Deutscher Bundestag
Finanzausschuss

Wortprotokoll
der 144. Sitzung

Finanzausschuss
Berlin, den 7. Juni 2021, 10:00 Uhr

- Virtuelle Sitzung per Webex-Videokonferenz –

Vorsitz: Katja Hessel, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1 **Seite 4**

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes und der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz

BT-Drucksache 19/28400

Ein Fragenkatalog wurde nicht erstellt. Die Sachverständigenliste ist als Anlage beigefügt.

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Sportausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:
Abg. Olav Gutting [CDU/CSU]
Abg. Michael Schrodi [SPD]

Per Webex-Videokonferenz zugeschaltet waren folgende Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	**Stellvertretende Mitglieder**
CDU/CSU	Güntzler, Fritz Gutting, Olav Tillmann, Antje	
SPD	Binding (Heidelberg), Lothar Schrodi, Michael	
AfD	Gminder, Franziska	
FDP		Dürr, Christian
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Schmidt, Stefan	

Per WebEx-Videokonferenz zugeschaltet waren folgende Sachverständige:

Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e.V.
Zilles, Renatus
Reichert, Dr. Ronald

Deutscher Lotto- und Totoblock
Häfner, Jürgen

Reimer, Prof. Dr. Ekkehart
Universität Heidelberg

Deutsche Steuer-Gewerkschaft
Eigenthaler, Thomas

Hummel, Prof. Dr. David

Haucap, Prof. Dr. Justus
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

CLLB Rechtsanwälte Cocron, Liebl, Leitz, Braun, Kainz, Sittner Partnerschaft mbB
Cocron, István

CBH Rechtsanwälte Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner
Ruttig, Prof. Dr. Markus

Beginn der Sitzung: 10:00 Uhr

Tagesordnungspunkt 1

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes und der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz

BT-Drucksache 19/28400

Ein Fragenkatalog wurde nicht erstellt. Die Sachverständigenliste ist als Anlage beigefügt.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Guten Tag meine Damen und Herren,

ich eröffne die Sitzung und begrüße zunächst alle anwesenden Sachverständigen.

Die heutige Sitzung findet ausschließlich als Videokonferenz im Webex-Format statt. Ich begrüße alle Kolleginnen und Kollegen, die per Webex-Konferenz zugeschaltet sind sowie Vertreter der interessierten Fachöffentlichkeit, die ebenfalls Teilnehmer der Webex-Konferenz sind.

Gegenstand der Anhörung ist der Gesetzentwurf des Bundesrates

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes und der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz“ **(BT-Drucksache 19/28400)**

Soweit Sie als Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung. Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich Frau Ministerialdirektorin Mildenberger sowie weitere Fachbeamtinnen und Fachbeamte des BMF begrüßen. Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Für die Anhörung ist ein Zeitraum von 1 Stunden und 30 Minuten vorgesehen, also bis ca. 11:30 Uhr. Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zur Fragestellung zu geben. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss in dieser Legislaturperiode für ein neues Modell der Befragung entschieden, d. h. die vereinbarte Gesamtzeit wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils 5 Minuten unterteilt. Zur besseren Orientierung wird die Redezeit mit einer Uhr in der Videokonferenz eingeblendet. In diesem Zeitraum müssen sowohl Fragen als auch Antworten erfolgen. Je kürzer die Fragen formuliert werden, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten. Wenn mehrere Sachverständige gefragt werden, bitten wir, fair darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen. Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden. Die Fraktionen werden gebeten, soweit nicht bereits geschehen, ihre Fragesteller im Chat bei mir anzumelden.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt. Sollten während der Anhörung technische Probleme bei einzelnen Teilnehmerinnen oder Teilnehmern auftreten, bitte ich, dass sich diese im Chat melden, wenn die Probleme behoben wurden. Erst dann werden wir die jeweilige Teilnehmerin oder den jeweiligen Teilnehmer erneut aufrufen. Ich weise darauf hin, dass das Mitschneiden der Videokonferenz, also Bild- und Tonaufnahmen, durch Dritte untersagt sind. Damit bin ich am Ende meiner einleitenden Hinweise und wir können mit der Anhörung starten.

Die erste Frage stellt für die CDU/CSU-Fraktion der Kollege Gutting.

