



An den  
Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Der Vorstand

## **Ratifizierung eines Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen**

München, den 20. September 2007

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit großer Sorge haben wir zur Kenntnis genommen, dass die Ministerpräsidenten trotz eines angedrohten Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission sowie trotz aller volkswirtschaftlichen Nachteile am Staatsvertrag zum Glücksspielwesen festhalten wollen. Mit dieser Stellungnahme möchten wir Ihnen die Konsequenzen für die Volkswirtschaft, die Länder, die gemeinnützigen Destinatäre, die Glücksspielbranche und unser Unternehmen verdeutlichen.

Der Bet 3000 AG, einem der führenden Betreiber von Pferde- und Sportwettenfilialen in Deutschland mit 30jähriger Historie, 800 Mitarbeitern und Dienstleistern, droht durch den Staatsvertrag zum Glücksspielwesen die Insolvenz. Und das, obwohl die Vorgängerfirmen der Bet 3000 AG seit Jahrzehnten unter Beachtung aller Rechtsvorschriften zuverlässig tätig waren und in dieser Zeit über 100 Mio. € Steuern an Bund und Länder überwiesen haben.

Wir können verstehen, dass die Länder die Einnahmen der Lotterien sichern wollen. Wir können daher auch nachvollziehen, dass die Spielsuchtprävention als Argument für die gemeinschaftsrechtliche Legitimation des Monopols eingesetzt wird. Auf dieser Basis wurde der Staatsvertrag von einigen Beamten gemeinsam mit Interessenvertretern entwickelt und aufgrund seiner hohen Komplexität und begrenzter Information offenbar durch alle Instanzen „durchgewunken“. Aber, macht der Vertrag aus Sicht der Länder wirklich Sinn?

- Die EU-Kommission wird ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten
- Der Glücksspielstaatsvertrag gefährdet das Lotteriemonopol sowie seine Einnahmen
- Die Einnahmen brechen infolge von Werbereduzierungen bereits in 2007 ein
- Das Ziel der Suchtprävention wird verfehlt, ein Schwarzmarkt droht
- Ein Rechts-Chaos ab dem 1.1.2008 ist sicher
- 35.000 Arbeitsplätze bei Lotterievermittlern, Wettanbietern sowie Dienstleistern werden vernichtet
- Der volkswirtschaftliche Schaden wird auf 4 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt (ifo, Deloitte, BfA)

Bereits jetzt zeigt sich für alle Beteiligten, dass der Staatsvertrag genau das Gegenteil der Ziele „Lotto- bzw. Einnahmensicherung“ sowie „Suchtprävention“ bewirkt. Viele Minister und Beamte geben dieses hinter vorgehaltener Hand zu, sowie auch, dass das Monopol gemeinschaftsrechtlich nicht mehr haltbar ist. Mit dem Vertragsverletzungsverfahren drohen den Ländern zudem hohe Bußgeldzahlungen sowie Schadenersatzklagen privater Anbieter in Milliardenhöhe.

Nur, der „Tanker“ Glücksspielstaatsvertrag ist laut Aussage vieler Staatskanzleien aufgrund des Zeitmangels „nicht mehr zu stoppen“. Daher wird der Vertrag trotz verfassungs- und gemeinschaftsrechtlicher Bedenken in die Parlamente gebracht, man möchte „Zeit gewinnen“ und „nicht das Gesicht verlieren“. Damit wird die sinnlose Zerstörung tausender Arbeitsplätze billigend in Kauf genommen.

