

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Frau Dörte Schönfelder  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/203

vorab per Email an [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Kiel, den 5. Oktober 2012

***Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen Drucksache 18/79 und Drucksache 18/104, Beitritt Schleswig-Holsteins zum GlüÄndStV sowie Änderung des GlücksspielG SH; Ihr Schreiben vom 11. September 2012***

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrte Frau Schönfelder,

herzlichen Dank für die eröffnete Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zu den im Betreff genannten Gesetzesentwürfen der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung. Wir bedauern außerordentlich, dass mit den vorgelegten Gesetzesentwürfen eine Abkehr Schleswig-Holsteins vom liberalen und europarechtskonformen Glücksspielgesetz (GlücksspielG SH) zu dem nach wie vor offenkundig europarechtswidrigen Glücksspieländerungsstaatsvertrages (GlüÄndStV) beschlossen werden sollen.

Aus diesem Grund nehmen wir die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme sehr gerne wahr. Darüber hinaus würden wir uns sehr freuen, wenn Sie dem Vorstandssprecher unserer Gesellschaft, Herrn Mathias Dahms, die Möglichkeit geben, sich im Rahmen der geplanten mündlichen Anhörung zu den Vorlagen äußern zu können.

Der von den Ländern beschlossene Glücksspielstaatsvertrag verstößt unseres Erachtens nach wie vor gegen europäisches Recht. Die Mängel des alten Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV), die dazu geführt haben, dass der Europäische Ge-

richtshof im September 2010 die Regelungen für unanwendbar erklärte, wurden nicht beseitigt. Im Gegenteil, der GlüÄndStV und das dazugehörige vorgesehene Schleswig-Holsteinische Ausführungsgesetz behalten die grundsätzlich restriktive Ausrichtung des GlüStV bei. Mit den dort vorgenommenen Änderungen wird das vom EuGH in seiner Rechtsprechung zum GlüStV sowie zu vergleichbaren Gesetzen aus anderen Mitgliedstaaten erörterte Problem der Inkohärenz nicht beseitigt. Der EuGH hat in seinen Entscheidungen wiederholt auf die Notwendigkeit der Rechtfertigung der Einschränkung von europäischen Grundfreiheiten hingewiesen. Diese erhebliche Rechtfertigungsnotwendigkeit wird weder vom GlüÄndStV noch vom vorgesehenen Ausführungsgesetz erfüllt.

Die unbestrittenen Rechtsmängel des ersten Glücksspielstaatsvertrages haben im Nachgang zu dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes dazu geführt, dass es faktisch keine Regulierung zum Glücksspiel in Deutschland seit dem Dezember 2010 gab. Die Europarechtswidrigkeit des vorhandenen Rechtes hat es den Behörden nicht erlaubt, das Recht in abgemessenen Umfang zu exekutieren. Es ist zu befürchten, dass dies erneut der Fall sein wird. Die zunächst offenkundigen Erleichterungen oder Verbesserungen gegenüber dem alten Recht, wie z.B. die Wiedereröffnung des Internet als Vertriebsweg oder die (begrenzte) Zulassung von Sportwettanbieter, erscheinen vor dem Hintergrund der tatsächlichen Ausgestaltung der neuen Regelungen als reine Feigenblattaktionen.

Die grundsätzliche Ausgestaltung der Regulierung ist nach wie vor restriktiv. Es wird versucht das staatliche Monopol im Lotteriebereich zu manifestieren und private Wettbewerbsangebote, sei es im Bereich der Lotterievermittlung oder der privaten Sportwettangebote, so stark wie möglich zu reglementieren, um so die staatlichen Anbieter in unzulässiger Weise zu bevorzugen. Diese Form der Diskriminierung wird einer der Hauptangriffspunkte zur neuen Glücksspielregulierung in Deutschland werden. Nachfolgend möchten wir auf die wesentlichsten Kritikpunkte näher eingehen:

## **1. Experimentierklausel für Sportwetten gem. § 10a GlüStV**

Das Konzessionssystem, wie es der GlüÄndStV vorsieht, ist grundsätzlich ein erster Einstieg für private Anbieter in den bislang staatlich dominierten Glücksspielmarkt. Wie auch bereits erfolgreich in Schleswig-Holstein geschehen hat sich unsere Unternehmensgruppe auch um eine Konzession nach diesem System beworben. Allerdings halten wir wesentliche Teile des Konzessionsmodells, soweit sie bislang überhaupt bekannt sind, für nicht geeignet, um den zukünftigen Sportwettenmarkt in Deutschland wirksam zu regulieren. Eine wirksame Regulierung drückt sich in einem entsprechend hohen Regulierungsgrad, d.h. dem Anteil des über das Konzessionsmodell abgewickelten Sportwettenmarkts gegenüber dem weiterhin im Schwarzmarkt befindlichen Markts der ausländischen, nicht regulier-

ten Anbieter, aus. Es ist aktuell zu befürchten, dass sich der am Ende erzielte Regulierungsgrad in Deutschland nur unwesentlich verändern wird. Vergleichbare Restriktionen, wie z.B. 2010 in Frankreich eingeführt, haben dort zu einem Regulierungsgrad zwischen 20-30% geführt. Ähnliches ist für Deutschland für die Zukunft zu erwarten. Aktuell beträgt der Regulierungsgrad etwa 3-4%. Angesichts dieser Tatsache wäre eine Regulierungsgrad von 30% natürlich schon ein großer Erfolg. Es ist aber zu befürchten, dass die lizenzierten Unternehmen in diesem Fall nach relativ kurzer Zeit ihre Konzessionen wieder zurück geben, weil sie feststellen, dass sie mit den unlizenzierten Anbietern im Ausland im Wettbewerb nicht bestehen können.

Insofern wird also die Schlüsselfrage sein, ob den Marktteilnehmern und den Behörden gelingen wird, die nicht lizenzierten Marktteilnehmer aus dem Ausland auszugrenzen. Aus verständlichen politischen Gründen hat man im Rahmen des GlüÄndStV bereits frühzeitig auf die Einführung von Internetblockaden gegenüber ausländischen Anbietern verzichtet. Der GlüÄndStV lässt derzeit nur noch das sogenannte „financial blocking“, d.h. die Blockade von Finanztransaktionen im Bereich des Zahlungsverkehrs an nicht genehmigte Glücksspielanbieter, zu. Neben der generellen Durchsetzbarkeit der Restriktionen des GlüÄndStV gibt es auch hierzu erhebliche verfassungs- und europarechtliche Bedenken, die eine Durchsetzbarkeit dieser Restriktion fraglich erscheinen lassen.

Das im GlüÄndStV vorgesehene Konzessionsmodell ist wiederum einem typischem politischen Kompromiss geschuldet. Der Weg über die Experimentierklausel ermöglicht es den strikten Monopolbefürwortern das Gesicht zu wahren, denn man kann ja vom Grundsatz her wieder relativ kurzfristig auf das alte Monopol zurück schwenken. Trotzdem geht heute jeder in Deutschland davon aus, dass dies niemals der Fall sein wird.

Die im GlüÄndStV vorgesehene Beschränkung auf 20 Sportwettkonzessionen in Deutschland diskriminiert offenkundig die privaten Anbieter, da die Anzahl vollkommen willkürlich gewählt worden ist. Die Positionen der einzelnen Länder im Rahmen der Beratung reichten von 3 Konzessionen bundesweit bis zu einem Wegfall der zahlenmäßigen Beschränkung, wie ihn auch die Europäische Kommission gefordert hat. Für die jetzt gefundene Kompromisszahl gibt es keine stichhaltige Begründung. Daher gehen wir davon aus, dass, wenn es tatsächlich mehr als 20 Interessenten geben sollte, der 21. Interessent keine Probleme haben wird, sich eine Konzession vor den Gerichten zu erstreiten.