Abg. **Olav Gutting** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Mit dem Gesetzentwurf sind mehrere Zielsetzungen verbunden: Die Modernisierung des Rennwett- und Lotteriegesetzes, die Schaffung neuer Regelungen zur adäquaten Besteuerung von virtuellen Automatenspielen, die Optimierung des Jugend-, Verbraucher- und Datenschutzes sowie eine effiziente Suchtprävention.

Meine Frage richtet sich an den Deutschen Lotto- und Totoblock. Werden diese Ziele mit dem vorliegenden Gesetzentwurf adäquat umgesetzt?

Die nächste Frage richtet sich an den Deutschen Verband für Telekommunikation und Medien e.V. In Ihrer Stellungnahme skizzieren Sie verbraucherschutzrechtliche, wirtschaftliche und fiskalpolitische Aspekte sowie Kollateralschäden der Steuernovelle. Könnten Sie das kurz erläutern?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich zunächst an Herrn Häffner, Deutscher Lotto- und Totoblock.

Sv **Jürgen Häfner** (Deutscher Lotto- und Totoblock): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Zunächst möchte ich einige allgemeine Ausführungen zum Glücksspielstaatsvertrag machen, da der Gesetzentwurf zum Rennwett- und Lotteriegesetz darauf basiert. Wir begrüßen ausdrücklich, dass sich die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder auf den neuen Glücksspielstaatsvertrag verständigt haben. Am 30. April 2021 lief die Frist ab. Alle 16 Länder haben ihre Ratifikationsurkunden rechtzeitig vorgelegt. Das ist ein großer Erfolg.

Wir begrüßen auch ausdrücklich, dass der neue Glücksspielstaatsvertrag an die Regelungsmaximen des jetzigen Glücksspielstaatsvertrages anknüpft, insbesondere an die unveränderten und grundlegenden Ziele des § 1, die seit 2011 die Grundlage der Gesetzgebung waren. Wir gehen davon aus, dass mit den neuen Regelungen und Instrumentarien dem illegalen Online-Glücksspiel zukünftig in Deutschland rechtlich der Boden entzogen wird.

Der Glücksspielstaatsvertrag stärkt das gemeinwohlorientierte Glücksspiel der Landeslotteriegesellschaften auf der Grundlage des Ordnungsrechts und im Rahmen der föderalen Zuständigkeit. Für den DLTB ist entscheidend, dass das staatliche Lotteriemonopol nicht nur beibehalten, sondern politisch gestärkt und vor allem rechtlich abgesichert wird.

Ich möchte kurz auf die Genese dieses Gesetzentwurfs eingehen: Die Ministerpräsidenten der Länder haben sich im März 2020 auf den Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages verständigt. Im Anschluss ist das Ratifizierungsverfahren auf den Weg gebracht worden. Im März 2020 sind die Finanzminister der Länder ausdrücklich gebeten worden, der Ministerpräsidentenkonferenz über notwendige steuerliche Anpassungen in Folge der Neuregelung des Glückspielwesens zu berichten. Mit anderen Worten: Die Initiative für das Rennwett- und Lotteriegesetz geht auch von dem Glücksspielstaatsvertrag aus, auch wenn wir wissen, dass es bereits Überlegungen von Fachleuten zur Erneuerung und Modernisierung des Rennwett- und Lotteriegesetzes gab.

Die Finanzminister haben die Steuerabteilungsleiter in Bund und Ländern gebeten, hierzu zu berichten. Diese haben im Dezember 2020 einen Arbeitsentwurf vorgelegt, welcher dann beschlossen worden ist. Alle Mitglieder dieses Finanzausschusses kennen die herausragende fachliche Kompetenz der Steuerabteilungsleiter. Das heißt, alle Steuerfachleute haben diesen Gesetzentwurf sehr sorgfältig geprüft. Vor allem haben sie darauf hingewirkt, dass beide Gesetzentwürfe aufeinander abgestimmt sind.

Beide Gesetzgebungsvorhaben sind zwingend miteinander verbunden. Wir gehen also davon aus, dass mit dem Glücksspielstaatsvertrag in ordnungsrechtlicher und mit dem modernisierten Rennwett- und Lotteriegesetzes in steuerrechtlicher Hinsicht zum 1. Juli 2021 eine Glücksspielregelung für Deutschland über alle Glücksspielformen aus „einem Guss“ vorliegt.

