieter weiterhin in die Illegalität.

Schleswig-Holstein habe also den Balanceakt mit den 20 % ganz gut geschafft. Auf der einen Seite erfolge eine effektive Lenkung, und auf der anderen Seite würden Anbieter und Spieler nicht in den Schwarzmarkt abgedrängt, wo sie weder einer ordnungsrechtlichen Kontrolle noch einer abgabenrechtlichen Lenkung unterliegen würden.

Es sei immer wieder zu lesen, es bestünde die Gefahr eines strukturellen Vollzugsdefizits, was zur Nichtigkeit der Abgabe führen könnte, weil man letztlich den Lenkungszweck nicht erreichen könne. Das eindeutig falsch. Zum Einen sei der Gesetzentwurf schon darauf ausgelegt, Vollzugsdefizite möglichst zu reduzieren. Durch die kontrollierte Öffnung bestehe natürlich ein Anreiz, aus der Illegalität in die Legalität zu wechseln, weil damit die Möglichkeit für Werbung bestehe. Die sei dann auch, wenn die Suchtprävention nicht mehr an erster Stelle stehe, in größerem Maße möglich als bisher. Dies sei ein klarer Anreiz jedenfalls für die größeren, die wesentlichen Anbieter, in die Legalität zu gehen. Wenn sie sich hätten registrieren lassen, erfüllten sie sicherlich auch ihre steuerlichen Pflichten, jedenfalls, wie Erfahrungen aus anderen Ländern zeigten, in aller Regel. Täten sie das nicht, verlören sie ihre Lizenz und seien dann nicht mehr in der Lage zu werben und könnten sich den deutschen Glücksspielmarkt nicht mehr erschließen.

Daneben gebe es noch engmaschige Aufzeichnungspflichten, digitale Kontrollmechanismen und schließlich auch die europarechtlichen Instrumentarien, um eine effektive Kontrolle sicherzustellen. Soweit Vollzugsdefizite verbleiben sollten - das lasse sich natürlich nicht ausschließen; es werde dann immer noch Drittstaatsanbieter im Online-Bereich geben, die sich weiterhin nicht registrieren ließen und versuchten, keine Abgabe zu zahlen -, sei das jedenfalls kein strukturelles Defizit mehr. Defizite seien nur strukturell, wenn sie dem Gesetzgeber zuzurechnen seien, wie es das Bundesverfassungsgericht in zwei Leitentscheidungen gesagt habe. Es habe außerdem gesagt, bei Auslandssachverhalten sei das in der Regel nicht zurechenbar, weil da naturgemäß die Möglichkeiten dessen beschränkt seien, was ein deutscher Gesetzgeber regeln könne.

In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass ab 2015 die Umsatzsteuer auf Online-Anbieter nach dem Wohnsitzstaat des Leistungsempfängers erhoben werde, also genau das, was jetzt für die Glücksspielabgabe auch vorgesehen sei. Er habe bisher nirgendwo gelesen, dass die Umsatzsteuer ab 2015 wegen struktureller Vollzugsdefizite verfassungswidrig sei.

Herr Dr. Dietlein habe in Aussicht gestellt, dass der Bund die Regelungskompetenz an sich ziehen könnte, wenn eine zersplitterte Rechtslage entstünde, weil Schleswig-Holstein etwas anderes mache als 15 andere Länder. Da müsse man zunächst einmal sehen, dass der Bund die konkurrierende Kompetenz im Bereich der Wirtschaft habe. Er könne sich aber nicht auf ord-

nungsrechtliche Instrumentarien oder Kompetenzen berufen. Wenn er das machen würde, müsste er eine relativ liberale Richtung fahren; denn ordnungsrechtliche Ziele dürfe er auf Basis dieser Kompetenz nicht verfolgen. Er könne dann wohl die Wirtschaft regulieren, wie das gegenwärtig im Bereich der Spielautomaten der Fall sei. Wenn dann tatsächlich zu diesem Zeitpunkt immer noch 15 andere Länder dagegen sein sollten, bezweifle er, dass der Bund das gegen den Willen von 15 Ländern machen würde. Wenn er aber bundesrechtlich ein Modell verfolge, wäre das zwangsläufig ein eher liberales Modell. Dann könne er nicht erkennen, wie der Bund eine Lenkungsabgabe erheben könnte, die ein ordnungsrechtlich motiviertes Modell ergänze. Er würde im Zweifelsfall, was auch nahe liege, die Rennwett- und Lotteriesteuer entsprechend auf die Angebote ausdehnen, die er reguliere. Das Aufkommen aus der Rennwett- und Lotteriesteuer stehe aber den Ländern zu, auch wenn es der Bund regele.

Was die Frage angehe, ob man überhaupt noch ein Lottomonopol aufrechterhalten könne, wenn man das Ganze im Übrigen etwas stärker öffne und vor allem der Gedanke der Suchtprävention nicht mehr an erster Stelle stehe, sehe er das etwas weniger kritisch, als Herr Dr. Hecker das gesagt habe. Es sei zwar richtig, dass das Bundesverfassungsgericht einen Hinweis zu der Frage gegeben habe, was in diesem Bereich möglicherweise durch ordnungsrechtliche Instrumentarien anstelle eines Monopols gemacht werden könne. Es habe aber nicht gesagt, dass das grundsätzlich so erfolgen könne, sondern es habe formuliert, dass es nicht offensichtlich ausgeschlossen sei, das so zu tun. Wenn aber der Gesetzgeber im Rahmen seines Wertungsspielraums, den das Bundesverfassungsgericht generell und auch in dem erwähnten Urteil zuerkenne, sage, nach seiner Einschätzung sei es ausgeschlossen, dann werde das Bundesverfassungsgericht seines Erachtens diese Wertung akzeptieren.

