

Hambach Hambach

Hambach & Hambach RAe · Haimhauser Str. 1 · 80802 München

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Barbara Ostmeier
Postfach 7121
24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/194

Haimhauser Str. 1
80802 München
Tel. +49 89 389975-50
Fax +49 89 389975-60

info@timelaw.de
www.timelaw.de
www.gaminglaw.eu

Deutsche Bank
Kto.-Nr. 5175880
BLZ 700 700 24

USt-IdNr. DE814315344

Per E-Mail an: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

5. Oktober 2012

33-12/MR-ND

Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüÄndStV), LT-Drs. 18/79
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, LT-Drs. 18/104 in der Fassung des Umdrucks 18/91

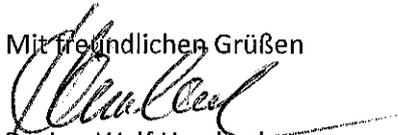
Sehr geehrte Frau Ostmeier, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

namens und im Auftrag der REEL Germany Ltd. („**PokerStars**“) danken wir Ihnen für die Möglichkeit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüÄndStV), LT-Drs. 18/79 sowie dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, Lt-Drs. 18/104 in der Fassung des Umdrucks 18/91 Stellung nehmen zu dürfen.

Zunächst möchten wir darauf hinweisen, dass Ihr Schreiben vom 21. September 2012 erst am 2. Oktober 2012 bei der Mandantin eingegangen ist. Der Zeitraum für die Erarbeitung der Stellungnahme war daher in Anbetracht der Frist bis zum 5. Oktober 2012, bedauerlicherweise, außerordentlich kurz.

In Ermangelung eines Fragenkatalogs erhalten Sie daher nach einer **Vorstellung** der **REEL Germany Ltd.** und der Marke **PokerStars**, eine **Stellungnahme** zu ausgewählten Punkten der angestrebten Gesetzesinitiativen.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. jur. Wulf Hambach
Rechtsanwalt

Hambach & Hambach Rechtsanwälte ist eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Der auf www.timelaw.de verwendete Begriff „Partner“ bezeichnet in Bezug auf die GbR sowohl Gesellschafter als auch Rechtsanwälte ohne Gesellschafterstellung. Alleinige Gesellschafter der GbR sind die Rechtsanwälte Dr. Wulf Hambach sowie Claus Hambach, beide General Member der International Masters of Gaming Law.

Hambach & Hambach unterhält partnerschaftliche Kooperationen mit spezialisierten Rechtsanwaltskanzleien in Amsterdam • Brüssel • Budapest • Gibraltar • Isle of Man • Kapstadt • Kopenhagen • Las Vegas, NV • London • Los Angeles, CA • Madrid • Malta • Miami, FL • Montreal • New York, NY • Palma de Mallorca • Paris • Rom • Sofia • Stockholm • Sydney • Tel Aviv • Warschau • Wien.

REEL Germany Ltd. und PokerStars

I. Allgemein

Die *REEL Germany Ltd.* ist eine Tochtergesellschaft der *REEL Gruppe*.

Die „*REEL-Gruppe*“ betreibt die Marke „*PokerStars*“ und ist damit der weltgrößte Online-Poker Anbieter und gleichzeitig meistlizenzierte Online-Glücksspielanbieter der Welt.

Unternehmen der *REEL-Gruppe* halten bereits Online-Poker Lizenzen in

- Belgien,
- Dänemark,
- Estland,
- Frankreich,
- Isle of Man,
- Italien,
- Malta und
- Spanien

und damit alle zurzeit verfügbaren europäischen Poker-Lizenzen.