Einen Punkt möchte ich noch erwähnen. Der DLTB begrüßt in diesem Zusammenhang insbesondere, dass nunmehr auch für die sog. schwarzen Lotteriewetten – die im Gesetzentwurf als „Zweitlotterien“ bezeichnet werden – in § 26 Absatz 2 Rennwett- und Lotteriegesetz ein gesetzlicher Steuertatbestand geschaffen wird. Das ist ein Punkt, welcher zwar nicht in der öffentlichen Wahrnehmung, aber für uns eine zentrale Rolle gespielt hat. Die Anbieter dieses verbotenen Glücksspiels haben in 2019 Spieleinsätze in Höhe von schätzungsweise rund 700 Millionen Euro in Deutschland erzielt. Durch die Regelung in § 26 Abs. 2 Rennwett- und Lotteriegesetz ist gewährleistet, dass nunmehr auch diese illegalen schwarzen Lotteriewetten der Besteuerung unterworfen werden. Bei einer Lotteriesteuerpflicht für diese Spieleinsätze könnte der Staat ein zusätzliches Steueraufkommen von mindestens 115 Millionen Euro generieren.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Es bleibt keine Zeit mehr für die zweite Frage. Wenn Sie damit einverstanden sind, Herr Gutting, würde ich die beiden Herren bei Ihrer nächsten Frage gleich am Anfang aufrufen? Das heißt, Herr Zilles, Herr Dr. Reichert, merken Sie sich bitte die Frage von Herrn Gutting.

Sie sind dann später mit der Beantwortung dieser Frage an der Reihe.

Die nächste Frage stellt der Kollege Schrodi von der SPD-Fraktion.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Einen schönen Gruß in die Runde. Der Glücksspielstaatsvertrag wurde bereits erwähnt, der am 1. Juli 2021 in Kraft tritt. Damit wird Online-Poker und virtuelles Automatenspiel legalisiert. Der Gesetzentwurf sieht vor, diese Spiele genauso zu besteuern wie vergleichbare andere Glückspielformen.

Meine erste Frage geht an Herrn Thomas Eigenthaler, Deutsche Steuer-Gewerkschaft. Warum ist eine Besteuerung dieser legalisierten Online-Glückspiele ab dem 1. Juli 2021 aus ihrer Sicht erforderlich? Ist die im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehene Ausgestaltung der Besteuerung sachgemäß?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Eigenthaler, Deutsche Steuer-Gewerkschaft.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Abgeordneter, Sie haben gefragt, ob eine Besteuerung erforderlich ist. Da muss man natürlich mit einem klaren „Ja“ antworten. Wir haben es mit dem Phänomen zu tun, dass das Rennwett- und Lotteriegesetz etwa 100 Jahre alt ist. Das bedeutet, die Frage der Besteuerung von Glücksspielen ist bereits seit langer Zeit geklärt.

Es gibt aber jetzt neue Formen des Glücksspiels. Das virtuelle Automatenspiel und Online-Poker werden durch den Glückspielstaatsvertrag sowie das Rennwett- und Lotteriegesetz in die Legalität überführt.

Hier geht es um die Besteuerung der Leistungsfähigkeit. Es ist klar, dass einige die Steuer für zu hoch halten. Dafür habe ich ein gewisses menschliches Verständnis. Aber bei rationaler Betrachtung ist die Steuerbelastung gerechtfertigt. Beim Glücksspiel gibt es zwei verschiedene Besteuerungsregimemöglichkeiten. Erstens die Besteuerung des Bruttospielertrags. Das ist im Ausland eine gängige Methode. Zweitens die Besteuerung des Spieleinsatzes, die für das virtuelle Automatenspiel gewählt worden ist.

Die Frage der Sachgerechtigkeit, Herr Abg. Schrodi, hängt davon ab, ob die Leistungsfähigkeit in ausreichendem Maße besteuert wird bzw. ob die Besteuerung der Höhe nach angemessen ist. Ferner müssen wir die Frage der Gleichbehandlung mit den terrestrischen Erscheinungsformen des Glücksspiels berücksichtigen. Bei der Berechnung muss außerdem bedacht werden, dass die Ausschüttungsquoten nicht festgelegt sind, sondern der unternehmerischen Freiheit unterliegen. Die Online-Automaten-Besteuerung setzt daher zutreffend beim Spieleinsatz an.

