

Erwin Horak
Präsident der Staatlichen Lotterieverwaltung in Bayern
und
Federführer des Deutschen Lotto- und Totoblocks

**Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des
Glücksspiels (Glücksspielgesetz)**

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

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten,

zunächst herzlichen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung. Ich nehme die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme in meiner Funktion als Federführer des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) gerne wahr.

Im ersten Teil der Anhörung am 13.04.2011 haben ja bereits zahlreiche Suchtverbände auf die absehbaren negativen Folgen des vorliegenden Gesetzentwurfs hingewiesen. Wie danach zu lesen war, hat dies vielerorts zu großer Nachdenklichkeit geführt.

Auch ich möchte heute davor warnen, den Weg, den der Gesetzentwurf vorgibt, einzuschlagen. Ich möchte mich dabei nicht so sehr auf Details des Gesetzes und deren rechtliche Problematik konzentrieren. Hierzu werden Sie am Nachmittag noch die Rechtswissenschaft hören. Im Übrigen hat der DLTB hierzu bereits in seiner schriftlichen Stellungnahme - die Ihnen vorliegt - Position bezogen.

Ich will an dieser Stelle auf die negativen Folgen eingehen, die zu erwarten sind, wenn der Gesetzesentwurf in Kraft treten würde.

1. Problematik Kohärenz

Gerade nach den Urteilen des EuGH vom 08.09.2010 war von den Vertretern der Parteien, die diesen Entwurf eingebracht haben, zu hören, das Gericht habe den Glücksspielstaatsvertrag wegen seiner Inkohärenz „gekippt“. Im vorliegenden Gesetzentwurf ist allerdings keinerlei Ansatz zu sehen, wie eine kohärente Gesamtregulierung hergestellt werden soll. Ganz im Gegenteil, die vom EuGH angenommene Inkohärenz wird sogar noch vertieft.

Die gefährlichsten Spielarten wie Casinospiele und Sportwetten im Internet werden kommerzialisiert und den Gesetzen des Marktes überlassen. Im Bereich des ebenfalls besonders gefährlichen gewerblichen Automatenspiels geschieht gar nichts. Das Veranstellen von großen Lotterien aber, bei denen die Gefährdung nach einhelliger Meinung am geringsten ist, soll ausschließlich dem Land vorbehalten bleiben. Dies ist alles andere als kohärent.

Ein ausschließlich staatliches Lotterieangebot allein mit Kriminalitätsvorbeugung zu rechtfertigen, genügt nicht. Zu diesem Zweck gibt es Möglichkeiten, die weitaus geringfügigere Eingriffe in die Berufs- bzw. Dienstleistungsfreiheit darstellen, wie die Überwachung von Ziehungen durch Aufsichtsbehörden oder ähnliches. Ein ausschließlich staatliches Glücksspielangebot kann nur innerhalb einer ordnungsrechtlichen, vom Spieler- und Jugendschutz geprägten Gesamtkonstruktion gerechtfertigt werden, wie sie der jetzige und wohl auch der künftige Glücksspielstaatsvertrag bilden.

Der hier vorliegende Gesetzentwurf geht in eine völlig andere Richtung. Bei seiner Entstehung waren unübersehbar vorwiegend fiskalische Überlegungen ausschlaggebend. Abgesehen davon, dass die finanziellen Erwartungen an den eingeschlagenen Weg nicht erfüllt werden - hierzu komme ich gleich - können solche Interessen verfassungs- und europarechtlich kein ausschließlich staatliches Lotterieangebot rechtfertigen. Die gesamte Konstruktion des Gesetzes ist geprägt von vielen Widersprüchlichkeiten und eben der schon angesprochenen Inkohärenz, die geradezu greifbar sind. Es ist absehbar, dass das Gesetz keinen Bestand haben wird.

Nachdem nun bundesweit ein einheitlicher Entwurf vorliegt, dem Schleswig-Holstein dem Grunde nach zugestimmt und sich lediglich hinsichtlich einer Einzelheit, nämlich Ziffer 2a des Beschlusses, enthalten hat, stellt sich die Frage, warum jetzt noch ein solch riskanter Entwurf weiter verfolgt werden soll.

2. Folgen eines schleswig-holsteinischen Alleingangs

Durch den Entwurf isoliert sich Schleswig-Holstein im Kreis der Länder.