Hinsichtlich der Frage, wie es mit der europarechtlichen Kohärenz aussehe, sei immer das Damoklesschwert, das über dem Ganzen schwebe, dass der EuGH gesagt habe, er wolle keine Rücksicht nehmen müssen auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in einem Mitgliedstaat. Das bedeute, der EuGH werde eine landesrechtliche Regelung absehbar danach beurteilen, ob ihre Kohärenz auch unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Regelung gegeben sei. Wenn die landesrechtliche Regelung kohärent mit dem restlichen Bundesrecht sei, werde der EuGH das akzeptieren. Er sehe eher ein Problem, wenn man an einem sehr engen Konzept festhalte, auch im Bereich des Sportwetten-Online-Angebots, und daneben noch die relativ großzügige bundesrechtliche Regelung für den Spielautomatenbereich habe.

In der Gesamtschau von Bundes- und Landesrecht, auf die es dem EuGH ankomme, sehe er bei dem vorgesehenen Modell weniger Probleme als bei dem derzeitigen Konkurrenzmodell.

Abg. Heinold richtet die Frage an Herrn Dr. Nolte, in welcher Höhe mit Einnahmen für das Land Schleswig-Holstein aufgrund der 20-prozentigen Abgabe auf den Rohertrag gerechnet werden könne. Sie weist darauf hin, dass in Schätzungen von 60 bis 200 Millionen € die Rede sei. Ferner erkundigt sie sich danach, welche Erfahrungen darüber vorlägen, welche Auswirkungen es habe, wenn die Abgabe in den Ländern unterschiedlich hoch sei und was dies EU-rechtlich hinsichtlich des Wettbewerbs bedeute.

Herr Dr. Nolte antwortet, im Hinblick auf die ökonomischen Auswirkungen könne er sich nur auf Aussagen von Sachverständigen beziehen. Es gebe Hinweise darauf, dass sich die Einnahmen verbesserten, es gebe aber auch gegenteilige Äußerungen. Fakt sei, dass der Sportwettenmarkt in Deutschland geöffnet werde, womit natürlich auch bestimmte Prognosen verbunden seien. Die Abgabenhöhe von 20 % auf den Bruttoertrag in Schleswig-Holstein liege seines Erachtens im europäischen Vergleich in dem richtigen Korridor. Eine Abgabe in Höhe von $16 \frac{2}{3}$ des Spieleinsatzes würde seiner Meinung nach keinen privaten Anbieter in den legalen Markt locken.

Herr Dr. Hecker habe die Frage angesprochen, wie die Ziele des § 1 des Gesetzentwurfs durch die Abgabenhöhe erreicht werden könnten. § 1 enthalte ein ganzes Bündel von Zielen, auch Ziele, die sich gegenseitig nicht unbedingt entsprächen, die daher in gewisser Weise durch die Höhe der Abgabe in Ausgleich gebracht werden müssten. Dadurch könnte man den höchstmöglichen Kanalisierungseffekt erreichen. Damit würde man aber keine moderate Verteuerung des Angebots erzielen, was aber letztlich auch zur Suchtprävention dienen solle. Es müsse also ein Korridor zwischen Spürbarkeit und Marktgerechtigkeit gefunden werden. Dieser Korridor sei seiner Meinung nach mit der Abgabe von 20 % auf den Rohertrag erreicht. Es gebe erste Signale von der Europäischen Kommission, dass das Glücksspielgesetz von Schleswig-Holstein EU-rechtskonform sei.

Hinsichtlich des Glücksspielstaatsvertrages der anderen 15 Länder habe er insbesondere wegen der darin enthaltenen Abgabenkonstruktion massive Bedenken. Es sei eine künstliche Verknappung von Konzessionen und die Festlegung auf sieben Konzessionen vorgesehen, verbunden mit einer Konzessionsabgabe für die Erteilung einer Konzession, nicht ausgerichtet an dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand, und einer daran anschließenden Konzessionsabgabe, die in dem Glücksspielstaatsvertrag übrigens als reine Finanzierungsabgabe und nicht als Lenkungsabgabe formuliert sei. Das Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein bemühe sich dagegen um größtmögliche Kohärenz. Der Europäische Gerichtshof habe im Übrigen nicht gesagt, dass das Lottomonopol nicht auch auf Suchtprävention gestützt werden könne. Es sei aber auch zulässig, es vorwiegend auf die Bekämpfung von Manipulations- und Betrugsvor-

beugung zu stützen. Insgesamt habe er mit dem Gesetzentwurf EU-wettbewerbsrechtlich keine Probleme.

Der Vorsitzende, Abg. Rother, fragt, ob es sich bei den gerade erwähnten Signalen der Europäischen Kommission um öffentliche Äußerungen handele. - Herr Dr. Nolte antwortet, er habe entsprechende Informationen aus dem Bereich des Sports.

Herr Dr. Dietlein legt dar, das EuGH habe die Kriminalitätsbekämpfung als Motiv akzeptiert. Allerdings weiche das Bundesverfassungsgericht in diesem Punkt davon völlig ab. Es gebe zwei diesbezügliche Entscheidungen. In der Sportwettenentscheidung vom 28. März 2006 habe das Bundesverfassungsgericht die deutsche Sportwettenregulierung für verfassungswidrig erklärt, weil die Suchtprävention nicht konsequent umgesetzt werde. Im geltenden Staatsvertrag stehe schon die Kriminalitätsprävention. Wenn das als Argument ausgereicht hätte, dann hätte das Bundesverfassungsgericht die Regelung nicht für verfassungswidrig erklären dürfen. In einer späteren Entscheidung vom 14. Oktober 2008 zum Bereich Lotterien nehme das Bundesverfassungsgericht auf die Sportwettenentscheidung Bezug und sage ausdrücklich, das Lottomonopol lasse sich unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten insbesondere mit Blick auf das Ziel der Suchtprävention rechtfertigen. Auch in diesem Urteil werde die Kriminalitätsbekämpfung nicht als ein Aspekt wahrgenommen, der für sich genommen das Monopol tragen könnte. Es sei zuzugeben, dass das Gericht das etwas nebulös formuliert habe; vom Ergebnis her wäre die Entscheidung vom 28. März 2006 aber falsch gewesen, wenn die Kriminalitätsbekämpfung für sich genommen ausgereicht hätte. Dann hätte man sich die ganze Debatte über die Suchtprävention sparen können. Die Parameter von EuGH und Bundesverfassungsgericht seien nicht deckungsgleich. Das Bundesverfassungsgericht sei in dieser Hinsicht bei Staatsvorbehalten deutlich strenger. Es sei seines Erachtens auch einsichtig, dass Kriminalitätsbekämpfung grundsätzlich mit Mitteln der Auflagen und der Kontrolle erfolgen müsse.