II. Historie des Konzerns und der Antragstellerin

1. Die Marke PokerStars

Gegründet wurde die Marke *PokerStars* im Jahre 2001 von IBM Führungskräften. Seit 2006 ist *PokerStars* Marktführer im Bereich Online-Glücksspiele. Mittlerweile ist *PokerStars* der meistlizenzierte Online-Glücksspielanbieter der Welt mit weltweit mehr als 1.400 Vollzeitmitarbeitern. Weltweit sind mehr als 50 Millionen Spieler bei *PokerStars* registriert. Insgesamt wurden bisher mehr als 75 Milliarden *Pokerhände* gespielt. Pro Stunde werden ca. 1,7 Millionen *Hände* gespielt. Durchschnittlich sind ca. 200.000 Spieler auf den *PokerStars* Webseiten aktiv.

Zudem ist *PokerStars* einer der größten Sponsoren und TV Produzenten von Live *Poker-Veranstaltungen*.

2. REEL Germany Ltd.

Rechtsform: Die *REEL Germany Ltd.* ist als Limited Liability Company in Malta registriert.

Sitz: Sitz des Unternehmens ist Malta, Villa Seminia, 8, Sir Temi Zammit Avenue, Ta' Xbiex XBX1011, Malta

Gesetzliche Vertreter: Gesetzliche Vertreter der REEL Germany Ltd. sind Herr Pinhas Schapira und Herr Yehuda Nir. Beide sind alleinvertretungsberechtigte Geschäftsführer (Director) der REEL Germany Ltd.

Die REEL Germany Ltd. wurde am 27. Dezember 2011 gegründet. Nach Erteilung einer Genehmigung des Landes Schleswig-Holstein für die Veranstaltung und den Vertrieb von Online-Casinospielen an die REEL Germany Ltd. soll unter der Adresse „pokerstars.de“ Online-Poker gegen Echtgeld angeboten werden.

Bisher betreibt PokerStars unter der Adresse „pokerstars.de“ nur eine kostenlose Pokerschule, in der kein Echtgeldspiel stattfindet.

Stellungnahme

**Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum
Glücksspielwesen in Deutschland (GlüÄndStV), LT-Drs. 18/79**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, LT-Drs. 18/104 in der Fassung
des Umdrucks 18/91**

von

Hambach & Hambach

Rechtsanwälte

im Auftrag der

REEL Germany Limited

I. Allgemein

Die REEL Germany Ltd. erkennt an, dass es in der Kompetenz demokratisch gewählter Volksvertreter bzw. einer neuen Landesregierung liegt, Gesetzesvorhaben der vorherigen Regierung rückgängig zu machen sowie neue bzw. andere Schwerpunkte zu setzen, soweit dies unter Einhaltung europa- und verfassungsrechtlicher Vorgaben geschieht. Dies gilt selbstverständlich auf für den Bereich der Glücksspielregulierung

Im vorliegenden Fall verwundert die Gesetzesinitiative allerdings dennoch. Insbesondere ist unverständlich warum ein ordnungsgemäß notifiziertes Gesetz, wie das Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (LT-Drs. 17/1100 in der Fassung der Lt-Drs. 17/1785, nachfolgend GlüG S-H)¹ durch einen Staatsvertrag (GlüÄndStV) ersetzt werden soll, der sich mannigfaltiger europa- und verfassungsrechtlicher Kritik ausgesetzt sieht.

Neben der Europäischen Kommission² und der deutschen Monopolkommission³, haben auch eine Vielzahl angesehener Rechtsexperten, u.a. der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier,⁴ massive Kritik an dem Regulierungsmodell des GlüÄndStV geübt.

Die REEL Germany Ltd. möchte daher die Gelegenheit nutzen, die Vorbehalte gegen die geplanten Gesetzesvorhaben des schleswig-holsteinischen Landtags bzw. der schleswig-holsteinischen Landesregierung zur Ratifizierung des GlüÄndStV anhand ausgewählter Problemfelder (mangelnde Kohärenz der Glücksspielregulierung, willkürliche Beschränkung von Sportwettenkonzessionen, ungeeignete Besteuerungsgrundlage) darzulegen.