Kommerzielle Anbieter erwecken - von den Autoren des Gesetzentwurfs unwidersprochen - den Eindruck, dass davon auszugehen ist, dass man mit einer hiesigen Lizenz bundesweit tätig sein darf. Der Entwurf selbst nährt diesen Eindruck, wenn es in Abschnitt C. I. 1. der Entwurfsbegründung zum künftigen kommerziellen Vertrieb von Lotterien wörtlich heißt:

„Die Vermittlung über Landesgrenzen hinweg ist entsprechend der Rechtslage unter dem Lotteriestaatsvertrag zulässig.“

Dies ist sicher nicht haltbar. Die anderen Bundesländer werden einen solchen Angriff auf ihre ordnungsrechtliche Regulierungshoheit im Bereich des Glücksspiels, wonach Erlaubnisse des jeweiligen Landes erforderlich sind, nicht hinnehmen und dulden. Neben einer Isolation des Landes Schleswig-Holstein ist mit erheblichem Widerstand bis hin zu Klagen der anderen Bundesländer zu rechnen. Und Sie wissen als verantwortliche und erfahrene Landespolitiker besser als ich, dass sich die Zusammenarbeit unter den Bundesländern nicht nur auf das Thema Glücksspiel beschränkt.

Die Ausrichtung des hiesigen Gesetzentwurfs könnte auch dazu führen, dass der Bund seine Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Wirtschafts- und Gewerberechts eröffnet sieht. Im Gegensatz zur bisherigen einheitlichen, ordnungsrechtlichen Ausgestaltung weist die hier vorgesehene Regulierung eindeutig in diese Richtung.

Schließlich droht im Falle des Alleingangs eines Bundeslandes und bei einem deutlichen Auseinanderfallen der einzelnen Gesetze ein weiterer Angriffspunkt in Bezug auf die vom EuGH geforderte kohärente Regulierung des Glücksspielwesens. Wenn in 15 Bundesländern restriktive Gesetze gelten, ein Bundesland jedoch der Expansion und Kommerzialisierung des Glücksspiels Tür und Tor öffnet, besteht die Gefahr, dass der EuGH der bundesweiten Gesamtregelung die Kohärenz absprechen würde.

3. Rückgang der Einnahmen, Spieler- und Jugendschutz

Wie bereits kurz angedeutet, ist es so gut wie ausgeschlossen, dass sich durch den vorliegenden Gesetzentwurf Mehreinnahmen für das Land Schleswig-Holstein ergeben. Die Gesellschaften des DLTB leisten heute zum Beispiel bei einem Sportwettenumsatz von 223 Mio. € etwa 70 Mio. € an Steuern und Abgaben, also gut 30 % des Umsatzes.

Um bei dem hier vorgesehenen Steuersatz von 20 % auf den Rohertrag etwa die gleichen Einnahmen zu erzielen, müssten die Wettumsätze explosionsartig auf - bundesweit gerechnet - 3,5 Mrd. € oder mehr hochschnellen. Dies ist dadurch bedingt, dass kommerzielle Wettanbieter mindestens 90 % der Wetteinsätze wieder ausschütten und somit maximal 10 % der Einsätze als Besteuerungsgrundlage verbleiben (3,5 Mrd. € / Rohertrag 350 Mio. € / 20 % hieraus → 70 Mio. €). Die Frage, die man sich hier stellen muss, ist, ob eine solche Vervielfachung der Einsätze und die damit verbundene Veränderung der Glücksspiellandschaft gesellschaftspolitisch gewollt und vertretbar sind. Bisher hat die Politik sich stets gegen Zustände wie in Las Vegas entschieden. Absehbar ist, dass sich bei einer solchen Steigerung der Wetteinsätze die Suchtgefahren und damit die Kollateralschäden für die Gesellschaft erheblich vergrößern werden. Die immer wieder gehörte Begründung: „Liberalisierung bei strenger staatlicher Kontrolle“ wird sich schnell als Wunschdenken entpuppen. Eine durchgängige Kontrolle bei einer unbegrenzten Vielzahl von Anbietern ist nicht möglich.

Auch die Erfahrungen im Ausland zeigen, dass der erhoffte Effekt in finanzieller Sicht nicht eintritt. 2001 hat man in Großbritannien eine Wettsteuerreform umgesetzt und einen Steuersatz von 15 Prozent auf den Rohertrag eingeführt. In der Folge haben sich

bis zum Jahr 2009 die Wetteinsätze verfünffacht. Die Steuereinnahmen sind hingegen um 30 Prozent gesunken. Außerdem hat die allzu laxe Glücksspielregulierung in Großbritannien dazu geführt, dass die Zahl der Spielsüchtigen bzw. Problemspieler in Großbritannien binnen der letzten 3 Jahre von 0,6 auf 0,9 Prozent der Erwachsenen/Jugendlichen ab 16 Jahren gestiegen ist, also von 300.000 auf heute 450.000 Briten. Das Kommerzmodell ist damit bereits in der Praxis gescheitert. Ergänzt sei, dass aktuell von den Sportwettenanbietern in UK immer deutlicher eine weitere Absenkung des Abgabensatzes auf 0,5% gefordert wird.

