

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☒ 40204 Düsseldorf

An die Vorsitzende des
Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Katja Hessel, MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 03.06.2021

Stellungnahme für die Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes und der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz“ (BT-Drucksache 19/28400)

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr über die Einladung zum o.g. Themenkomplex. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum Thema.

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Glücksspielstaatsvertrag und Rennwett- und Lotteriegesetz

1. Die deutsche Glücksspielregulierung der vergangenen 20 Jahre ist im Wesentlichen ein Lehrstück für politisches Versagen. Unter fortwährender Missachtung von Europa- und bisweilen auch Verfassungsrecht wurden zum einen Grundfreiheiten der Bürgerinnen und Bürger eingeschränkt, zum anderen gab es aber keinen wirksamen Jugend- und Spielerschutz.

2. Mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2021) ist nun endlich eine weitgehend sachgerechte, europa- und verfassungsrechtskonforme Regulierung des Glücksspiels in Deutschland nach fast 20 Jahren rechtlicher Schwebezustände und blühender Schwarzmärkte zum Greifen nah, auch wenn die Regulierung im Hinblick auf Werberegeln, Spielprogramme, Einsatzlimits und anderes im Detail noch Schwächen aufweist.

3. Scheitern kann die gesamte Glücksspielregulierung jedoch an einer unsachgemäßen Besteuerung. Die Ausgestaltung der Besteuerung von Online-Glücksspielen soll durch die geplante Novelle des Rennwett- und Lotteriegesetzes (RennwLottG) geregelt werden. Die vorgesehene Spieleinsatzsteuer von 5,3 Prozent für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker dürfte dabei ein massives Abwandern von Spielerinnen und Spielern in den Schwarzmarkt induzieren. Bei allen Schwächen in den Details des GlüStV 2021 wird die überbordende Besteuerung eindeutig das gravierendste Problem sein, das den gesamten GlüStV 2021 letztlich auch zum Scheitern bringen kann. Hier besteht erheblicher Korrekturbedarf.

4. Um die Ziele des GlüStV 2021 erreichen zu können, ist eine Kanalisierung des Glücksspielkonsums in einen legalen, staatlich beaufsichtigten Rahmen unabdingbar, da auf Schwarzmärkten Spielsuchtbekämpfung, Spieler- und Jugendschutz als auch die anderen Ziele des GlüStV kaum erreichbar sind. Eine effektive Kanalisierung hin zu legalen Online-Glücksspielen muss dabei durch eine funktionierende Besteuerung flankiert werden, die Unterschiede der einzelnen Spielformen berücksichtigt und welche vor allem das legale Glücksspiel für Spielerinnen und Spieler nicht so unattraktiv macht, dass diese doch lieber im nicht-legalen Markt spielen.

Die geplante Besteuerung des Spieleinsatzes mit 5,3% torpediert die Ziele des GlüStV 2021 und gefährdet sämtliche Regulierungsziele

5. Die deutsche Glücksspielbesteuerung kennt prinzipiell zwei verschiedene Besteuerungsmodelle: die Besteuerung der Spieleinsätze (Beispiele: Lotterien, Sportwetten) und die Besteuerung des Bruttospielertrags (Beispiele: Spielbanken, gewerbliches Automatenspiel). Bei der Besteuerung der Spieleinsätze wird der eingesetzte Betrag pro Spiel versteuert. Bei der Besteuerung des Bruttospielertrags wird hingegen nicht der Spieleinsatz besteuert, sondern die Differenz aus sämtlichen Spieleinsätzen (inklusive etwaiger Teilnahmeentgelte) und der Auszahlungen an die Spieler. Dieser sog. Bruttospielertrag wird dann mit einem bestimmten Steuersatz belegt.

6. Die geplante Novelle des RennwLottG sieht vor, nicht den Bruttospielertrag, sondern – im krassen Gegensatz zu fast allen anderen EU-Mitgliedsstaaten – den Spieleinsatz zu besteuern. Als Steuersatz wird für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker, Online-Casinospiele sowie Sportwetten ein Satz von 5,3 % vorgeschlagen. Vor dem Hintergrund, dass prinzipiell zwei verschiedene Arten der Besteuerung existieren, mag es durchaus bemerkenswert sein, dass im Gesetzentwurf unter Punkt C. Alternativen „Keine“ genannt werden.