Dem gegenüber steht das Modell des bestehenden Schleswig-Holsteinischen GlücksspielG, das sich sehr am dänischen Regulierungsmodell orientiert. Die dänische Glücksspielaufsichtsbehörde SKAT geht heute davon aus, dass es gelungen ist, einen Regulierungsgrad von über 90% für das Internetglücksspiel zu errei-

chen. Ein vergleichbarer Wert ließe sich auch bei Beibehaltung des GlücksspielG realisieren. Im Gegensatz zum GlüÄndStV zeichnen sich das GlücksspielG und die damit verbundene Genehmigungsverordnung durch ein transparentes und diskriminierungsfreies Lizenzierungsverfahren aus. Die marktgerechten Anforderungen, die im Rahmen der Regulierung an private Anbieter von Sportwetten und Casino-spielen gestellt werden, führen dazu, dass sich bereits jetzt ein Gros der privaten Anbieter der Regulierung unterworfen haben bzw. dies zukünftig tun werden. Für uns ist unverständlich, warum diese erfolversprechende neue Regulierung schon nach so kurzer Zeit zugunsten eines objektiv schlechteren Modells ausgegeben werden soll.

## ***2. Beschränkung der Anzahl der Wettvermittlungsstellen für Sportwetten***

Der GlüÄndStV sieht vor, dass die Länder in Ihren Ausführungsgesetzen die Zahl der Wettvermittlungsstellen privater Anbieter begrenzen sollen. Die von einzelnen Bundesländern gewählten Beschränkungen zeigen offenkundig, dass mit diesen Beschränkungen die Annahmestellen der staatlichen Lotterieranbieter vor unliebsamer Konkurrenz geschützt werden sollen. So sind in Berlin maximal 10 Wettvermittlungsstellen je Anbieter zulässig. Hieraus ergibt sich, dass in Berlin insgesamt maximal 200 Wettvermittlungsstellen zulässig sind. Dieses auch nur unter der theoretischen Annahme, dass jeder Konzessionsinhaber tatsächlich das ihm zugeteilte Kontingent an Wettvermittlungsstellen voll nutzen wird. Demgegenüber stehen knapp 1.000 Annahmestellen des staatlichen Lotterieranbieters, in denen zukünftig auch die staatliche Sportwette angeboten werden darf. Dieses Verhältnis von 5:1 von staatlich zur privat oder sogar noch divergierender findet sich auch in anderen Ausführungsgesetzen wieder. Dies dient ganz offensichtlich dazu, die bestehenden Monopolunternehmen zu schützen. Im Falle eines Beitritts Schleswig-Holsteins sollten sich die gemäß des vorliegenden Entwurfs des Ausführungsgesetzes noch durch Rechtsverordnung zu erlassende Beschränkung der Wettvermittlungsstellen mindestens an der Anzahl der staatlichen Annahmestellen orientieren (ca. 800).

## ***3. zu hohe Besteuerung der Sportwetteinsätze***

Mit der flankierend zum GlüÄndStV beschlossenen Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes zum 01.07.2012, wurde eine grundsätzliche Besteuerung von in- und ausländischen Wettveranstaltern in Höhe von 5% der in Deutschland erzielten Wetteinsätze eingeführt. Die Einführung der Steuer hatte zur Folge, dass viele der renommierten Sportwettanbieter diese Steuer 1 zu 1 auf die Kunden umlegen. Dadurch wird das Wettangebot für deutsche Kunden teurer. Letztendlich bleibt

festzuhalten, dass es mit diesem vorgesehenen Abgabensatz von 5 Prozent auf den Umsatz nicht gelingen wird, die Sportwetter in nennenswerter Zahl von den unregulierten Angeboten ausländischer Unternehmen zu den Angeboten der deutschen Konzessionsinhaber hin zu lenken. Insbesondere im Internet sind Sportwetter sehr preissensibel und werden zu ausländischen Wettangeboten abwandern, wenn diese keine Wettsteuer erheben und attraktivere Quoten anbieten können. Der Regulierungsgrad in einem Land ist immer in engem Zusammenhang mit der Höhe der Wettsteuer zu sehen.