In Frankreich wurden 2010 Online-Sportwetten, Online-Pferdewetten und Online-Poker kommerzialisiert, um mehr Einnahmen zu generieren. Aber auch in Frankreich ist das Kommerzmodell gescheitert. Es gibt nach wie vor einen großen Schwarzmarkt und die kommerziellen Anbieter sind schon jetzt nicht mehr bereit, weiterhin 8,8% Steuern zu zahlen. Sie erheben vielmehr Forderungen gegenüber Frankreich, die Steuern weiter zu senken und aggressivere Angebote zuzulassen. Steuernehmereinnahmen konnte Frankreich durch die Reform nicht verzeichnen. Kommerzielle Anbieter kündigen dagegen an, die Ausgaben für den Sport ab 2011 um 80% zu kürzen und sich allein auf das Sponsoring des Profifußballs zu konzentrieren. Nach jüngsten Mitteilungen aus Frankreich sind die Umsätze sowie die Steuereinnahmen im ersten Quartal 2011 übrigens weiter eingebrochen.

Es ist meines Erachtens auch höchst ungewiss, ob ausländische Firmen aus der kommerziellen Glücksspielindustrie in Schleswig-Holstein eine Lizenz beantragen würden. Weshalb sollten Sie hier 20 % Steuern auf den Rohertrag zahlen, wenn sie doch in Malta oder Gibraltar 3 % auf den Rohertrag oder sogar noch weniger bezahlen? Erschwerend käme noch dazu, dass sie legal doch nur in Schleswig-Holstein - nicht aber in den anderen Bundesländern - anbieten können. Und selbst wenn sie eine Lizenz beantragen und erhalten, ist nicht sichergestellt, dass die vorgesehenen Abgaben tatsächlich erhoben und vollstreckt werden können oder ob die Lizenznehmer sich nicht gegen den ersten Steuerbescheid mit europarechtlichen Argumenten zur Wehr setzen.

Wie Sie sehen, sind bei dem im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Ansatz also eher weniger Einnahmen zu erwarten – sowohl für den Staat als auch für das Gemeinwohl. Das alles bei einer Vervielfachung der Einsätze, die zu einem Anstieg der Suchtgefahren und der sozialen Folgekosten führt. Auch wird niemand ernsthaft erwarten, dass kommerzielle Anbieter, die sich einer Konkurrenzsituation mit zahlreichen anderen Anbietern ausgesetzt sehen, ihre Geschäftspolitik am Spieler- und Jugendschutz ausrichten.

Vielleicht noch ein Aspekt, der eine nicht unwesentliche Rolle spielt, da wir ja gerade bei Einnahmen waren. Wie alle anderen Gesellschaften des DLTB erzielt auch die NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH einen Großteil ihrer Einnahmen über unser Hauptprodukt, das beliebte Lotto 6aus49. Ob bei einer völlig anderen gesetzlichen Grundlage als bei den anderen 15 Landeslotteriegesellschaften ein Verbleib im DLTB möglich wäre, möchte ich hier und heute offen lassen. Meines Erachtens ist dies jedoch keinesfalls sicher.

4. Fazit

Der Gesetzentwurf enthält schwerwiegende Mängel in europa- und verfassungsrechtlicher Hinsicht. Mehreinnahmen für Ihr Land werden nicht erzielt, während der Spieler- und Jugendschutz unvermeidbar leiden und in den Hintergrund treten wird. Bei allen erheblichen Risiken ist ein wirklicher Nutzen für das Land Schleswig-Holstein nicht erkennbar.

Gewinner einer solchen Regelung wäre die kommerzielle Wettindustrie, die ihre Marktanteile ausbauen und die Gewinne ihrer Aktionäre steigern will und weiterhin darauf hofft, den für sie äußerst lukrativen deutschen Markt zu erobern. Es ist klar, dass sie dabei nicht nur die Sportwetten, sondern auch die Lotterien im Visier hat.

Der nun vorliegende Staatsvertragsentwurf ist bereits eine Kompromisslösung zwischen allen Ländern, die auch privaten Anbietern den Markteintritt im Bereich der Sportwetten ermöglicht. Vor allem aber ist er in Fortsetzung der jahrzehntelang bewährten ordnungsrechtlichen Regulierung des Glücksspiels in Deutschland vom Spieler- und

Jugendschutz und der Förderung des Gemeinwohls geprägt. Dagegen ist das hier vorgelegte Glücksspielgesetz, mit dem das Glücksspiel im Alleingang kommerzialisiert werden würde, der völlig falsche Weg. Sie würden damit ein Las Vegas im Norden errichten. Ich hoffe, dass das Land Schleswig-Holstein seinen Alleingang beendet und dem geänderten Glücksspielstaatsvertrag zustimmen wird.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.