7. Eine Besteuerung des Spieleinsatzes in Höhe von 5,3 % würde insbesondere bei virtuellen Automatenspielen, Online-Poker und Online-Casinospielen dazu führen, dass das legale Glücksspiel für Spieler in Deutschland unattraktiv wird: Faktisch gefährdet eine solche Spieleinsatzsteuer das Ziel der Kanalisierung des Glücksspiels in massiver Weise, weil eine Spieleinsatzsteuer von 5,3 % die möglichen Ausschüttungsquoten und somit die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des legalen Spiels so eklatant verschlechtert, dass viele Spieler lieber im nicht-legalen Markt spielen werden.

8. Diese Logik lässt sich am Beispiel der virtuellen Automatenspiele gut verdeutlichen. Bei virtuellen Automatenspielen handelt es sich um eine Form des Glücksspiels, bei dem Spielautomaten online simuliert werden. Die Gewinnwahrscheinlichkeit wird dabei über die Auszahlungsquote an den Spieler, den sogenannten „RTP-Wert“, definiert, wobei RTP für „Return to Player“ steht. Im Durchschnitt liegt die Auszahlungsquote bei den virtuellen Automatenspielen derzeit bei etwa 96 %, wie im Jahresreport 2018 der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden in Hessen nachzulesen ist.¹ Dies bedeutet, dass Spieler im Durchschnitt 96 % ihres Spieleinsatzes wieder zurückgewinnen. Vier Prozent des Einsatzes erhält das Casino im Durchschnitt. Bei einer Spieleinsatzsteuer von 5,3 % macht das Online-Casino somit – sofern sich nichts an den Auszahlungsquoten ändern würde – Verluste, da die Steuerlast

¹ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Jahresreport 2018 der obersten Glücksspielaufsichtsbehörde in Hessen, 29. Oktober 2019, Tz. 3.2.

die Einnahmen übersteigen. Eine Spieleinsatzsteuer von 5,3 % wirkt demnach wie eine Besteuerung des Bruttospielertrags von über 100 %. Unter einer derart hohen Steuerlast kann naturgemäß kein Online-Casino wettbewerbsfähig agieren und würde somit mittel- oder langfristig aus dem Markt ausscheiden, wenn der RTP-Wert nicht angepasst wird.

9. Online-Glücksspielanbieter müssten daher die Auszahlungsquoten anpassen. Ausgehend von einer wettbewerblichen Auszahlungsquote von derzeit durchschnittlich 96 % müsste das Online-Casino diese um die Höhe der Spieleinsatzsteuer auf etwa 91 % reduzieren.² Eine solche Spieleinsatzsteuer von 5,3 % würde dann wie eine Bruttospielertragssteuer von rund 56 % (5 Euro Steuern von den dann einbehaltenen 9 Euro) wirken. Die Steuerlast ist selbst bei einer Reduzierung der Auszahlungsquote daher immer noch immens – vor allem im europäischen Quervergleich, wo die durchschnittliche Bruttospielertragssteuer bei 19 % liegt.³

10. Praktisch wird sich eine solche Absenkung der Auszahlungsquote von 96 auf 91 % jedoch kaum umsetzen lassen. Spielerinnen und Spieler könnten nämlich auf dem Schwarzmarkt mit demselben Startbudget effektiv etwa dreimal bzw. 2,4-mal so viel einsetzen bzw. effektiv dreimal bzw. 2,4-mal so lange spielen wie auf dem regulierten Markt. Das Angebot an Online-Glücksspielen ist dabei riesig und die Branche sehr wettbewerbsintensiv. So existieren allein für Spielerinnen und Spieler aus Deutschland knapp 1.500 Online-Casinos, ein großer Teil davon agiert hierbei im nicht-regulierten Bereich, vor allem aus dem asiatischen und karibischen Raum.⁴ Auf einschlägigen Portalen wie casino.guru wird mehr als der Hälfte dieser Anbieter mindestens eine gute Reputation bescheinigt, was Spielerinnen und Spielern ein Gefühl von Sicherheit und Zuverlässigkeit vermittelt. Die Portale sind auch für deutsche Spieler leicht zu erreichen, sie bieten ähnlichen Content an, der auch in deutscher Sprache verfügbar ist, und locken Spieler mit attraktiven Boni. Zudem existieren explizite Vergleichsportale⁵, auf denen Spieler die Konditionen (insb. die Auszahlungsquoten) und Entgelte verschiedener Anbieter sehr leicht vergleichen können. Die Substitutions- und Wechselbereitschaft der Spielerinnen und Spieler dürfte daher hoch sein. Die in Europa lizenzierten Casinoseiten sind daher einem hohen Maß an Wettbewerb durch Casinoseiten aus dem nicht regulierten Bereich ausgesetzt.