Natürlich könnten die Anbieter dann sagen: „Je mehr ich ausschütte, desto wirkungsvoller kann ich mein Glücksspiel betreiben. Dann würden die Spieler vermehrt zu mir kommen und nicht in die Illegalität ausweichen.“ Aber, Herr Abgeordneter, meine Damen und Herren, das könnte dann auch jeder Handwerker sagen: „Besteuert mich nicht zu hoch, ansonsten weichen die Kunden in die Schwarzarbeit aus“. Dann könnte auch die Tabaksteuer gestrichen werden, weil die Zigaretten zu teuer würden und die Konsumenten auf geschmuggelte Zigaretten und den Schwarzmarkt ausweichen würden.

Zusammengefasst halte ich das vorgelegte Regelungssystem, bestehend aus Glücksspielstaatsvertrag und Rennwett- und Lotteriegesetz, für erforderlich und sachgerecht.

Eine kleine Kritik möchte ich noch anmerken, die meines Erachtens nach verfolgt werden sollte: Die Steueranmeldung beim zuständigen Finanzamt kann nach dem Gesetzentwurf auch elektronisch erfolgen. Da frage ich mich, ob es noch zeitgemäß ist, dass bei digitalen Besteuerungsformen die Anmeldung beim Finanzamt auch in Papierform erfolgen kann. Darüber sollte man nachdenken. Mir ist es durchaus bewusst, dass die Verfahren erst umgestellt werden müssen und eine verlässliche Software notwendig ist. Aber an dieser Stelle könnte der Gesetzentwurf etwas dynamischer sein. In anderen Bereichen wird die elektronische Steueranmeldung auch vorgegeben, etwa bei der Grundsteuer. Warum dann nicht auch hier?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage kommt von der AfD-Fraktion, die von Frau Gminder gestellt wird.

Abg. **Franziska Gminder** (AfD): Meine Fragen richten sich an Herrn Prof. Dr. Haucap: Sinkt die Hemmschwelle zum Glückspiel durch Onlinespiele, insbesondere bei Jugendlichen? Wie beurteilen Sie die neue Steuergesetzgebung? Geht es hier nicht eigentlich nur um die Erhöhung der staatlichen Einnahmen? Welche präventiv-lenkenden Wirkungen würden Sie dieser Steuer zubilligen?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Justus Haucap, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Sv **Prof. Dr. Justus Haucap** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Vielen Dank für die Frage. In der Tat ist der Jugendschutz neben dem allgemeinen Spielerschutz ein besonders Ziel der Glücksspielstaatsverträge, und zwar seit langer Zeit. Sicherlich ist es ein sehr lohnenswertes Ziel. Um das Ziel des Jugend- und des Spielerschutzes zu erreichen, ist die Erfassung der Spieler sehr wichtig, um sie möglichst in den regulierten Markt zu bringen bzw. dort zu halten.

Viele Studien und internationale Vergleiche zeigen, dass es im regulierten Markt wichtig ist, dass das Angebot nicht so unattraktiv wird, dass die Spieler in den illegalen Markt abwandern. Das ist insbesondere im Bereich digitaler Dienstleistungen, also Online-Diensten, sehr einfach – einfacher als beispielsweise beim Zigarettenschmuggel, um das vorhin genannte Beispiel aufzugreifen. Denn es muss hier keine physische Ware irgendwo übergeben werden, sondern man kann sich einfach der zahlreichen Internetportale bedienen, von denen es unzählige im Internet gibt und die über Vergleichsportale relativ leicht zu finden sind.

Daher besteht hier die Skepsis, dass eine unattraktive Besteuerung die Spieler nach einem Vergleich der Konditionen, insbesondere der Auszahlungsquoten und der Entgelte verschiedener Anbieter, dazu bringen könnte, sich dem illegalen Markt zuzuwenden. Die Gefahr eines Wechsels in die Illegalität besteht insbesondere bei den Intensivspielern. Mittlerweile gibt es Internetseiten, auf denen Ein- und Auszahlungen über Kryptowährungen erfolgen, die von der öffentlichen Verwaltung relativ schwierig nachvollzogen werden können. Die präferierte Lösung wäre daher, die Spieler im regulierten Markt zu halten.