International hat sich inzwischen die Besteuerung des Bruttoertrages durchgesetzt. Dies ermöglicht es den Anbietern attraktivere Produkte und Geschäftsmodelle zu entwickeln und sich nicht an einer einseitig auf den Wetteinsatz ausgerichteten Steuer zu orientieren. Für Anbieter, die über eine Rohertragsmarge in Höhe von 10% auf den Wetteinsatz verfügen, bedeutet eine Besteuerung in Höhe von 5% auf den Wetteinsatz etwa die Halbierung ihres bisherigen Rohertrages. Wenn es gelingt, die Wettsteuer an den Endkunden weiterzureichen, wird zwar nicht mehr der Anbieter in so starkem Umfang belastet, sondern die Steuer vom Kunden wie eine Umsatzsteuer berechnet. Gleichwohl hat auch dies eine erheblich dämpfende Wirkung auf den Markt. Es ist zu befürchten, dass dadurch eine geringere Wettbewerbsfähigkeit der in Deutschland regulierten Anbieter gegenüber ausländischen Wettangeboten entsteht.

#### **4. Generelles Verbot von Online-Casinospielen**

Hier hat sich wieder einmal das Monopoldenken einiger wichtiger Bundesländer durchgesetzt. Es wird weiterhin das Ziel verfolgt, die bestehenden in staatlichem Besitz befindlichen Spielbankengesellschaften zu schützen und privaten Wettbewerb weiter auszugrenzen. Wenn man betrachtet, dass Poker- und Casinospiele im Internet in Deutschland inzwischen ein Marktvolumen erreicht haben, das von den Bruttospielerträgen her größer ist als die Sportwette, erscheint ein Verbot geradezu absurd. Dies ist insbesondere angesichts des Kohärenzgebots des Europarechts fragwürdig. Es wirft aber auch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken auf, wenn man z.B. nur an den Gleichbehandlungsgrundsatz denkt. Begründet wird dies mit der „hohen Manipulationsanfälligkeit solcher Spiele und ihrem herausragenden Suchtpotential sowie ihrer Anfälligkeit für eine Nutzung zu Zwecken der Geldwäsche“, die es nicht als vertretbar erscheinen lasse, auch hier das Internet als Vertriebsweg zu öffnen. Nachweise oder verlässliche Studien, welche eine erhöhte Gefährlichkeit des Internets gegenüber anderen Vertriebswegen belegen, werden von den Ländern nicht angeführt. Es erfolgt auch weder eine Auseinandersetzung mit den vorhandenen, sehr differenzierten Schutzvorkehrungen, die nach dem Recht anderer EU-Mitgliedsstaaten vorgesehen sind, noch wird das Ver-

halten von Unternehmen, die in diesen Mitgliedstaaten über eine staatliche Konzession verfügen und behördlicher Überwachung unterliegen und sich zur Einhaltung dieser Sicherungsvorkehrungen verpflichten, betrachtet. Hier ist insbesondere anzumerken, dass gerade das Internet hervorragende, gegenüber einer persönlichen Sichtkontrolle im stationären Vertrieb (individuelle Beurteilung durch den „Fehlerfaktor“ Mensch) deutlich effizientere und unbestechliche Möglichkeiten bietet, Spielverhalten zu überwachen, zu analysieren und ggf. zu beschränken oder im Sinne einer Suchtprävention helfend einzugreifen. Gerade Internetplattformen liefern ein hohes Maß an Transparenz über den Spieler, der dem Anbieter gegenüber nie anonym sondern im Detail bekannt ist.

Das GlücksspielG SH trägt all diesen Anforderungen Rechnung. Hiernach müssen die lizenzierten Anbieter von Online-Casinospielen wie auch für Sportwetten umfangreiche Maßnahmen treffen, um das Risiko pathologischen Spielens zu minimieren. Neben umfangreichen Informations- und Beratungsangeboten zum Thema Suchtgefahr muss insbesondere die Möglichkeit der Selbst- oder Drittsperre vorgehalten werden. Diese, in den internationalen Regulierungen üblichen Anforderungen ermöglichen es den Spielern, sich für eine bestimmte („Cool down period“) oder für eine unbestimmte Zeit von den Online-Casinospielen auszuschließen. Flankierend hierzu müssen die Internetseiten des Anbieters umfangreiches Informationsmaterial enthalten und z.B. einen Fragebogen zur Selbsteinschätzung bereitstellen. Vorstehendes ist bei sämtlichen renommierten Glücksspielanbietern bereits üblich. Inwieweit dieses System dem der stationären Casinos unterlegen sein soll, ist für uns nicht ersichtlich.