11. Bemerkenswert ist in diesem Kontext auch, dass die implizite Bruttospielertragssteuer bei Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten in den Jahren 2018 und 2019 bundesweit bei 25,3 % lag, da auf einen Bruttospielertrag in Höhe von 5.500 (2018) bzw. 5.900 (2019) Mio. Euro Vergnügungsplus Umsatzsteuern in Höhe von 1.392 (2018) bzw. 1.495 (2019) Mio. Euro

² Der Gesetzentwurf sieht einen Steuersatz von 5,3 % auf den Einsatz vor. Von dieser Bemessungsgrundlage wird die geschuldete Steuer abgezogen. Die effektive Besteuerung des Einsatzes liegt daher bei etwa 5 %.

³ Vgl. Haucap, J.; Fritz, D. & Thorwarth, S. (2020), Zukünftige Glücksspielbesteuerung im Rahmen des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags („GlüStV 2021“), Gutachten im Auftrag des Deutschen Sportwettenverbands (DSWV) und des Deutschen Online Casinoverbands (DOCV), Düsseldorf, online unter: <https://bit.ly/3yZ3mZ>, sowie PWC (2021), Überblicksstudie über europäische Steuerregelungen für Online-Glücksspiele, Studie für den Deutschen Sportwettenverband e.V. (DSWV).

⁴ Vgl. Haucap, J.; Fritz, D. & Thorwarth, S. (2020), Zukünftige Glücksspielbesteuerung im Rahmen des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags („GlüStV 2021“), Gutachten im Auftrag des Deutschen Sportwettenverbands (DSWV) und des Deutschen Online Casinoverbands (DOCV), Düsseldorf, online unter: <https://bit.ly/3yZ3mZ>.

⁵ Siehe <https://www.gambling.com/de/online-casinos/strategie/die-6-online-casinos-mit-der-besten-auszahlung-97000>, <https://www.casino.org/de/auszahlungsquote/> oder <https://www.casinoonline.de/beste-auszahlungsquoten.php>.

entrichtet wurden.⁶ Damit liegt die implizite Bruttospielertragssteuer bei Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten mit gut 25 % deutlich unter dem Satz von rund 56 %, die sich bei einer Spieleinsatzsteuer von 5,3 % bei Online-Spielen ergäben. Die daraus resultierende beihilferechtliche Problematik wird weiter unten vertieft.

12. Wissenschaftliche Studien und der europäische Vergleich zeigen, dass eine Spieleinsatzsteuer erhebliche negative Auswirkungen auf die Kanalisierungsquote hat.⁷ Von einer Austrocknung des illegalen Spielbetriebs kann somit keinesfalls ausgegangen werden. Im Gegenteil: die geplante Steuer würde die legale Betätigung virtueller Automaten Spiele senken und damit das Volumen des illegalen Glücksspiels erhöhen. Somit wäre eine Abwanderung der Spieler vom regulierten in den Schwarzmarkt praktisch vorprogrammiert. Das Kanalisierungsziel kann so nicht erreicht werden. Faktisch wirkt die Spieleinsatzsteuer damit nicht nur der Kanalisierung und den anderen Zielen des GlüStV, die von einer erfolgreichen Kanalisierung abhängen, sondern auch den fiskalischen Interessen strikt entgegen.

13. Die reduzierte Spieldauer konterkariert auch das Ziel des GlüStV 2021 in Bezug auf den Spielerschutz. Neben dem möglichen Gewinn ist für Spieler virtueller Automaten Spiele die Spieldauer ein wichtiger Aspekt. Eine reduzierte Spieldauer als Folge einer Spieleinsatzsteuer wirkt sich auch dahingehend aus, dass der Spieler zusätzliche Einzahlungen tätigt, um auf seine erwartete bzw. gewünschte Spieldauer zu kommen. Im Ergebnis setzt der Gesetzgeber durch die Einsatzbesteuerung der genannten Spielformen damit einen Anreiz an die Spielerinnen und Spieler, einen höheren Anteil ihres Einkommens/Vermögens in Glücksspiele zu investieren, als dies bei einer Besteuerung des Bruttospielertrags der Fall wäre.