Hinsichtlich der abgabenrechtlichen Thematik sei die Rechtsprechung zur Lenkungsabgabe im Fluss. Es gebe noch keine festen Parameter. Fakt sei aber auf jeden Fall, dass eine derartige Regelung, wenn sie nicht ordentlich gemacht werde, für verfassungswidrig erklärt würde, und dann käme beim Land kein Cent an.

Er habe auch große Bedenken, wenn der Gleichheitsgrundsatz im Hinblick auf das strukturelle Defizit kleingeredet werde. Wer insoweit angeblich Humbug geredet habe, sei Professor Paul Kirchhoff gewesen, ein langjähriger Bundesverfassungsrichter und im letzten Bundestagswahlkampf designierter Bundesfinanzminister.

Herr Dr. Hecker ergänzt, das, was er zur Problematik der Doppelbesteuerung gesagt habe, habe Professor Kirchhoff in einem sehr umfangreichen Gutachten, das vor zwei Jahren veröffentlicht worden sei, umfassend geprüft. Er habe ganz klar gesagt, europarechtlich sei das Thema mit der Doppelbesteuerung ein nicht zu lösendes Problem. Es sei in diesem Zusammenhang zu fragen, warum das Europäische Parlament die Besteuerungsfrage aus der Dienstleistungsrichtlinie herausgenommen habe. Das liege doch an dem Problem der Doppelbesteuerung.

Was das strukturelle Vollzugsdefizit insbesondere bei Auslandssachverhalten angehe, sei der bekannteste Fall das Zinsbesteuerungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, in dem gesagt worden sei, dass die Zinsen auf im Ausland angelegtes Vermögen nicht hinreichend deklariert würden, und zwar durch Nichtbefolgung der Gesetze. Mithin bestehe ein strukturelles Vollzugsdefizit.

Wenn für Glücksspiele im Inland und im Ausland unterschiedliche Steuersätze gälten, müsse die Frage der Sitzlandsituation geklärt werden. Wenn in einem Sitzland ein bestimmter Steuersatz gelte, sei dieser dort zu veranschlagen. Insofern treffe der Vergleich mit der Feuerversicherung nicht zu. Bei der Feuerversicherung handele es sich um ein im Inland liegendes Objekt, das den Besteuerungssachverhalt hervorrufe. Das sei eine völlig andere Situation, als wenn vom Ausland eine im Ausland gestaltete und erbrachte Leistung im Inland verkauft werde. Es gebe dann im Inland keinen Besteuerungsansatz; denn durch den Veranstalter geschehe im Inland nichts. Der einzige, den man im Inland besteuern könnte, wäre der Spieler. Es könnte beispielsweise darüber nachgedacht werden, eine Gewinnbesteuerung oder eine Einsatzbesteuerung des Spielers vorzunehmen. Der Spieler sei im Endeffekt das Steuersubjekt, nicht der Glücksspielveranstalter.

Herr Dr. Englisch berichtet, es sei bekanntlich von der Europäischen Kommission ein Beihilfungsverfahren gegen Dänemark im Hinblick auf das dänische Glücksspielkonzept und Glücksspielabgabenkonzept eingeleitet worden. Die Kommission habe es als problematisch angesehen, dass terrestrische Spielbankangebote einer deutlich höheren Abgabe als Online-Spielangebote unterlägen. Genau das träte auch in Schleswig-Holstein ein, wenn der vorliegende Gesetzentwurf verabschiedet würde. Die Frage sei, ob dies beihilferechtlich ein Problem darstelle. Er meine, dass das aus folgenden Gründen nicht der Fall sei. Der EuGH, an dessen Rechtsprechung sich natürlich auch die Kommission orientiere, habe bereits relativ umfangreich zur Frage der Anwendbarkeit des Beihilfenrechts auf Steuern und Abgaben Stellung bezogen. Ein Grundsatz sei: Um eine Begünstigungswirkung feststellen zu können, die möglicherweise beihilferechtswidrig sei, brauche man zunächst einmal ein Normalniveau und prüfe dann, ob das, was außerhalb der Norm liege, eine Begünstigung darstelle. Es sei festzu-

stellen, dass das Normalniveau angesichts des breiten Anwendungsbereichs dieser Abgabe, das Abgabenniveau nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sei. Das, was abweiche, sei das Niveau der Belastung der Spielbanken. Das weiche aber nicht nach unten, sondern nach oben ab, sei also eine Sonderbelastung.

Es sei keineswegs so, dass eine solche Sonderbelastung nicht ausnahmsweise auch als Begünstigung aller anderen interpretiert werden könnte, was wirtschaftlich gesehen gar nicht so fern liege. Aber der EuGH habe bei diesen Sonderbelastungen sehr strenge Voraussetzungen für die Annahme einer Beihilfe aufgestellt. Das sei anders, als wenn das Normalniveau nach unten durchbrochen werde. Der EuGH habe in einigen Urteilen gesagt, dass eine Beihilfe nur unter zwei Voraussetzungen anzunehmen sei: Erstens müsse ein intensives Wettbewerbsverhältnis zwischen den unterschiedlich Belasteten vorliegen, und zweitens müsse außerdem die höhere Abgabe auch noch speziell das Ziel haben, den höher Belasteten im Wettbewerb schlechter zu stellen.