1. Vorbild Dänemark

Der Regulierungsrahmen des GlüG S-H orientiert sich an dem sehr erfolgreich implementierten dänischen Regulierungsmodell (vgl. <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?old=398&vld=0>), welches neben der Generierung erheblicher Steuereinnahmen (siehe <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?old=2066506>), ein Höchstmaß an Spielerschutz und Rechtsicherheit für Glücksspielanbieter in einem regulierten Marktumfeld gewährleistet. Bisher wurden bereits 36 Lizenzen für Online-Sportwetten und Online-Casinos für den dänischen Markt erteilt. Das dänische Regulierungsmodell wird sowohl von Anbietern, als auch der dänischen Glücksspielaufsicht als „großer Erfolg“ beurteilt und hat bereits kurz nach seiner Einführung (1. Januar 2012) zu einer erheblichen **Reduzierung des Schwarzmarktes** geführt. Die dänische Glücksspielaufsicht schätzt den Online-Schwarzmarkt infolge der Einführung des neuen Regulierungsmodells nur noch auf „ca. 5%“, während man in Italien und Frankreich von 50% und in Deutschland sogar von einem Schwarzmarkt-Anteil von 95% im Bereich der Online-Sportwetten ausgeht (siehe dazu II.).

Das GlüG S-H hat daher ebenso wie das dänische Regulierungsmodell das Potential zu einer effektiven Glücksspielregulierung und sollte nicht nach so kurzer Zeit zugunsten eines GlüSÄndtV aufgehoben werden, der rechtlich fragwürdig ist und dem Experten keine Erfolgsaussichten für eine funktionierende Regulierung des Online-Glücksspielmarktes zusprechen.

¹ Bemerkungen der Kommission vom 6.5.2011, C(2011)3220 zu Notifizierung Nummer 2011/63/D; LT-Drs. 17/2391.

² Ausführliche Stellungnahme der Kommission im Notifizierungsverfahren v. 18.07.2011, C(2011)5319 zu Notifizierungsnummer 2011/188/D; Reaktion der Kommission vom 20.3.2012 auf die Antwort der Bundesrepublik Deutschland vom 7.12.2011 – SG(2012) D/50777 zu Notifizierungsnummer 2011/188/D

³ 19. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, 2010/2011, S. 1-25.

⁴ Papier/Krönke, Sportwetten und Verfassungsrecht, 2012.

2. Rechtsunsicherheit durch GlüÄndStV

Es ist bereits absehbar, dass der GlüÄndStV weder vor nationalen Gerichten, noch dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) Bestand haben wird. Die Aufhebung bzw. Unanwendbarkeit des GlüÄndStV würde zu der Situation führen, dass in Deutschland keine rechtswirksame bzw. durchsetzbare Glücksspielregulierung existiert, so dass aufgrund der deutschen Berufs- und Gewerbefreiheit bzw. der europäischen Dienstleistungsfreiheit jedes Glücksspielangebot, ohne glücksspielspezifische Kontroll- und Aufsichtsmöglichkeiten zuzulassen wäre. Damit könnten weder die vom GlüÄndStV verfolgten Ziele der Suchtprävention und Kriminalitätsbekämpfung noch die angestrebte Kanalisierung der Kundennachfrage in einen staatlich kontrollierten Markt erreicht werden.

Im Falle eines Beitritts von Schleswig-Holstein zum GlüÄndStV würde dieses Szenario auch für Schleswig-Holstein, seine Bürger und die hier lizenzierten Glücksspielanbieter gelten. Obwohl bisher mit dem GlüG S-H ein rechtswirksames und europarechtskonformes Regulierungsregime besteht, welches Rechtsicherheit für alle Beteiligten gewährleistet.

Als meistlizenzierter europäischer Glücksspielanbieter hat PokerStars auch im Interesse seiner Kunden ein gesteigertes Bedürfnis an einem rechtssicheren, regulierten Marktumfeld. Dies wäre durch einen europarechtswidrigen und damit unanwendbaren GlüÄndStV jedoch nicht gewährleistet.