### 1) Die EU-Kommission wird ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten

Wie von uns bereits 2006 prognostiziert, hat die EU-Kommission das laufende Vertragsverletzungsverfahren (aktuelle Rechtslage) im März 2007 ausgeweitet, der Glücksspielstaatsvertrag wurde im Notifizierungsverfahren in der höchsten Eskalationsstufe (detaillierte Stellungnahme) gerügt. Alle wesentlichen Maßnahmen wurden als diskriminierend, unverhältnismäßig, unbegründet, unsystematisch und somit gemeinschaftswidrig erklärt. Im Mai 2007 wurde den Ländern ein weiteres Mahnschreiben der EU-Kommission Binnenmarkt zugestellt, das die Maßnahmen des geplanten Glücksspielstaatsvertrags abermals rügt. Darin kritisiert die Kommission den Verstoß Deutschlands gegen vier zentrale Grundwerte des EU-Vertrags: Beschränkung des freien Kapitalverkehrs, Werbebeschränkungen, Begrenzung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, Wettbewerbsbeschränkungen. Die Antwort der Bundesländer auf die Schreiben der Kommission war mangelhaft. Die EU-Kommission hat in Ende Juli 2007 betont, dass alle Kritikpunkte nach wie vor bestehen. Am 11. September 2007 haben Vertreter der EU-Kommission Ländervertretern in Brüssel mitgeteilt, dass die Kommission eine Klage vor dem EuGH einleiten wird, sollten die Länder weiter am Staatsvertrag festhalten. Nebenbei: In den letzten vier Jahren wurden 97% aller Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission vom EuGH bestätigt.

Hintergrund: Die Länder haben gemäß Rechtssprechung des EuGH die Wahl zwischen einem „kastrierten Monopol“ oder der kontrollierten Zulassung privater Anbieter. Bei einem „kastrierten Monopol“ dürfen Glücksspiele und nur noch eingeschränkt (weniger Produkte) angeboten und vertrieben (Reduktion Annahmestellen) und nicht mehr beworben werden. Denn, wenn Staaten „...die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen...“, entfällt die Monopol-Legitimation des Verbraucherschutzes. Zudem müssen die Maßnahmen eines Monopols „geeignet“ sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten und dürfen „nicht über das hinausgehen“, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Zudem muss das Monopol Glücksspiele insgesamt „kohärent und systematisch“ begrenzen („Gambelli“). Weiterhin hat der EuGH im „Lindman“-Fall geurteilt, dass der Gesetzgeber vor einer Monopol-Entscheidung die Suchtgefahr empirisch untersuchen und danach nachweisen muss, dass ein Monopol überhaupt notwendig ist, um die Suchtgefahren zu regeln. Dieses ist bis heute nicht geschehen.

### 2) Der Glücksspielstaatsvertrag gefährdet das Lotteriemonopol sowie seine Einnahmen

Aus juristischer Sicht gefährdet der Glücksspielstaatsvertrag das Lotteriemonopol: Infolge drei laufender Vorlageverfahren deutscher Verwaltungsgerichte beim EuGH sowie durch ein drohendes neues Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission wird das Ende des Lotteriemonopols beschleunigt. Der EuGH hat die Beantwortung der Vorlagen bereits für 2008 angekündigt. Die Beantwortung der „Kohärenz“-Vorlagefragen, ob ein Sportwetten- und Lotteriemonopol zulässig ist, „wenn gleichzeitig zur Teilnahme an anderen Glücksspielen ermuntert wird, die das gleiche oder sogar ein höheres Suchtpotential haben“ (Automaten etc), wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Ende des Lotteriemonopols führen.

Auch das eigentliche Ziel des Staatsvertrags, die Einnahmen des Lotteriemonopols (97% der Einnahmen aus Wetten und Lotterien) zu schützen, wird komplett verfehlt: Das Glücksspiel hängt maßgeblich von der Werbung ab, Lotto gab bisher über 150 Mio. € pro Jahr hierfür aus (Top 10 der Werbetreibenden). Der Beginn der Umsetzung der Monopol-Auflagen, insb. die Reduktion der Werbung (-20%) führte bei Lotto bereits in 2007 zu einem Umsatzrückgang von -11%, Oddset verlor erneut -30% (nach -30% in 2006). Die drastischen Monopol-Auflagen für Werbung, Angebot und Vertrieb werden ab dem 1.1. zu einem dramatischen Umsatzrückgang von geschätzten 3-4 Mrd. Euro pro Jahr führen. Zudem sind auch die Einnahmen der privaten Lottovermittler (2 Mrd. Euro) gefährdet.