Abschließend lässt sich festhalten, dass unter der Berücksichtigung der vorstehenden Punkte und der diesbezüglichen Kritik der Europäischen Kommission in ihren jeweiligen Stellungnahmen der GlüÄndStV seinen Zielen nicht gerecht werden kann und letztendlich vor den Gerichten scheitern wird. Im Gegensatz hierzu wurde das zurzeit in Schleswig-Holstein geltende GlücksspielG nahezu ohne Beanstandungen von der Europäischen Kommission akzeptiert. Aus diesem Grund bedauern wir es außerordentlich, dass die Bundesländer auf die Kritik der Kommission kaum eingegangen sind und auch die europarechtskonforme Gesetzgebung in Schleswig-Holstein unbeachtet gelassen haben. Das Schleswig-Holsteinische Glücksspielgesetz zeigt, dass eine liberale Grundausrichtung funktionieren kann. Die Erteilung von mittlerweile 11 Sportwettlizenzen und die derzeit noch laufenden Genehmigungsverfahren für Online-Casinospiele zeigen, dass private Glücksspielanbieter durchaus bereit sind, sich einer Regulierung zu unterwerfen, auch wenn damit Einschränkungen an ihrem Angebot an Glücksspielen einhergehen. Hieraus ergibt sich für den GlüÄndStV ein erneuter, erheblicher Rechtfertigungsdruck für dessen deutlich restriktivere Regulierung. Aus diesem Grunde gehen wir

weiterhin von einer Rechtswidrigkeit der deutschen Glücksspielregulierung aus und erwarten, dass der GlüÄndStV spätestens im Jahr 2014 vom EuGH aufgehoben wird.

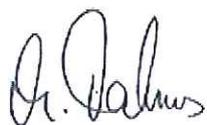
Wir fordern daher den Landtag in Schleswig-Holstein auf, nicht dem politischen, wirtschaftlichen und juristischen Irrweg der anderen Bundesländer zu folgen und nicht eine erfolgreiche, europarechtskonforme Regulierung durch eine europarechtswidrige zu ersetzen. Wir möchten zu bedenken geben, dass die Beibehaltung des Regulierungsmodells und die mangelhafte Korrektur der Rechtsfehler des GlüÄndStV auch zu einer massiven Gefährdung des Lotteriemonopols führen werden. Am Lotteriemonopol wollen grundsätzlich alle Marktteilnehmer festhalten. Da dieses aber weiterhin mit der nicht zutreffenden Suchtannahme für Lotterien begründet wird, besteht die große Gefahr, dass die im GlüÄndStV vorhandenen Rechtsfehler in naher Zukunft auch zu einer Aufhebung des Lotteriemonopols in Deutschland führen werden. Das Glücksspiel SH gefährdet aufgrund seiner anderen Zielsetzung das Lotteriemonopol hingegen nicht.

Eine Aufhebung des GlücksspielG hätte zudem zur Folge, dass das Land Schleswig-Holstein erheblichen Schadenersatzansprüchen von privaten Glücksspielanbietern, die auf Grundlage der zurzeit geltenden Regulierung Genehmigungen für das Anbieten von Sportwetten und Online-Casinospiele erhalten haben und in Vertrauen auf den Fortbestand des Gesetzes erhebliche Investitionen getroffen haben, ausgesetzt wird. Nach unseren Einschätzungen würden sich alleine die Schadenersatzansprüche der vier größten Glücksspielanbieter auf einen Gesamtbetrag von annähernd 100 Millionen Euro belaufen.

Wir hoffen, dass wir Ihnen mit dieser Stellungnahme dienen konnten und möchten nochmals ausdrücklich unsere Bereitschaft zur persönlichen Erörterung in der am 31.10.12 beabsichtigten mündlichen Anhörung betonen. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung!

Mit freundlichen Grüßen

mybet Holding SE



Mathias Dahms

(Vorstandssprecher)



Jan Saß

(Juristischer Referent)