II. Vergleich des GlüG S-H und des GlüStV

Im Vergleich der beiden Regulierungssysteme GlüG S-H und GlüÄndStV ergeben sich aus PokerStars-Sicht folgende besonders schwerwiegenden Problemkonstellationen:

1. Europarechtswidrigkeit des GlüÄndStV

a. Mangelnde Kohärenz der Glücksspielregulierung

Die Inkohärenz der Glücksspielregulierung ist bereits mehrfach von dem **Gerichtshof der Europäischen Union** (EuGH) gerügt worden. Insbesondere die weiterhin unterschiedliche Regulierung von Spielhallen und –automaten auf Bundesebene und die Regulierung von Lotterien, Sportwetten und Casinospiele auf Länderebene wirft Probleme auf (vgl. EuGH Rs. *Carmen Media* und *Markus Stoß*). Der GlüÄndStV fügt nunmehr jedoch einen weiteren relevanten Aspekt zu einer **inkohärenten Glücksspielregulierung** hinzu:

Während die sog. „**Experimentierklausel**“ des GlüÄndStV für **Sportwetten** zumindest eingeschränkte Zulassungsmöglichkeiten zulässt (Art. 10a GlüÄndStV, bis zu 20 Sportwetten-Lizenzen), sieht der GlüÄndStV, ein vollkommenes **Verbot von Online-Casinospiele** (inkl. Poker) vor. Die Diskrepanz der Regulierung zwischen beiden Glücksspielarten erfüllt die europarechtlichen Anforderungen an eine kohärente und konsistente Glücksspielregulierung nicht.

- aa. Wie Studien belegen, haben Sportwetten und Poker (Texas Hold'em) ein **vergleichbares Suchtpotential**, so dass unter diesem Gesichtspunkt ein Verbot von Poker bei gleichzeitig beschränkter Freigabe von Online-Sportwetten nicht gerechtfertigt werden kann (*Messung und Bewertung des Suchtgefährdungspotentials des Onlinepokerspiels Texas Hold'em No Limit*, abrufbar unter: <http://www.forschung-gluecksspiel.de/pdf/Studie%20Poker-Texas-Holdem-34.0-1.pdf>)

bb. Zudem sind auch unter dem Gesichtspunkt der **Kriminalitätsbekämpfung** (insbesondere Betrug und Geldwäsche-Delikte) keine relevanten Unterschiede zwischen Online-Sportwetten und Online-Poker dargelegt. Dies gilt insbesondere in einem regulierten Markt. Der **Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes** (BT-Drs 17/10745) unterwirft grundsätzlich alle in Deutschland und damit auch die nach dem GlüG S-H lizenzierten Online-Glücksspielanbieter den gleichen strengen Kontroll- und Aufsichtspflichten. **Vergleichbare Anforderungen finden sich im Übrigen bereits in der GGVO (§§ 5f. GGVO) und sind daher von in Schleswig-Holstein lizenzierten Online-Sportwetten- und Online-Casino-Anbietern bereits vor Inkrafttreten der GWG-Novelle einzuhalten.**

cc. Auch die **Monopolkommission** fordert in ihrem 14. Hauptgutachten daher die Ausweitung der „Experimentierklausel“ auf Online-Casinospiele:

Die Einschränkung der geplanten Experimentierklausel auf Sportwetten ist vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Suchtprävention dabei durchaus kritisch zu bewerten. [...] Die Monopolkommission spricht sich daher für die Ausweitung der Experimentierklausel auch auf Online-Poker und Online-Casinospiele mit entsprechenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht aus.

19. Hauptgutachten der Monopolkommission, 2010/2011, S. 20

dd. Das **GlüG S-H** trägt dem Kohärenzerfordernis im Übrigen Rechnung und legt sowohl für Sportwetten als auch Casinospiele strenge aber konsistente Lizenzkriterien fest, nach denen Glücksspielanbieter eine Lizenz erhalten können, vgl. §§ 18-20 und 21-24 GlüG S-H.