14. Eine erfolgreiche Kanalisierung hin zu legalen Online-Glücksspielen lässt sich jedoch erreichen, wenn als Bemessungsgrundlage für die Besteuerung der Bruttospielertrag dient und nicht der Spieleinsatz. In Europa haben sich bisher sämtliche Staaten mit einer Online-Glücksspielregulierung für eine Besteuerung auf Grundlage des Bruttospielertrags entschieden. Frankreich ist – abgesehen von Sportwetten – das einzige europäische Land, das bei Online-Glücksspiel eine Besteuerung des Spieleinsatzes vornimmt, jedoch hier auch nur für Online-Poker und auch nur mit einem Steuersatz von 2 %, nicht aber 5,3 % – das wäre deutlich mehr als der doppelte Satz! Zugleich hat sich Frankreich, gerade aufgrund der dort schlechten Kanalisierungsquoten, unlängst für den Wechsel zur Besteuerung des Bruttospielertrags entschieden.⁸

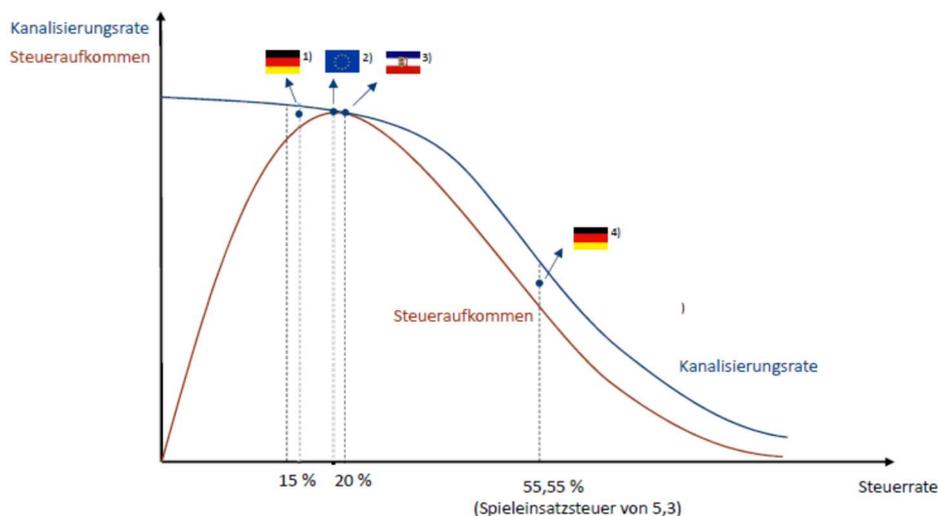
15. Neben der richtigen Bemessungsgrundlage bei der Glücksspielbesteuerung ist aber auch die Höhe des angewendeten Steuersatzes entscheidend. Im europäischen Durchschnitt liegt dieser bei etwa 19 % auf den Bruttospielertrag. Mehrere Studien haben sich inzwischen mit der Thematik befasst, wie hoch eine solche Steuer ausfallen kann, ohne das übergeordnete Ziel der Kanalisierung zu tangieren. Dabei kommen die Studien überwiegend zu dem Ergebnis, dass eine effektive Kanalisierung und zugleich ein hohes Steueraufkommen bei einer Besteuerung des Bruttospielertrags von 15-20 % erreicht werden kann.

⁶ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Jahresreport 2019 der obersten Glücksspielaufsichtsbehörde in Hessen: Der hessische Glücksspielmarkt 2019 – eine ökonomische Darstellung, 28. November 2020, S. 6 und S. 21.

⁷ Vgl. Copenhagen Economics (2020), The Degree of Channelization on the Swedish Online Gambling Market, Studie im Auftrag der Association of Online Gambling Operators (BOS).

⁸ Vgl. <https://igamingbusiness.com/french-senate-approves-shift-to-ggr-tax-for-gambling/>

Abbildung: Auswirkungen der Steuerrate auf die Kanalisierungsquote und das Steueraufkommen.