### 3) Das Ziel der Suchtprävention wird verfehlt, ein Schwarzmarkt droht

Die Länder haben ihr Sportwettenmonopol mit der Spielsuchtprävention begründet. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch festgestellt, dass das Monopol in keiner Weise auf die Suchtprävention ausgelegt ist und damit keine Begründung für die Begrenzung der Berufs- und Niederlassungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union darstellt.

Werden die Bürger durch den Vertrag nun vor der Spielsucht geschützt? Wissenschaftlich erwiesen ist, dass rund 90% aller Spielsuchtfälle in Deutschland (Suchthilfestatistik: 4.686 Fälle in 2005) Folge des Automaten-spiels sind. Selbst Lotto weist hierauf im Sucht-Flyer „Spiel- und Wettsucht“ hin. Das Automaten-spiel als auch die Pferdewette werden jedoch nicht durch den Staatsvertrag geregelt (Zuständigkeit Bund). Der Glück-spielsstaatsvertrag regelt somit nur 10% der Spielsuchtgefahren. Die Gefahren von Sportwetten und Lotterien sind bis heute nicht empirisch belegt worden. Die Eignung der Maßnahmen des Vertrags sowie ihre Verhält-nismäßigkeit sind jedoch Monopol-Voraussetzungen des EuGH („Gambelli“). Unabhängig von der Frage welche konkrete Suchtgefahr von der Sportwette generell ausgeht, muss beantwortet werden, weshalb eine staatliche Wette eine geringere Suchtgefahr darstellt als eine private. Anders formuliert: Würden Sie als Win-zer ein staatliches Wein-Monopol mit Suchtpräventions-Begründung akzeptieren, wenn harte Alkoholika weiter frei verfügbar sind?

Auch faktisch wird das Monopol nicht zum Ziel führen: Sportwetten-Problemspieler werden auf den Schwarzmarkt bzw. in das Internet wechseln, wo keinerlei Kontrolle des Staates möglich ist. Dieses belegt auch ein aktuelles Gutachten des renommierten Schwarzmarkt-Experten Prof. Dr. Schneider, Berater der Bundesregierung. In vielen Bundesländern, in denen private Anbieter rigoros untersagt wurden, ist bereits jetzt ein florierender Schwarzmarkt entstanden. Genau aus diesem Grund wurde 1922 der Pferdewettenmarkt liberalisiert. Selbst Prof. Gerhard Meyer, Haupt-Sachverständiger des BverfG zum Thema Spielsucht von der Universität Bremen, plädiert inzwischen für eine Marktöffnung: „Nur so kann man effektiv gegen Glücks-spielsucht vorgehen und das Wachstum möglicherweise eindämmen, denn nur wenn die Firmen hier in Deutschland sitzen, kann man sie auch kontrollieren“ (FAZ 14.8.07).

Ein Vergleich mit liberalisierten Sportwettenmärkten wie Österreich, Belgien oder Großbritannien zeigt, dass eine kontrollierte Öffnung nicht zu einer größeren Spielsucht der Bürger führt. In der Schweiz (Monopol) als auch in Großbritannien liegt der Anteil pathologischer Spieler (alle Glücksspiele) auf gleicher Höhe (0,6-0,8 %), obwohl der britische Sportwettenmarkt rund 100 Mal größer ist. Eine aktuelle Studie der britischen Re-gierung zeigt zudem, dass sich die Anzahl der Spielsüchtigen seit 1999 – trotz weiterer Liberalisierung und Internet – nicht erhöht hat.

#### **4) Ein Rechts-Chaos ist sicher**

Die EU-Kommission, Lotterievermittler, Sportwettenanbieter u. a. werden ab Januar mit allen juristischen Mitteln gegen den Staatsvertrag sowie das Monopol kämpfen. Da die „Übergangszeit“ des BverfG zu Ende ist, müssen die zuständigen Gerichte erneut entscheiden, ob ein gemeinschafts- und verfassungskonformer Zustand vorhanden ist, der das Verbot privater Anbieter und andere Maßnahmen zulässt.