Der vorgeschlagene Steuersatz birgt allerdings die Gefahr, dass die Quoten und Ausschüttungen sich so verschlechtern, dass sich insbesondere die Intensiv- sowie Problemspieler in den illegalen Markt verabschieden, also diejenigen, die uns am meisten Sorgen bereiten, während die Gelegenheitsspieler wahrscheinlich weiterhin im legalen Markt spielen werden.

Ich bin mir auch nicht sicher, ob durch die Besteuerung das maximale Steueraufkommen erzielt werden kann, wie Sie vermutet haben. Das würde nämlich voraussetzen, dass die Spielerinnen und Spieler dort spielen, wo sie auch besteuert werden. Wenn man sie aber durch das Angebot oder die Besteuerung aus dem deutschen Markt herausdrängt, ist das für eine Steuermaximierung eher kontraproduktiv. Allerdings geht es beim Glücksspielstaatsvertrag – nach meinem Verständnis – ohnehin nicht in erste Linie um fiskalische Interessen. Das ist eher eine angenehme Begleiterscheinung für den Finanzminister oder den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags. Das übergeordnete Ziel ist vielmehr die Kanalisierung, also die Spieler im deutschen Markt zu halten, damit der Jugend- und Spielerschutz effektiv gewährleistet werden kann.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage käme jetzt von Herrn Gutting. Daher geht die Antwortzeit an Herrn Zilles, Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e.V.

Sv **Renatus Zilles** (Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e.V): Vielen Dank für die Möglichkeit, hier Stellung nehmen zu können. Wir begrüßen ausdrücklich den neuen Glückspielstaatsvertrag, der die Zielsetzung verfolgt, den Jugend-, Verbraucher- und Datenschutz zu fördern sowie die Basis für eine effiziente Suchtprävention und Suchthilfe zu legen. Wir sind für eine strenge Regulierung. Gleichzeitig soll der rechtliche Rahmen aber gerade im „Digitalen Zeitalter“ so ausgestaltet sein, dass die Angebote für die Spieler attraktiv sind und diese nicht mit einem „Mouse-Click“ auf attraktivere, aber illegale Angebote ausweichen können.

Zum Thema Spieler-Kanalisierung: Wir streben in Deutschland eine „Spieler-Kanalisierung“ von 88 bis 90 Prozent an, was vergleichbar mit Dänemark ist. Wir bewegen uns aber mit dieser Besteuerung auf einem Wert von weit unter 50 Prozent. Woran liegt das? Der geplante Steuersatz von 5,3 Prozent entspricht einer Unternehmensbesteuerung von

125 Prozent. Jeder weiß aber, dass ein Unternehmen wirtschaftlich arbeiten muss. Daher wird es seine Ausschüttungsquote reduzieren. Dies führt dazu, dass die Spieler in den Schwarzmarkt abwandern, weil sie wissen, dass sie dort bessere Auszahlungsquoten haben. Das ist genau das, was wir vermeiden möchten.

Es gibt auch ein sehr anschauliches Testimonial: Mitte Dezember 2020 wurde in Deutschland die sog. „1 Euro und 5 Sekunden Regel“ eingeführt. Sie führte zu Umsatzeinbußen von 70 bis 80 Prozent. Die Spieler haben nicht etwa weniger gespielt, sondern sind ins Ausland gegangen, was man nachvollziehen kann. Das ist ein Beispiel, was auch bei dieser Steuer passieren könnte. Das wollen wir nicht.

Viele träumen von Steuermehreinnahmen in Höhe von rund 750 Millionen Euro. Wir sagen, es wird Steuermindereinnahmen geben. Bislang haben Bund und Länder in den letzten Jahren etwa 1,5 Milliarden Euro mit der Umsatzsteuer eingenommen. Mit der Umstellung von der Umsatzbesteuerung auf die „Verkehrssteuer“ wird dem Bund die bislang entstehende hälftige Mehrwertsteuer in Höhe von ca. 750 Millionen Euro entgehen. Stattdessen werden Schwarzmarktanbieter, die keine Steuer entrichten, das Geschäft übernehmen.