Im vorliegenden Fall sei schon sehr fraglich, ob überhaupt ein hinreichend intensives Wettbewerbsverhältnis zwischen terrestrischen Spielbanken und dem Online-Angebot bestehe. Er habe gehört, dass die Kommission insoweit Zweifel habe, aber das werde sich in nächster Zeit sicherlich klären. Relativ eindeutig scheine ihm aber zu sein, dass die Spielbankabgabe nicht darauf abziele, Spielbanken im Wettbewerb schlechter zu stellen. Dass die Spielbankabgabe höher sei, habe ganz andere Gründe. Erstens gelte sie sämtliche Ertragssteuern und sonstige Steuern mit Ausnahme der Umsatzsteuer mit ab, und zweitens könne man beim terrestrischen Angebot sehr viel intensiver lenken, weil es keine Ausweichmöglichkeiten gebe. Das sei beim Online-Angebot anders. Der Unterschied mache also Sinn. Insofern sei er beihilferechtlich ziemlich sicher, dass das unproblematisch sei.

Er respektiere selbstverständlich Professor Kirchhoff. Es sei aber ergänzend anzumerken, dass er im europäischen Steuerrecht nicht so hervorgetreten sei wie im Steuerverfassungsrecht. Er kenne das erwähnte Gutachten nicht, er kenne aber Urteile des EuGH zum Beispiel zu Columbus Container. Darin heiße es, die Doppelbesteuerung sei unionsrechtlich kein Problem. Man möge das für ungünstig halten; er sei offen gesagt auch kein Freund dieser Rechtsprechung, das sei aber die Rechtsprechung. Die werde sich auch nicht mehr ändern, weil sie inzwischen in sieben oder acht Urteilen bestätigt worden sei. Diese Fakten müsse man einfach zur Kenntnis nehmen.

Im Hinblick auf das strukturelle Vollzugsdefizit müsse man zwei Punkte auseinanderhalten. Der eine Punkt sei die Technik. Man könne gerne darüber reden, wie das technisch zu machen es; es gebe Ansätze aus Dänemark, aus Italien, von der Isle of Man. Das sei aber nicht das

grundsätzliche Problem, sondern die Frage sei, ob es überhaupt ein strukturelles Vollzugsdefizit sei. Das Bundesverfassungsgericht habe nicht gesagt, es bestehe ein strukturelles Vollzugsdefizit, weil im Ausland Zinsen nicht erfasst werden könnten oder weil im Ausland erzielte Veräußerungsgewinne nicht erfasst werden könnten, sondern es bestehe ein strukturelles Vollzugsdefizit, weil der Gesetzgeber keine Vorkehrungen getroffen habe, um im Inland, wo Vorkehrungen möglich gewesen wären, Zinsen und Veräußerungsgewinne hinreichend zu erfassen. Das Bundesverfassungsgericht habe auch ausdrücklich in einer nachfolgenden Kammerentscheidung gesagt, im Regelfall könnten Vollzugsdefizite in Auslandssachverhalten, so sie denn bestünden, dem Gesetzgeber nicht zum Vorwurf gemacht werden, weil insoweit seine Handlungsmöglichkeiten wesentlich begrenzter seien. Dementsprechend liege kein zur Nichtigkeit führendes strukturelles Vollzugsdefizit vor.

Was die Frage angehe, ob es überhaupt einen Ansatzpunkt dafür gebe, eine Abgabe zu erheben, wenn der Anbieter hier keinen Sitz habe und hier auch kein Objekt gelegen sei, sondern nur eine Person mit ihrem Wohnsitz, sei zu sagen, dass das beispielsweise auch das Konzept der Umsatzsteuer sei, und daran werde sich auch im Jahre 2015 bei der Neuregelung der Umsatzsteuer nichts ändern.

Abg. Beran legt dar, im Landtag sei wiederholt behauptet worden, der Europäische Gerichtshof habe das staatliche Lotteriemonopol aufgehoben. Er habe bisher gedacht, dass ein Spruch des Europäischen Gerichtshofes von den inländischen Gerichten nicht zwangsläufig umgesetzt werden müsse, sondern dass sie auch zu einer anderen Auffassung kommen könnten, wenn sie das entsprechend begründeten. Vor diesem Hintergrund interessiere ihn, ob der derzeitige Staatsvertrag überhaupt noch rechtsgültig sei.

Herr Dr. Hecker führt aus, der Europäische Gerichtshof habe im Endeffekt von den Verwaltungsgerichten gestellte Fragen zu bestimmten Sachverhalten beantwortet. Die Verwaltungsgerichte hätten dem EuGH auch eine Rechtsinterpretation des deutschen Rechts nach ihrer Ansicht vorgestellt. In dem Verfahren sei von Länderseite vorgetragen worden, dass die Werbung sozusagen Schnee von vorgestern gewesen sei, weil sie zum Teil aus der Zeit vor der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung vom 28. März 2006 stamme. Der EuGH habe dazu gesagt, das sei ihm ganz egal, wie der Sachverhalt sei, trage ihm nur das Gericht vor. Ob dies richtig oder nicht richtig sei, möge sich dann im Rahmen der Fortsetzung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens entscheiden. Die Frage, ob das bestehende Recht, wie es vom Verwaltungsgericht vorgetragen worden sei, richtig angewendet werde, habe der EuGH ebenfalls mit dem Hinweis zurückgewiesen, dass er nur eine ihm vorgelegte Frage beantworte und nur sage: Wenn der Sachverhalt so sei, wie das Verwaltungsgericht das vorgetragen habe, und wenn die Rechtslage so sei, wie sie vorgetragen werde, dann könne das Gericht annehmen,

dass das europarechtswidrig sei. Die wegen der Einschaltung des EuGH ausgesetzten Verfahren würden nun wieder aufgenommen, und jetzt entschieden die Verwaltungsgerichte in erster Instanz auf der Grundlage der Hinweise des EuGH, ob das europarechtswidrig sei oder nicht, aber dann nicht mehr nach dem Sachverhalt, wie er bei der Fragestellung an das EuGH bestanden habe, sondern es müsse die Rechtslage zum Zeitpunkt der Entscheidung durch das Verwaltungsgericht zugrunde gelegt werden. Diese Entscheidung sei dann immer noch nicht rechtskräftig; denn es gebe die Möglichkeit der Berufung zum Oberverwaltungsgericht bzw. Verwaltungsgerichtshof, und danach sei auch noch der Weg zum Bundesverwaltungsgericht möglich.