Legende:

- 1) Derzeitige Besteuerung: Umsatzsteuer auf Online-Glücksspiele i.H.v. 19 Prozent auf Bruttospielertrag ohne Umsatzsteuer = 15,97 Prozent auf Bruttospielertrag.
- 2) Durchschnittlicher Glücksspielsteuersatz auf Online-Casinos in der EU = 19 Prozent auf Bruttospielertrag.
- 3) Glücksspielsteuersatz auf Online-Casinos in Schleswig-Holstein = 20 Prozent auf Bruttospielertrag
- 4) Geplante Glücksspielsteuer auf virtuelle Automaten Spiele in Deutschland mit 55,55 Prozent auf Bruttospielertrag (nach unterstellter Reduzierung der Ausschüttungsquote um die geplante Spielertragssteuer von 5,3 Prozent).

16. Die obige Abbildung illustriert den Zusammenhang zwischen Kanalisierungsrate und Steuerrate. Die bisherige Besteuerung des Online-Glücksspiels mittels der Umsatzsteuer von ca. 16 %⁹ liegt innerhalb des optimalen Besteuerungsintervalls von 15 bis 20 %. Gleiches gilt für den europäischen Durchschnitt von 19 %. Eine Spielertragssteuer von 5,3 % hätte bei einer Reduktion des RTP-Werts von 96 auf 91 % die Wirkung einer Bruttospielertragssteuer von rund 56 %. Damit liegt sie sehr deutlich über der optimalen Bruttospielertragssteuer von 15 bis 20 %.

17. Bei einer Besteuerung des Spieleinsatzes mit 5,3 % wird das Kanalisierungsziel nicht erreicht werden können. Dies hat dann auch zur Folge, dass nicht das maximale Steueraufkommen erzielt wird. Somit wirkt eine Spielertragssteuer nicht nur dem Kanalisierungsziel, sondern auch den fiskalischen Interessen gänzlich entgegen. Auch die weiteren Ziele des GlüStV 2021, wie der Jugend- und Spielerschutz sowie die Sucht- und Betrugsprävention, können ohne eine erfolgreiche Kanalisierung nicht erreicht werden. Aufgrund internationaler Erfahrungen ist davon auszugehen, dass die Kana-

⁹ Die Besteuerung erfolgt derzeit auf Basis der Umsatzsteuer von 19 %. Die Bemessungsgrundlage ist dabei allerdings der Umsatz abzüglich der Umsatzsteuer. Dies wird an folgendem Beispiel erläutert: Von insgesamt eingenommenen 100 Euro beträgt die Umsatzsteuer 15,97 Euro. Dies ergibt sich aus $100 - 100/1,19$. Die Bemessungsgrundlage zur Besteuerung des Online-Glücksspiels liegt damit bei $100 - 15,97 = 84,03$ Euro. Auf diesen Betrag werden die 19 % angewendet. Bezüglich des Gesamtumsatzes von 100 Euro entspricht dies einem effektiven Steuersatz von ca. 16 %.

lisierungsquote bei der geplanten Spieleinsatzsteuer deutlich unter 50 % fallen würde. Der GlüStV 2021 würde somit letztlich an der (viel zu hohen) Besteuerung des Spieleinsatzes gänzlich scheitern.

18. Die Hoffnung, dass durch eine effektive Durchsetzung des Steuerrechts die Abwanderung von Spielerinnen und Spielern zu illegalen Anbietern effektiv verhindert werden kann, dürfte angesichts internationaler Erfahrungen und technologischer Entwicklungen herbe enttäuscht werden. Auf manchen Seiten kann man etwa bereits heute mit Kryptowährungen einzahlen, damit spielen und dann das Guthaben wieder auf die Wallet auszahlen. Dass eine Kanalisierung angesichts der geplanten massiven steuerlichen Nachteile deutscher Anbieter gelingen wird, muss als völlig unwahrscheinlich bezeichnet werden.

Es bestehen sehr gravierende beihilferechtliche Bedenken

19. Die im RennwLottG geplante Besteuerung dürfte als unerlaubte Beihilfe zugunsten von Spielbanken und Automatenaufstellern eingestuft werden. Industrieverbände haben bereits durch Dr. Clemens Holtmann und Prof. Dr. Christian Koenig Beschwerden bei der Europäischen Kommission eingelegt. Die Kommission hat bei der Bundesregierung binnen kürzester Frist Gesprächsbedarf zu dem Gesetzentwurf angemeldet und bereits ein formales Stellungnahmeersuchen an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union übermittelt.