b. Willkürlichkeit der Beschränkung der Sportwettenlizenzen

Die von zunächst 7 auf nunmehr 20 Lizenzen erhöhte Anzahl für Sportwettenanbieter erscheint willkürlich und weder unter europarechtlichen noch verfassungsrechtlichen Maßstäben zu rechtfertigen. Bereits die Geeignetheit, jedenfalls aber die Erforderlichkeit der Beschränkung für das Ziel der Spielsuchtbekämpfung ist nicht gegeben.

aa. So führt **Prof. Dr. H.-J. Papier** aus, die Beschränkung auf 20 Konzessionen sei

„als objektive Berufszulassungsbeschränkung zur Erreichung der verfolgten Regelungsziele nicht erforderlich [...] und verletzt daher auch unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit die verfassungsmäßigen Rechte der Konzessionsbewerber aus Art. 12 Abs. 1 GG“

Papier/Krönke, Sportwetten und Verfassungsrecht, 2012, S. 85

aa. Desweiteren rügt die deutsche **Monopolkommission**:

Für die Monopolkommission ist hier nicht erkennbar, inwiefern die Beschränkung der Anzahl von Konzessionen für das Angebot von Sportwetten geeignet ist, die Ziele der Regulierung der Glücksspielmärkte zu erreichen. Da beispielsweise die für die Suchtprävention wichtige Ereignisfrequenz nicht signifikant durch die Anzahl der Wettanbieter beeinflusst wird, sondern exogen durch die globalen Sportereignisse gegeben ist, ist eine Beschränkung dieser Art nicht zu rechtfertigen.

19. Hauptgutachten der Monopolkommission, 2010/2011, S. 14

Entsprechend schlussfolgert die Monopolkommission:

Die Beschränkung der Anzahl möglicher Konzessionen für Anbieter von Sportwetten ist nicht durch gesellschaftliche Ziele begründbar und sollte aufgehoben werden.

19. Hauptgutachten der Monopolkommission, 2010/2011, S. 25

- bb. Ebenso stellt die **Europäische Kommission** in Ihrer ausführlichen Stellungnahme zum notifizierten Entwurf des GlüÄndStV fest:

„[Die Kommission] kann jedoch nicht erkennen, wie die Beschränkung der Gesamtzahl der Konzessionen dazu geeignet wäre, diese Ziele [Lenkung der Verbrauchernachfrage in ein kontrolliertes System und Bekämpfung von Verbrechen und Betrug] zu erreichen.

Ausführliche Stellungnahme der Kommission im Notifizierungsverfahren v. 18.07.2011, C (2011) 5319, S. 3f.

- cc. Aber auch die **Erläuterungen zum überarbeiteten GlüÄndStV** bleiben diesbezüglich eine Antwort schuldig (siehe Erläuterungen zum GlüÄndStV, Stand 7. Dezember 2011, S. 10 ff.). Die Annahme, die Zahl von 20 Konzessionen sei, entgegen der ursprünglich geplanten sieben Lizenzen, „angesichts des festgestellten Schwarzmarktes erforderlich“ bzw. ausreichend, entbehrt jeder wissenschaftlichen Grundlage und trägt der oben dargestellten Kritik der Kommission gerade nicht Rechnung.
- dd. Dies wird auch durch das bereits begonnene **Ausschreibungsverfahren** (2012/S 151-253153 v. 8. August 2012) der anderen Bundesländer unter Federführung des Innenministeriums Hessen bestätigt. Hier sind nach inoffiziellen Informationen ca. 100 Bewerbungen eingegangen, also fünfmal mehr Bewerbungen als Lizenzen nach dem GlüÄndStV ausgegeben werden dürfen. Es ist daher absehbar, dass die Lizenzvergabe von einer Vielzahl von Bewerbern angegriffen werden wird. Aufgrund der mangelnden Rechtfertigung für die Begrenzung auf 20 Lizenzen und der **unbestimmten Auswahlkriterien**⁵, wird dies jedenfalls mittelfristig zu einer massiven Ausweitung des Sportwettenangebots führen, ohne dass ausreichend konkrete qualitative Lizenzbedingungen bestünden. Glücksspielanbieter haben zudem bereits am 3. Oktober 2012 eine **Beschwerde gegen das Ausschreibungsverfahren** bei der **Europäischen Kommission** eingereicht, weil sie bezweifeln, dass das Ausschreibungsverfahren den auch vom Europäischen Parlament in seiner Resolution vom 15. November 2011 mit Bezug auf die EuGH-Rspr. in der Rs. Costacifone geforderten transparenten und diskriminierungsfreien Vergabekriterien entspricht.
- ee. Das **GlüG S-H** erfüllt die europarechtlichen Kriterien im Übrigen auch hier und sieht keine zahlenmäßige Begrenzung der Lizenzen vor, stellt daher aber strenge qualitative Lizenzanforderungen, die transparent und diskriminierungsfrei und daher denen des GlüÄndStV auch in regulatorischer Hinsicht vorzugswürdig sind.