Herr Dr. Nolte betont, der Europäische Gerichtshof habe nicht gesagt, dass es kein Lotteriemonopol geben dürfe. Theoretisch sei auch ein Sportwettenmonopol möglich, und es dürfe durchaus auch duale Systeme nebeneinander geben. Wichtig sei, dass im Glücksspielrecht eine Konsistenz vorhanden sei. Es gehe nicht, einerseits das Automatenspiel auszuweiten und andererseits das am wenigsten suchgefährdende Lottomonopol zu erhalten. Gefordert sei also eine konsistente Politik. Das sei auch der Hintergrund dafür, dass in § 1 des Staatsvertragsentwurfes der anderen 15 Bundesländer eine Klausel enthalten sei, wonach die jeweiligen Glücksspiele nach ihren spezifischen Manipulations-, Betrugs- und Suchtgefahren zu beurteilen seien. Natürlich sei den Ländern klar, dass die Suchtgefahr im Bereich der Lotterien deutlich geringer sei als in anderen Bereichen. Er meine, dass der Entwurf des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes die realen Gegebenheiten in den Blick nehme.

Er halte es für wichtig, dass die Kanalisierung deshalb gelinge, um die illegalen Angebote unter das deutsche Ordnungssystem zu stellen und dadurch auch die gesellschaftspolitischen Ziele zu erreichen. Wenn es nicht gelinge, die Kanalisierung hinzubekommen, dann erreiche man diejenigen nicht, bei denen man Manipulation und Betrug bekämpfen wolle und Verbraucherschutz gewährleisten wolle. Deshalb müsse eine Kanalisierung so konzipiert sein, dass sie auch tatsächlich zu einer Kanalisierung führe. Daran müssten sich alle Maßnahmen ausrichten. Insoweit sei seiner Auffassung nach das Glücksspielgesetz von Schleswig-Holstein in einem weitaus höheren Maße auf dem richtigen Weg.

Herr Dr. Dietlein wirft ein, den Begriff „Kanalisierung“ sollte man seiner Meinung nach in diesem Zusammenhang vermeiden, denn Kanalisierung heiße, einen in der Bevölkerung vorhandenen Spieltrieb nur aufzufangen. In dem Gesetzentwurf gehe es eindeutig darum, einen Markt zu expandieren. Das sei nicht das, was man unter „Kanalisierung“ verstehe.

Der EuGH habe im Übrigen gesagt, dass ein Staatsvorbehalt europarechtswidrig sein könne, wenn durch eine expansive Politik in einem anderen Bereich die Ziele des Monopols nicht erreicht werden könnten.

Darüber, dass bei Spielautomaten ein Regulierungsbedarf bestehe, gebe es sicherlich keine Meinungsverschiedenheiten. Das gehöre seines Erachtens auch in den vorliegenden Gesetzentwurf hinein. Aber das bedeute nicht automatisch, dass damit Lotterie- und Sportwettenregulierungen im geltenden Glücksspielstaatsvertrag unanwendbar wären.

Hinsichtlich der Frage nach dem Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof bestehe folgender entscheidender Unterschied: Das Bundesverfassungsgericht erkläre eine Regelung unmittelbar selbst für verfassungswidrig. Dann sei die Norm weg. Der Europäische Gerichtshof gebe nur Auslegungsvorgaben, und das nationale Gericht entscheide, ob eine Norm unanwendbar sei. In einem solchen Fall könne auch nachjustiert werden, etwa im Bereich des Automatenspiels, und dann sei das Defizit behoben.

Abg. Kalinka möchte wissen, wie eigentlich nach der Verabschiedung des Glücksspielgesetzes in Schleswig-Holstein ein Notifizierungsverfahren ablaufe. Angenommen, Schleswig-Holstein schaffe ein Gesetz und lasse anschließend bundesweite, europaweite und gegebenenfalls weltweite Anbieter zu, interessiere ihn die Frage, was das im Verhältnis zum Bund bedeuten würde und ob Schleswig-Holstein das überhaupt tun dürfte.

Herr Dr. Dietlein antwortet, grundsätzlich gelte in einem Bereich, der nicht bereits durch den Bund geregelt sei - solche Regelungen gebe es bisher nur für das Automatenspiel und die Pferdewetten -, dass die Regulierungshoheit bei den Ländern für ihren Hoheitsbereich liege. Die Spielregeln würden also durch das Land vorgegeben, in dessen Bereich die Spielaufträge aufgegeben würden. Selbstverständlich könne im schleswig-holsteinischen Gesetz nicht gesagt werden, wie im Freistaat Bayern Spielaufträge generiert werden dürften. Das Land Schleswig-Holstein könne aber durchaus die Spielregeln auch für Unternehmen vorgeben, die ihren Sitz im Ausland hätten. Das sei Teil der Lotteriehochheit der Länder. Mit diesem Begriff sei traditionell die ordnungsrechtliche Herkunft der Glücksspielregulierung gemeint. Die würde durch den derzeit vorliegenden Gesetzentwurf wohl verlassen. In dem Moment, in dem im Mittelpunkt die Gewinnerzielungsmöglichkeit für die Akteure stehe, befinde man sich nicht mehr im Ordnungsrecht, sondern in der Wirtschaftsregulierung.

Abg. Kalinka interpretiert dies so, dass Schleswig-Holstein nicht die Konzessionierung eines Anbieters aus Malta oder Gibraltar, wie sie dort vorgenommen worden sei, übernehmen müsse.

