Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

An den
Innen- und Rechtsausschuss

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2118

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP im schleswig-holsteiner Landtag für ein Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) Drs. 17/1100 vom 3. Dezember 2010

Die in der BAGFW zusammenarbeitenden Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk der EKD, Deutsches Rotes Kreuz Bundesverband, Paritätischer Gesamtverband, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) vertreten die Auffassung, dass die Veranstaltung von Glücksspielen grundsätzlich der öffentlichen Hand vorbehalten sein sollte. Gemeinnützige Veranstalter sollen jedoch weiterhin die Möglichkeit erhalten, Lotterien mit geringem Gefährdungspotential zu veranstalten.

Handlungsleitend für die Bewertung des Entwurfes aus Sicht der BAGFW ist § 1 des vorliegenden Entwurfes. Die in § 1 Nr. 1 bis 4 beschriebenen Ziele des Gesetzentwurfes werden von der BAGFW unterstützt, da sowohl der Manipulationsschutz, die Kriminalitäts- und Suchtprävention, wie auch der Spieler- und Jugendschutz wichtige Gründe für ein staatliches Monopol darstellen.

Problematisch ist das Teilziel in § 1 Nr. 5, wonach ein erheblicher Teil der Einnahmen öffentlicher Glücksspiele u. a. zur Förderung „öffentlicher Zwecke“ verwendet werden soll. Der Begriff „öffentliche Zwecke“ bezeichnet einen unbestimmten Rechtsbegriff, der in der Begründung des Gesetzentwurfes nicht aufgenommen oder präzisiert wird. Da er dem deutschen Kommunalrecht entstammt, kann nur angenommen werden, dass die eingenommen Mittel der Entlastung der öffentlichen Hand dienen, um das Wohl ihrer Einwohner im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge zu fördern. Dazu können die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen für die Allgemeinheit, also Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser-, und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Friedhöfe oder Bäder aber auch die Unterstützung der Wirtschaftsförderung oder der Städtebau gehören. Die so erzielten Einnahmen kämen somit frei verwendbaren Steuereinnahmen gleich, die aus Sicht der BAGFW nur dann zu akzeptieren wären, wenn sie für gemeinwohlorientierten Aufgaben verausgabt werden. Dies sind insbesondere „gemeinnützige und mildtätige Zwecke“ wie sie auch von der öffentlichen Hand selbst wahrgenommen werden und für andere juristische Personen durch die Abgabenordnung (AO) präzisiert werden. Die Verwendung der Mittel für „gemeinnüt-

zige und mildtätige Zwecke“ wird durch die BAGFW ausdrücklich unterstützt. Sie werden in der Begründung (Seite 43) ausdrücklich erwähnt. Unsystematisch und verwirrend erscheint die besondere Hervorhebung der „besonderen Förderung des Sports“ in § 1 Nr. 5, da der Sport nach § 52 Abs. 2 Nr. 21 Abgabenordnung gemeinnützig ist. Deshalb sollte die Privilegierung der Sportfinanzierung in § 1 Nr. 5 ersatzlos gestrichen und der Begriff der „öffentlichen Zwecke“ klargestellt werden.

Die BAGFW vertritt die Auffassung, dass alle Anbieter und Vermittler – staatliche, gewerbliche und gemeinnützige – einen vergleichbaren Prozentsatz ihrer Einnahmen für öffentliche oder gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stellen müssen. Dafür sollte die Bemessungsgrundlage und der Abgabensatz für alle Veranstalter nach einheitlichen Kriterien ermittelt werden. Bezogen auf die Gesamtsumme der Spieleinsätze führen die Fernsehlotterien 16,66 % Lotteriesteuer ab und generieren einen Zweckertrag zur gemeinnützigen Verwendung von 35 - 40 %. Insgesamt kommen somit mehr als die Hälfte der Spieleinsätze dem Gemeinwohl zu Gute. Bei anderen Glücksspielen sieht der Entwurf wesentlich geringere Abgaben für die Veranstalter vor. §§ 40 ff. legt die Abgabenhöhe für andere Glücksspielanbieter auf 20 % fest. Bemessungsgrundlage ist dabei nach § 41 Abs. 2 jedoch nicht die Summe der Spieleinsätze, sondern nur noch der nach Abzug der ausgezahlten Spielgewinne verbleibende Rohertrag. Schüttet ein Veranstalter also beispielsweise 90 % der Spieleinsätze als Gewinne wieder aus, verbleibt eine Bemessungsgrundlage von nur 10 % der Spieleinsätze, auf die eine Abgabe in Höhe von 20 % fällig wird. Bezogen auf die Summe der Spieleinsätze beträgt die Abgabe damit lediglich 2 %. Eine derartige Wettbewerbsverzerrung muss vermieden werden, um das in § 1 Nr. 5 definierte Ziel zu erreichen.