Jetzt kommen wir zum wesentlichen Effekt, den sog. beihilferechtlichen Folgen. Die beihilferechtlichen Folgen entstehen dann, wenn die EU feststellen sollte, dass Deutschland damit eine Staatshilfe gewährt, die eine Wettbewerbsverzerrung darstellt. Nach derzeitigem Stand aller hierzu befragten beihilferechtlichen Experten liegt die Gefahr einer Einordnung der geplanten „Online-Einsatzsteuer“ durch die EU als unzulässige Beihilfe bei ca. 70 Prozent. Das ist schon eine gravierende Zahl. Das zeigen auch zwei Beschwerden, die von anderen Verbänden eingereicht worden sind und die in einer Rekordzeit von der EU beantwortet worden sind, die man von der EU sonst nicht kennt.

Als beihilferechtliche Folge drohten den Spielhallenbetreiber und Spielbanken jährliche Ausgleichszahlungen in Milliardenhöhe, was zu einem massiven Abbau bei den Spielhallenbetreibern und der Automatenwirtschaft führte.

Gleichzeitig drohte den Kommunen im Falle der Beihilfefestsetzung der nachträglich rückwirkende Wegfall der Vergnügungssteuer in Höhe von ca. 1 Milliarden Euro, die sie zurückzahlen müsste. Dies führte in Zeiten der durch die Corona-Pandemie geschwächten Haushalte der Kommunen zu drastischen Folgen, die man vermeiden sollte.

Bei den staatlichen Spielbanken sähe es auch nicht besser aus. Auch sie müssten für den Zeitraum der Begünstigung Ausgleichszahlungen leisten. Die Ausgleichszahlungen führten zu einer Zahlungsunfähigkeit der Spielbanken. Gleichzeitig würden sie unverkäuflich werden.

Schließlich gibt es noch einen wesentlichen Punkt, die sog. Notifizierungspflicht nach der EU-Informationsrichtlinie. Der Glücksspielstaatsvertrag ist notifiziert worden. Die Notifizierungpflicht des Rennwett- und Lotteriegesetz wurde aber vergessen. Nach unserem Kenntnisstand hat die EU bereits diesbezüglich bei der Bundesregierung nachgefragt. Würde die Notifizierung nicht nachgeholt, wäre das gesamte Gesetzgebungsverfahren nichtig und müsste später wiederholt werden.

Unser Petitum ist daher sehr einfach: Die Politik – insbesondere der Deutsche Bundestag – sollte sich die erforderliche Zeit nehmen, um die aufgezeigten Bedenken zu behandeln und zwingend erforderliche Anpassungen durchzuführen. Ein unter politischer Zeitdruck durchgeführter Gesetzgebungsprozess hätte fatale politische und wirtschaftliche Folgen. Dann sollte vielleicht ähnlich wie in der EU eine Besteuerung von 20 Prozent vorgenommen werden. Dies wäre EU-konform.

Viele sagen, das Gesetz muss zum 1. Juli 2021 in Kraft treten, da es sonst zu Steuerausfällen kommt. Das ist leider falsch. Die Mehrwertsteuer, die derzeit sehr erfolgreich angewandt wird, könnte weiterhin eingenommen werden. Es drohen somit keine zwischenzeitlichen Steuerausfälle. Daher würden eine nochmalige Prüfung und eine Verabschiedung des Gesetzes zu einem späteren Zeitpunkt zu keinen wirtschaftlichen Folgen führen. Andererseits sind die fiskalischen, politischen und wirtschaftlichen Folgen, die ich eben skizziert habe, so vehement, dass jeder Politiker in sich gehen und sich fragen sollte, ob das nötig ist.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage stellt der Kollege Dürr von der FDP-Fraktion.

Abg. **Christian Dürr** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Dr. Haucap und betrifft die steuerrechtlichen Aspekte,

die er auch in seiner Stellungnahme darlegt hat. Es geht hier um eine Kanalisierung mit dem Ziel des Spielerschutzes. Wir wissen alle, dass das Internet nicht verboten werden kann – als Demokraten wollen wir es auch nicht verbieten. Daher können Spieler leider auf illegale Angebote ausweichen.