Herr Dr. Dietlein antwortet, das müsse das Land nicht tun, und das sollte es auch nicht tun. Nach seinem Eindruck sei der Gesetzentwurf eine Art Blankovollmacht und ein Aufruf an ausländische Anbieter, mit ihrer EU-Konzession nach Schleswig-Holstein zu kommen. So sollte es das Land nicht machen, sondern es sollte immer selber kontrollieren. Das sei es den Bürgerinnen und Bürgern schuldig.

Herr Dr. Hecker führt aus, in einem Notifizierungsverfahren prüfe die Europäische Kommission keineswegs das gesamte Gesetz, sondern sie prüfe nur, ob einzelne Normen geeignet seien, möglicherweise das Europarecht zu tangieren, insbesondere die kommunikativ relevanten Normen. Die Kommission habe drei Monate Zeit - das sei die sogenannte Sperrfrist -, Bedenken zu erheben. Wenn sie Bedenken erhebe, werde eine weitere Frist in Gang gesetzt, innerhalb der das Land das Gesetz nicht umsetzen könne. Danach komme es unter Umständen zum Streit zwischen dem Land und der Kommission. Selbst wenn die Kommission ein Gesetz nicht beanstande, heiße das nicht, dass das Gesetz europarechtskonform und verfassungskonform sei.

Abg. Kalinka richtet die Frage an Herr Dr. Nolte, wie man sich die von ihm erwähnte kontrollierte Öffnung des Sportwettenmarktes vorstellen könne. - Herr Dr. Nolte berichtet, im August 2009 habe der Arbeitskreis Glücksspiel des Sports, und zwar sowohl der gemeinnützige Sport und der professionell betriebene Sport, gemeinsam mit dem DOSB überlegt, wie im Rahmen der Evaluierung des Glücksspielwesens in Deutschland ein Schulterschluss erreicht werden könne, vom dem alle Parteien partizipierten, also alle 27 Millionen Bundesbürger, die in einem Sportverein organisiert seien. Dabei sei die Kanalisierung der Sportwetten in den legalen Markt ganz wichtig, weil bisher mehr als 90 % der Sportwetten im Grau- und Schwarzmarkt liefen. Damit verbunden sollte zum Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs dem gemeinnützigen Sport ein Teil der Erträge aus der Sportwettenabgabe zukommen. Der professionell betriebene Sport wolle an den Erträgen aus der Sportwettenabgabe nicht partizipieren. Dieser habe die Möglichkeit, Einnahmen aus der Trikot- und Bandenwerbung und Sponsoring zu generieren. Hinzu komme eine mittelbare Zurverfügungstellung, weil auch der gemeinnützige Sport zum Teil aus dem professionell betriebenen Sport quersubventioniert werde. Natürlich wäre auch der gemeinnützige Sport in der Lage, Banden- und Trikotwerbung anzubieten. Dieses Ergebnis sei dann im letzten Jahr konkretisiert worden und sei jetzt in den im Februar 2011 vorgelegten Entwurf gemündet, der ganz ausdrücklich sowohl vom gemeinnützigen Sport als auch vom professionell betriebenen Sport artikuliert worden sei.

Die Kontrolle über den Sportwettenmarkt erfolge präventiv und repressiv. Die präventive Kontrolle erfolge vor allem über die Formulierung von klaren Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Anbieter, also Zuverlässigkeit, Liquidität, Sicherheit. Daneben erfolge eine Kontrolle

durch die Festlegung, auf welche Ereignisse gewettet werden dürfe. Der Sport habe sich von Anfang an dafür ausgesprochen, dass Wetten auf hoch manipulative Ereignisse unzulässig sein sollten. In dem Zusammenhang stehe auch der Vorschlag, dass man den Sport stärker mit einbeziehe hinsichtlich der Frage, was der Inhalt der Erlaubnis sei, worauf gewettet werden dürfe, welche Auflagen, Nebenbestimmungen und Bedingungen formuliert würden. Dafür könnte die Sachkunde und Kompetenz des Sports mit einbezogen werden.

Im Übrigen entspreche es der gängigen Praxis, dass sich der Sport natürlich auch dem Frühwarnsystem unterwerfe, beispielsweise dem Wettradar oder dem Early-Warning-System, von der FIFA eingerichtet, wo weltweit Wetten auf Sportereignisse gespeichert und auffällige Quoten abgefedert würden. Das sei eine weitere Kontrolle aus Sicht des Sports.

Darüber hinaus erfolge eine Kontrolle über die Abgabe. Sie müsse ein Stück weit spürbar sein, damit sie zu einer gewissen Kontrolle des Spielverhaltens führe. Sie dürfe aber natürlich nicht jenseits der Marktgerechtigkeit sein.

Das sei das, was der Sport unter kontrollierter Öffnung des Sports verstehe. Der Sport verstehe auch die Kanalisierung nicht als Expansion, als Suchtförderung, weil das für den Sport kontraproduktiv wäre. Der Sport wolle keine Sportwettensüchtigen; das wollten im Übrigen auch private Anbieter nicht wirklich, denn das wäre mittel- und langfristig kontraproduktiv auch für diese Klientel. Ziel sei es, den natürlichen Spieltrieb in geordnete Bahnen zu lenken, weil die Integrität des sportlichen Wettbewerbs gesichert werden solle. Denn das sei die Grundlage der Anerkennung des Sports durch Staat und Gesellschaft. Wenn sportliche Ereignisse durch innere oder äußere Faktoren - beispielsweise auch Doping - beeinflusst würden, dann verliere der Sport die Grundlage seiner staatlichen Anerkennung. Deshalb plädiere der Sport für die Kanalisierung.

Abg. Kalinka legt, an Herrn Dr. Englisch gewandt, dar, er verstehe die beispielhaft erwähnte Feuerschutzsteuer so, dass sie auf im Land gelegene Objekte erhoben und dann für Zwecke des Landes, beispielsweise für eine Feuerweherschule, verwendet werde.