Angesichts der Tatsache, dass ein neues Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen Deutsch-land eingeleitet wird, das Notifizierungsverfahren bei der EU-Kommission negativ verlaufen ist, weitere de-taillierte Mahnschreiben der EU-Kommission vorliegen sowie drei Vorlageverfahren deutscher Verwaltungs-gerichte beim EuGH liegen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die zuständigen Gerichte Zweifel an der Gemeinschaftskonformität haben und die Umsetzung der Maßnahmen des Staatsvertrags aussetzen. Ein Rechts-Chaos ist sicher.

#### **5) Der Beruf des Buchmachers steht vor dem Aus**

Seit der Einführung des Rennwett- und Lotteriegesezes im Jahre 1922 existiert in Deutschland der Beruf des Buchmachers für Pferdesportwetten. Hintergrund des Gesetzes war die Existenz eines großen Schwarzmark-tes, der sich nach der kontrollierten Liberalisierung auflöste. Das Modell der Konzessionierung (Buchma-cherprüfungen, Sicherheitsleistungen, Unbedenklichkeitsnachweise, Abgabenregelung) hat bis zum Ende des 20. Jahrhunderts hervorragend funktioniert, ohne das es zu einer Häufung von Suchtfällen kam. Unser Un-ternehmen ist seit 1976 staatlich konzessioniert.

Seit der Einführung weiterer Sportwetten, insb. Fußballwetten, durch den staatlichen Anbieter Oddset im Jahre 1999 ist die Attraktivität der Pferdewetten massiv zurückgegangen. Infolge dessen wurde die Existenz vieler Buchmacher gefährdet, zahlreiche mussten aufgeben. Insbesondere nach dem „Gambelli-Urteil“ des EuGH und der folgenden Duldung privater Sportwettenanbieter, blieb den Buchmachern keine andere Wahl, als ebenfalls Sportwetten anzubieten, um zu überleben. Viele Anbieter haben hierfür erhebliche Investitionen

getätigt, oft auf Basis von Krediten. Durch das Verbot privater Sportwetten ist nun die Existenz der staatlich konzessionierten Buchmacher in Deutschland bedroht.

## 6) Alternativen

Der Vorschlag, eine gesetzgeberische Trennung von Lotterien und Sportwetten umzusetzen, wurde ohne Begründung abgelehnt. Die Gutachten der renommierten Verfassungsrechtler Prof. Dr. Roth sowie Prof. Dr. von Mutius belegen jedoch eindeutig die Verfassungsmäßigkeit einer Trennung von Sportwetten und Lotterien aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit. Schließlich werden Wetten in Deutschland seit 1922 privat veranstaltet, Lotterien immer staatlich.

Würden sich die Länder jetzt für diese gesetzgeberische Trennung sowie eine kontrollierte Konzessionierung der Sportwette entscheiden, so würden sowohl die drei Vorlageverfahren beim EuGH, als auch das Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission eingestellt werden. Auch EU-Kommissar Charlie McCreevy hat bestätigt, dass eine „befriedigende Lösung“ im Sportwettenbereich durch eine Marktöffnung zur Einstellung des Verfahrens seitens der Kommission führen würde. Das Lotteriemonopol wird von der EU-Kommission nicht in Frage gestellt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat lediglich eine Neuordnung der Sportwetten gefordert. Der Lotteriestaatsvertrag von 2004 könnte somit für unbestimmte Zeit fortgesetzt werden. 97% der Erträge wären gesichert, bei der Sportwette könnten sogar zusätzliche Abgaben durch private Anbieter generiert werden. Und auch Verbraucherschutz und Suchtprävention könnten durch strenge Auflagen in einem staatlich kontrollierten Sportwettenmarkt umgesetzt werden. Auch das haben Bundesverfassungsgericht sowie EU-Kommission betont.

Im Namen unserer Mitarbeiter und Dienstleister bitten wir Sie, diesen Kompromiss noch einmal genau zu prüfen und in Ihrer Fraktion sowie im Parlament zu hinterfragen. Es ist die letzte Chance, die fiskalischen Interessen Ihres Landes und 35.000 Arbeitsplätze zu schützen sowie einen geschätzten volkswirtschaftlichen Schaden in Höhe von 4 Mrd. Euro zu verhindern.

Mit freundlichen Grüßen



Simon Springer  
Vorstand



Magnus von Zitzewitz  
Vorstand