20. Die folgende Beispielrechnung verdeutlicht die in Tz. 11 oben bereits angesprochene Problematik noch einmal:

21. Nach Angaben der Länder beträgt die Ausschüttungsquote beim terrestrischen Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten 85 %.¹⁰ Bemessungsgrundlage für die Umsatzbesteuerung ist daher ein Ertrag in Höhe von 15 %. Der Umsatzsteuersatz beträgt 19 %. Jedoch wird die zu zahlende Umsatzsteuer von der Bemessungsgrundlage abgezogen. Die effektive Besteuerung auf den Ertrag liegt somit bei 16 %, wie in Fußnote 9 oben erklärt.

22. Anders als bei einer Besteuerung nach dem RennwLottG besteht bei der Umsatzsteuer jedoch die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs. Dadurch reduzierte sich die effektive Umsatzsteuerlast der stationären Anbieter gemäß den Jahresreports der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder für die Jahre 2018 und 2019 auf etwa 8,1 Prozent.¹¹ Im Ergebnis wird der Ertrag also mit rund 8 % besteuert, d.h. bei einem Spieleinsatz von 100 Euro verbleibt bei einer Ausschüttungsquote von 85% ein Ertrag von etwa 15 Euro, auf die rund 8 % effektive Umsatzbesteuerung entfallen, also 1,20 Euro.

23. Die Belastung des virtuellen Automatenspiels mit einer Einsatzbesteuerung gemäß RennwLottG stellt sich hingegen wie folgt dar: Bei der Einsatzbesteuerung wirkt sich die Ausschüttungsquote nicht auf den geschulde-

¹⁰ Bericht der Konferenz der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder (FMK) zur Frage der Notwendigkeit steuerrechtlicher Anpassungen infolge der Neuregulierung des Glückspielwesens vom 20.11.2020 an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (MPK), S. 11

¹¹ Vgl. Goldmedia (2021), Zukünftige Unterschiede der Steuer- und Abgabenlast für stationäres und online-basiertes Casino- und Automatenspiel am Beispiel des Bundeslands Bayern, Kurzanalyse im Auftrag der European Gaming and Betting Association (EGBA), Mai 2021, S. 7 f.

ten Steuerbetrag aus. Bei einer geplanten effektiven Besteuerung des Einsatzes von etwa 5 %¹² liegt die steuerliche Belastung bei einem Spieleinsatz von 100 Euro somit bei 5 Euro, also in etwa der vierfachen Steuerlast im Vergleich zu stationären Angeboten.

24. An der steuerlichen Ungleichbehandlung würde auch eine Absenkung der Ausschüttungsquote von im Moment 96 % auf eine niedrigere Quote nichts ändern, da ja gerade der Spieleinsatz besteuert wird.

25. Aufschlussreich ist in diesem Kontext die beihilferechtliche Entscheidung (C35/2010) der Europäischen Kommission vom 20. September 2011 in der Frage, ob eine ungleiche steuerliche Behandlung von Online-Glücksspiel und stationären Angeboten (a) eine staatliche Beihilfe darstellt und (b) diese mit Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV vereinbar ist. Hintergrund der Entscheidung war, dass das dänische Spielsteuergesetz vorsah, dass Online-Anbieter von Casinospielen und Spielautomaten eine Bruttospielertragsteuer von 20 % entrichten sollten, während herkömmliche Spielcasinos und Spielhallen bis zu 75 % abführen mussten.

26. Die Europäische Kommission stufte in ihrem Beschluss die deutlich *niedrigere* Besteuerung des Online-Glücksspiels in Dänemark im Vergleich zu stationären Angeboten (d.h. in einer gegenüber dem RennwLottG umgekehrten Konstellation) eindeutig als staatliche Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV ein.¹³

27. Die Kommission kam in ihrem damaligen Beschluss gleichwohl zu dem Ergebnis, dass der niedrigere Steuersatz für Online-Glücksspiele zwar eine staatliche Beihilfe darstelle, diese jedoch mit dem AEUV vereinbar sei, da die positiven Auswirkungen der Liberalisierung des Marktes die verursachten Wettbewerbsverfälschungen aufwiegen würden.