Die BAGFW begrüßt, dass in der Regulierung der Soziallotterien (Aktion Mensch Lotterie, ARD Fernsehlotterie, GlücksSpirale) ihre spezifischen Anforderungen gegenüber anderen Glücksspielsektoren mit höherem Suchtgefährdungspotential berücksichtigt werden. So werden Wertungswidersprüche vermieden und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung getragen. Inhaltliche Beschränkungen zur Gestaltung von Werbung werden auf ein angemessenes Maß reduziert. Der Entwurf stellt sicher, dass die beworbene Lotterie sich auch inhaltlich ansprechend darstellen kann. Sie dürfen danach deutlich kommunizieren, dass aus ihren Erlösen gemeinnützige Arbeit finanziert wird. Zugleich wird der Fortbestand des staatlichen Veranstaltungsmonopols für große Lotterien abgesichert. Auch die Erlaubnis zur Internet-Werbung und zum Internet-Vertrieb für die Fernsehlotterien wird begrüßt. Für ihren Fortbestand stellt dies eine unabdingbare Voraussetzung dar, da sie über kein Netz von Verkaufsstellen verfügen und über den traditionellen Vertriebsweg durch Auslage der Losvordrucke in Banken und Sparkassen schon heute nur noch wenige Lose verkaufen können. Dazu zählt auch die vorgesehene Anhebung der Begrenzung der Höchstgewinnsumme von 1 auf 5 Mio. Euro (§ 10 Abs. 2 Nr.2). § 10 Abs. 1 erlaubt gemeinnützige Lotterien, bei denen die Reinerträge „überwiegend“ gemeinnützig verwendet werden. Das Wort „überwiegend“ sollte in § 10 Abs. 1 ersatzlos gestrichen werden, weil sonst die Möglichkeit geschaffen wird, das staatliche Veranstaltungsmonopol zu unterlaufen. Gewerbliche Anbieter könnten nach dem vorliegenden Entwurf eine nur „überwiegend“ gemeinnützige Lotterie veranstalten, deren Erlöse jedoch in erheblicher Höhe auch dem Veranstalter selbst zu Gute kämen.

Lotterien mit hoher Ereignisfrequenz, Wetten und Casinospiele weisen ein erhebliches Suchtgefährdungspotential auf. Für diese gefährlicheren Glücksspiele sollten daher konkrete Regelungen zur Ausgestaltung des Schutzes Minderjähriger sowie

der Suchtprävention geschaffen werden. Ob hier allein das schlichte Verbot der Teilnahme Minderjähriger an öffentlichem Glücksspiel in § 27 ausreicht, wird seitens der BAGFW angezweifelt. Die Werbung für Glücksspiele darf keinen besonderen Kaufanreiz ausüben und muss sich auf eine nüchterne Beschreibung des Glücksspiels sowie die Möglichkeit zur Teilnahme beschränken. Bei dem Vertrieb über das Internet, müssen Veranstalter und Vermittler sicherstellen, dass weder Minderjährige noch gesperrte Spieler am Glücksspiel teilnehmen können. Auch Wettunternehmen und Lotterien mit hoher Ereignisfrequenz sollten in das bisher nur für Spielbanken und Casinospiele im Internet vorgesehene Sperrsystem eingebunden werden. Alle gefährlicheren Glücksspiele müssen die Möglichkeit bieten, dass der einzelne Spieler – als mildere Variante der Selbstsperre – Höchstlimits für seine Einsätze definieren kann, die er nur mit zeitlicher Verzögerung wieder erhöhen kann. Diese Regelungen sollten vom Gesetzgeber selbst vorgegeben und nicht der Aufsichtsbehörde überlassen werden. Die allgemeine und unbestimmte Ermächtigung der Aufsichtsbehörde in § 26 Abs. 2 bleibt hierfür zu vage. Sie könnte eine gesetzliche Regelung nur ergänzen.

Die Werbung für Glücksspiele via Telefon soll untersagt werden. Zum einen wird dabei beim Vertrieb von Produkten über das Telefon ein besonders hoher Verkaufsdruck erzeugt, was insbesondere dem Ziel des § 1 Ziffer 4. des Entwurfs zuwider läuft. Zum anderen zeigt die Erfahrung aus den Jahren bis 2007, dass gerade bei der telefonischen Werbung für Glücksspiele besonders häufig wettbewerbsrechtliche Vorgaben verletzt wurden.

Ungeregelt bleibt im vorliegenden Entwurf das gewerbliche Automatenspiel für den der Bund verantwortlich zeichnet. Dieser Glücksspielsektor weist mit großem Abstand das höchste Suchtgefährdungspotential auf. Der Ordnungsrahmen für das gewerbliche Automatenspiel muss daher dringend verschärft werden. Unabhängig davon plädiert die BAGFW dafür, im Sinne des Spielerschutzes und möglichst frühzeitiger und qualifizierter Hilfen für abhängige Spieler/innen, die Suchthilfe aus den Glückspieleinnahmen finanziell zu sichern und weiter zu entwickeln.

Die BAGFW weist darauf hin, dass im Entwurf eine gesetzliche Grundlage zum Marktausschluss nicht genehmigter (illegaler) Veranstalter und Vermittler fehlt. Soweit Blockaden des Internets nicht durchsetzbar sind, sollte hier in erster Linie bei den Zahlungsströmen angesetzt werden. Hierfür müssten entsprechende Ermächtigungsgrundlagen gegenüber Banken und Finanzdienstleistern im Entwurf des Glücksspielgesetzes verankert werden.

Berlin, 25.03.2011