Herr Dr. Englisch antwortet, es sei richtig, dass die versicherten Objekte in dem betreffenden Land liegen müssten. Es treffe seines Erachtens aber nicht zu, dass das Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer quasi qua Gesetz oder Verfassung zweckgebunden sei, sondern es fließe in den allgemeinen Landeshaushalt. Über die Verwendung entscheide dann der Landesgesetzgeber.

Abg. Hinrichsen erkundigt sich danach, ob die erwähnte Änderung des Umsatzsteuerrechts im Jahr 2015 Auswirkungen auf den in Rede stehenden Gesetzentwurf haben werde, sodass jetzt ein Gesetzentwurf beraten und möglicherweise beschlossen werde, der unter Umständen am 1. Januar 2015 hinfällig wäre, weil dann von der Bundesebene oder gar von der EU-Ebene andere Regelungen in Kraft träten.

Herr Dr. Englisch stellt klar, seine Ausführungen hätten sich auf die geltende Rechtslage bezogen, insbesondere auf die derzeitige Rechtsprechung. Sein Hinweis auf 2015 sei so zu verstehen, dass es dann zu Neuregelungen im Bereich des Umsatzsteuerrechts kommen werde, die seines Erachtens verdeutlichten, dass es nicht sehr nahe liege, von einem strukturellen Vollzugsdefizit im Hinblick auf die beabsichtigte Regelung in Schleswig-Holstein zu sprechen.

Es werde 2015 zu einer Ungleichbehandlung von inländischen Anbietern etwa im Bereich Odds und einerseits und Online-Anbietern aus dem Ausland kommen, die auch Wettangebote machten, weil nur die inländischen Anbieter dann von der Umsatzsteuer befreit seien, nicht aber die ausländischen Anbieter. Das sei nicht zulässig. Der Bund werde dann irgendetwas tun müssen.

Eine Konsequenz könnte sein, dass er die Befreiung von der Umsatzsteuer anders ausgestalte, sodass es eine neutrale Regelung sei; denkbar sei aber auch, dass der Bund sagen werde, er gestalte das gesamte Rennwetten- und Lotteriewesen so, dass es auch diese Sachverhalte mit erfasse. Dann wäre die Konzessionsabgabe in Schleswig-Holstein eine Art Übergangsphänomen.

Herr Dr. Dietlein betont, der Online-Glücksspielmarkt werde 2015 unter abgabenrechtlichen Aspekten regulierbar mit der Folge, dass auch der Bund tätig werden müsse. Das kläre aber noch nicht die Problematik des Vollzugsdefizits. In dem Moment, in dem europaweit umsatzsteuerrechtliche Fragen harmonisiert worden seien, bestehe das Problem eines nicht mehr flächendeckenden Vollzugs nicht mehr.

Für ihn sei aber das zentrale Problem, dass es bei der vorgesehenen schleswig-holsteinischen Regelung nicht um ein umsatzsteuerrechtliches Problem gehe, sondern dass eine Lenkungsabgabe erhoben werden solle. So, wie sie jetzt formuliert sei, sehe er darin ein fiskalisches Motiv, zumindest als Nebenzweck, und das sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungswidrig.

Herr Dr. Englisch wirft ein, nach seinem Eindruck sei der politische Wille vorhanden, dass es eine Lenkungsabgabe sein solle und nicht der Finanzierungszweck die Abgabe rechtfertige. Aber er müsse zugeben, dass der in § 1 enthaltene Verweis in dieser Hinsicht missverständlich sei, und das sollte bereinigt werden. Wenn die Intention aber sein sollte, dass die Abgabe auch einen Finanzierungszweck haben solle, dann bestehe ein Problem.

Abg. Brand-Hückstädt lässt verlauten, Herr Dr. Dietlein habe gesagt, dass er dem Gesetzentwurf entnehme, dass die derzeit bestehenden EU-Konzessionen anerkannt werden müssten bzw. automatisch anerkannt seien. Insoweit interessiere sie, aus welcher Vorschrift des Gesetzentwurf Herr Dr. Dietlein dies schließe. - Herr Dr. Dietlein entgegnet, er habe nicht von einer unmittelbaren Anerkennung gesprochen, sondern er spreche immer von einer De-facto-Anerkennung. - Abg. Brand-Hückstädt wirft ein, das sei nicht gewollt. - Herr Dr. Dietlein meint, wenn dies nicht gewollt sei, sollte man das auch deutlich im Gesetz zum Ausdruck bringen.

Herr Dr. Hecker weist auf § 19 Abs. 1 des Gesetzentwurfs hin, in dem es heiße, dass als Veranstalter eines Online-Casinos auf Antrag genehmigt werden könne, wer Unionsbürger sei usw. In Absatz 4 heiße es dann: „Bei Veranstaltern von Online-Casinospielen, die über eine Genehmigung eines anderen Mitgliedstaats der EU oder eines Vertragsstaats des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum verfügen, wird vermutet, dass die Zulassungsvoraussetzungen nach Absatz 1 Nr. 2 erfüllt seien und die Versagungsgründe nach Absatz 2 nicht vorliegen.“ Die Vermutungswirkung bedeute, dass dann, wenn die Versagungsgründe nicht vorlägen, Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis bestehe.

Abg. Brand-Hückstädt entgegnet, sie verstehe das so, dass die Konzessionsberechtigungen in dem Land, aus dem der Anbieter komme, die gleichen sein müssten, wie sie künftig in Schleswig-Holstein gälten. - Herr Dr. Dietlein wirft ein, dann sollte man das so in das Gesetz hineinschreiben.

Abg. Brand-Hückstädt fährt fort, sie könne der zitierten Passage nicht entnehmen, dass vor einer Konzessionserteilung in Schleswig-Holstein nicht mehr geprüft werden müsse, sondern sie meine, dass durchaus ein Prüfverfahren in Gang gesetzt werde. Wenn die Regelung im Gesetzentwurf missverständlich sein sollte, sollte über eine Präzisierung nachgedacht werden. - Herr Dr. Hecker bemerkt, in § 22 Abs. 4 des Entwurfs stehe das Gleiche.