28. Bei ihrer Prüfung berücksichtigte die Kommission explizit, „dass die Nutzer von Online-Glücksspielen auf Angebote zurückgreifen können, die teilweise illegal von Betreibern in anderen Ländern zur Verfügung gestellt werden oder einer niedrigen bzw. gar keiner Besteuerung unterliegen. Hohe Steuern für dänische Online-Betreiber würden die Liberalisierung in ihrer Wirkung zunichte machen. Die Kommission hielt fest, dass die anderen Ziele des Gesetzes darin bestehen, illegale Glücksspiele in den Bereich der Legalität zu bringen und gleichzeitig junge Menschen und Risikogruppen vor Spielsucht zu schützen.“¹⁴

29. Eine *geringere* Besteuerung von Online-Glücksspielen lässt sich somit – auch wenn dies eine staatliche Beihilfe sein kann – durchaus sachlich rechtfertigen, da die Ausweichmöglichkeiten im Online-Bereich erheblich sind. Für den stationären Bereich ist das Ausweichen in das illegale Glücksspiel hingegen deutlich umständlicher und zwar nicht unmöglich, aber deutlich weniger wahrscheinlich. Die nun geplante geringere Besteuerung des stationären Glücksspiels und die steuerliche Benachteiligung des Online-Glücksspiels – die zum dänischen Fall also genau entgegengesetzte Fallkonstellation – lässt sich somit *nicht* sachlich rechtfertigen und dürfte von der Europäischen Kommission damit als unzulässige Beihilfe eingestuft werden.

Fazit

¹² Der Gesetzentwurf sieht einen Steuersatz von 5,3 % auf den Einsatz vor, jedoch wird von der Bemessungsgrundlage die geschuldete Steuer zuvor abgezogen.

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_11_1048

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_11_1048

30. Das Ziel der Glücksspielregulierung, das Spielen in legalen Bahnen zu lenken, ist auch aus ökonomischer Sicht aus mindestens zwei Gründen zu begrüßen: Erstens kann so der Markt reguliert und Spieler- und Jugendschutz wenn auch nicht perfekt, so doch besser gewährleistet werden als auf dem Schwarzmarkt. Und zweitens lassen sich durch eine sachgerechte Besteuerung auch Staatseinnahmen erzielen, die für sinnvolle Vorhaben ausgegeben werden können.

31. Mit dem GlüStV 2021 ist – nach fast 20 Jahren blühender Schwarzmärkte – eine europa- und verfassungsrechtskonforme Regulierung des Glücksspiels in Deutschland zum Greifen nah. Scheitern kann die gesamte Glücksspielregulierung jedoch an einer unsachgemäßen Besteuerung, so wie sie in der Novelle des RennwLottG geplant ist.

32. Die vorgeschlagene Spieleinsatzsteuer von 5,3 % droht die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter im Bereich von Online-Poker, Online-Casino und bei virtuellen Automaten Spielen sehr ernsthaft zu gefährden. Deutschland wäre damit in der EU das einzige Land mit einer Spieleinsatzsteuer, während alle anderen EU-Staaten bei Online-Glücksspielen außer Sportwetten eine Bruttospielertragssteuer verwenden. Eine Spieleinsatzsteuer von 5,3 % entspricht umgerechnet einer Bruttospielertragssteuer von rund 56 %. Dies ist das Dreifache des EU-Durchschnitts und dürfte daher ein massives Abwandern von Spielerinnen und Spielern in den Schwarzmarkt induzieren. Bei allen Schwächen in den Details des GlüStV 2021 ist die überbordende Besteuerung eindeutig das gravierendste Problem, das den gesamten GlüStV 2021 letztlich auch zum Scheitern bringen kann. Hier besteht erheblicher Korrekturbedarf.

33. Zugleich ist davon auszugehen, dass die geplante steuerliche Benachteiligung des Online-Glücksspiels im Vergleich zu stationären Angeboten eine unerlaubte Beihilfe darstellt und damit nicht europarechtskonform wäre. Die fast 20-jährige Tradition der Verstöße gegen europäisches Recht im Bereich der Glücksspielregulierung hätte damit weiter Bestand.