2. Ungeeignete Steuerregelung des GlüStV

Die Rohertragsbesteuerung von 20% gemäß § 36 GlüG S-H erscheint gegenüber der 5% Umsatzbesteuerung nach dem GlüStV bzw. dem RWLG für die öffentlichen Regulierungsbestrebungen im Online-Glückspielbereich ebenfalls deutlich besser geeignet. Die **Monopolkommission** führt hierzu aus:

⁵ Papier/Krönke, Sportwetten und Verfassungsrecht, 2012, S. 86.

Für die Suchtprävention ist die Kanalisierung des Glücksspiels in den regulierten Markt von zentraler Bedeutung, da nur dort Vorkehrungen zur Eindämmung der Spielsucht getroffen werden können. Die beiden erstellten Studien gehen auch aufgrund der prinzipiell niedrigeren Steuerbelastung für die Rahmenbedingungen des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holsteins von einer deutlich höheren Kanalisierung aus. [...]

Im Ergebnis ist damit für das gesellschaftlich relevante Ziel der Suchtbekämpfung durch Kontrolle ein Besteuerungssystem, wie es in Schleswig-Holstein gewählt wurde, klar vorzuziehen. Die Kanalisierung des Glücksspiels in den legalen Markt erfolgt unter einem derartigen System deutlich besser. Dabei sind nicht allein die Ergebnisse der wissenschaftlichen Studien zu den Sportwettenmärkten relevant, sondern auch die Möglichkeiten zur Erweiterung des Geltungsbereichs.

19. Hauptgutachten der Monopolkommission, 2010/2011, S. 16

III. Fazit

In Anbetracht der offensichtlichen Mängel des GlüStV ist es für PokerStars unverständlich, warum das Regulierungsregime des GlüG zugunsten eines Beitritts zum GlüStV aufgegeben werden soll.

Wie zuvor ausgeführt, begegnet der GlüStV in vielfacher Hinsicht massiven rechtlichen Bedenken, die zudem auch von objektiven und unbefangenen Institutionen wie der Europäischen Kommission oder der deutschen Monopolkommission geteilt werden.

Bei aller parteipolitischen Auseinandersetzung sollte nicht übersehen werden, dass jedes Gesetz, und somit auch die nun eingebrachten schleswig-holsteinischen Gesetze zur Umsetzung des GlüStV, an europa- und verfassungsrechtlichen Grundsätzen zu messen ist. Auch eine „bundeseinheitliche“ Regulierung von bestimmten Bereichen des Glücksspielmarktes durch den GlüÄndStV darf daher nicht „um jeden Preis“ und schon gar nicht in Widerspruch zu Verfassungs- und Europarecht erfolgen.

Im Vergleich der beiden Regulierungssysteme von GlüG-SH und GlüStV ist das GlüG eindeutig vorzugswürdig, weil es neben der Aufstellung von strengen Kriterien zum Spielerschutz und der Transparenz des Glücksspielangebotes, die europarechtlichen Anforderungen für eine kohärente und konsistente Glücksspielregulierung einhält und damit Rechtsicherheit für Aufsichtsbehörden, Anbieter und Kunden schafft.