Herr Dr. Nolte regt an, darüber nachzudenken, die Lenkungsfunktion der Abgabe dadurch klarzustellen, dass der zweite Halbsatz des § 4 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs gestrichen werde. Dann bestehe die Kohärenz zwischen Begründung und Verwendung. Im Übrigen könnten in

§ 1 auch all die Einrichtungen genannt werden, beispielsweise Suchtforschung, die daran partizipieren könnten. Dadurch wären seiner Meinung nach die im Raum stehenden Zweifel ausgeräumt.

Abg. Heinold bemerkt, sie habe die Antragstellerseite eben so verstanden, dass nicht gewollt sei, dass Anbieter aus dem europäischen Raum, die eine Lizenz hätten, automatisch auch eine Lizenz in Schleswig-Holstein bekämen. Dazu habe sie die Frage, ob es denn wettbewerbskonform wäre, eine Liberalisierung vorzunehmen, die nur die deutschen Anbieter betreffe.

Herr Dr. Englisch legt dar, es sei durchaus möglich, dass auch ausländische Anbieter eine Lizenz in Schleswig-Holstein erhalten könnten, sie müssten aber den deutschen Kriterien genügen. Das sei eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, die gerechtfertigt werden müsse. Der EuGH habe in seinen Urteilen zum Ausdruck gebracht, dass sie gerechtfertigt werden könne, weil gerade im Glücksspielbereich jedes Land ein unterschiedliches Schutzniveau anstrebe und unterschiedliche Vorstellungen habe. Deswegen wäre es durchaus zulässig, zu verlangen, dass ein ausländischer Anbieter in Deutschland gewisse Standards nachweisen müsse.

Herr Dr. Dietlein entgegnet, die bisherige Rechtsprechung, die das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ausschließe, basiere auf der Idee, dass das Glücksspiel als etwas behandelt werde, was nicht in das normale Wirtschaftsleben passe. In dem Moment, in dem Schleswig-Holstein sage, das sei normales Wirtschaftsrecht, was bisher noch niemand gemacht habe und was er auch nicht für richtig halte, erübrige sich auch diese Rechtsprechung. Das müsse dann neu ausgelotet werden.

Herr Dr. Nolte wirft ein, in der Praxis gingen die Bereiche Ordnungsrecht und Wirtschaftsrecht ineinander über. Das Wirtschaftsrecht, insbesondere das Wirtschaftsverwaltungsrecht, sei eine Materie des besonderen Ordnungsrechts. Da gehe es natürlich auch um Gefahrenabwehr, um Steuerung von Verhaltensweisen. Eine strikte Trennung würde sich wohl von der spezifischen Rechtsprechung entfernen, wonach es keine gegenseitige Anerkennung von EU-Lizenzen gebe. Jeder Mitgliedstaat dürfe seine ordnungsrechtlichen Bedingungen und Voraussetzungen eigenständig formulieren. Das sei in Italien und Frankreich nicht anders. Von daher habe er keinen Zweifel daran, dass jeder ausländische Anbieter die schleswig-holsteinischen Bedingungen zu erfüllen habe und sich nur unter diesen Bedingungen hier niederlassen dürfe.

Abg. Beran fragt, welche rechtliche Möglichkeit dann bestehe, wenn es künftig legale Anbieter geben sollte, illegale Anbieter vom Markt zu entfernen.

Herr Dr. Nolte antwortet, nach seinem Eindruck sei es bundesweit Ziel, eine Kanalisierung zu erreichen. Deswegen hätten sich ja die anderen 15 Bundesländer zu einer Öffnung des Sportwettenmarktes entschlossen. Die Kanalisierung solle bewirken, dass sich die Anbieter, die seriös operierten, in Schleswig-Holstein niederließen. Illegale Anbieter etwa aus Asien könne man weder durch ein Monopol noch durch eine Öffnung im Sinne der 15 anderen Bundesländer verhindern. Es wäre schon ein Gewinn, wenn es gelänge, 60 bis 70 % zu kanalisieren.

Herr Dr. Dietlein fügt hinzu, eine Reduzierung der Zahl illegaler Anbieter sei seiner Meinung nach nur durch Eingriffe in die Zahlungsströme erreichbar. Dazu gebe es in Deutschland durchaus Möglichkeiten, die bisher aber noch nicht genutzt worden seien. Die Zahl der illegalen Anbieter werde umso größer sein, je mehr Unsicherheiten bestünden. Derartige Unsicherheiten gebe es im vorliegenden Gesetzentwurf in großer Zahl. Er befürchte daher, dass sich die Zahl der illegalen Anbieter massiv erhöhen werde.

Punkt 2 der Tagesordnung:

Verschiedenes

Der Vorsitzende informiert den Ausschuss kurz über die Planungen für die nächsten Sitzungen des Ausschusses.

Die Ausschussmitglieder kommen dabei überein, zu dem von der Fraktion DIE LINKE für den 11. Mai 2011 beantragten Tagesordnungspunkt, Bericht des Innenministeriums und der Polizeidirektion Husum zum Angriff von Neonazis auf einer Mai-Kundgebung in Husum, auch einen Vertreter der Veranstalter der Kundgebung, des DGB, einzuladen.

Am 18. Mai 2011, ab 14:30 Uhr, will sich der Ausschuss gemeinsam mit dem Finanzausschuss von der Landesregierung über den aktuellen Sachstand zu den Beratungen zum Glücksspielstaatsvertrag auf Bundesebene informieren lassen.

Am 26. Mai 2011, 14:30 Uhr, wollen der Innen- und Rechtsausschuss sowie der Finanzausschuss gemeinsam über den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein, Drucksache 17/1452, beraten, der in der Mai-Tagung des Landtags in erster und zweiter Lesung behandelt werden soll.

Der Vorsitzende, Abg. Rother, schließt die Sitzung um 17:05 Uhr.

gez. Thomas Rother
Vorsitzender

gez. Dörte Schönfelder
Geschäfts- und Protokoll