Auch Sie beklagen in Ihrer Stellungnahme, dass statt einer Besteuerung des Bruttospielertrages der Spieleinsatz, also der Gesamtumsatz, besteuert wird. Dies führt, wie wir vorhin schon gehört haben, zu Steuersätzen von über 100 Prozent des Ertrags. Es hat viele Jahre in Deutschland gedauert, um die Glückspielregulierung auf die Beine zu stellen. Wir sind nicht die ersten, sondern es gibt Erfahrungen in anderen Ländern.

Meine Frage an Sie lautet: Gibt es ein Land in der EU, in dem es gelungen ist, mit solchen Steuersätzen die Kanalisierung hinzubekommen? Gibt es überhaupt ein Land weltweit, wo das gelungen ist?

Die zweite Frage richtet sich an den Deutschen Verband für Telekommunikation und Medien e.V. und betrifft die europarechtlichen Aspekte. Das hat mir Sorgen bereitet, als ich es gehört habe. Wenn ich es richtig verstanden habe, hat es bisher weder eine Notifizierung gegeben noch eine ordnungsgemäße beihilferechtliche Prüfung. Daher ist meine Frage: Welche konkreten Einnahmeausfälle befürchten Sie für den Staat, wenn das Vorhaben europarechtlich problematisch sein sollte?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich zunächst an Herrn Prof. Dr. Justus Haucap, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Sv **Prof. Dr. Justus Haucap** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Vielen Dank für die Frage. Im Bereich des Online-Casinos ist die Situation zumindest in der EU klar: Alle anderen Länder besteuern den Bruttospielertrag. Kein Land besteuert den Spieleinsatz. Daher gibt es in Europa kein Land, dem es gelungen ist, mithilfe einer Spieleinsatzsteuer eine Kanalisierung zu erzeugen. Ich will nicht ausschließen, dass ich jetzt irgendwo auf der Welt ein Land übersehen habe. Aber in Europa ist das nicht Fall.

Bei Online-Poker hatte Frankreich bisher als einziges europäisches Land eine Besteuerung des Spieleinsatzes vorgenommen, jedoch nur mit einem Steuersatz von 2 Prozent. Allerdings hat es jetzt aufgrund der schlechten Erfahrungen beschlossen, davon Abstand zu nehmen und sich dem europäischen Konsens anzuschließen.

Das heißt, im Bereich von Online-Poker, virtuellen Automatenspielen und Online-Casino gehen wir einen echten Sonderweg in Europa und orientieren uns nicht daran, was die europäischen Kollegen machen.

Bei Sportwetten ist die Situation etwas gemischt. In diesem Bereich gibt es eine Spieleinsatzbesteuerung. Dies hängt vor allem mit den deutlich geringeren Ausschüttungsquoten zusammen, welche bei ca. 80 Prozent liegen, während sie bei Online-Casino und Online-Poker eher bei ca. 95 Prozent liegen. Das sind Quoten, die sich im Wettbewerb ergeben, da man sie durch die zahlreichen Internetportale leicht vergleichen kann.

Vor dem Hintergrund der europäischen Erfahrungen empfehle ich daher, wie die anderen EU-Staaten vorzugehen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die zweite Frage richtet sich an den Deutschen Verband für Telekommunikation und Medien e.V. Herr Dr. Ronald Reichert hat das Mikrophon eingeschaltet. Herr Dr. Reichert, bitte.

Sv **Dr. Ronald Reichert** (Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e.V.): Ich fange zunächst mit den Folgen der Verletzung der Notifizierungspflicht an. Durch das Gesetz würde die Verpflichtung zur Leistung der Umsatzsteuer aufgehoben. Stattdessen wäre die Einsatzsteuer zu erheben. Wenn die Notifizierungspflicht verletzt ist, dürfte aber auch die Besteuerung mit der Einsatzsteuer nicht erfolgen. Das heißt, die Anbieter müssten dann weder eine Umsatzsteuer noch eine Einsatzsteuer zahlen, und der Staat würde leer ausgehen.

Die Gefahr, dass hier eine Verletzung der Notifizierungspflicht vorliegt, stufen wir als außerordentlich hoch ein. Denn es ist eine onlinespezifische Regelung, die sich an Dienste der Informationsgesellschaft richtet. Dass der Deutsche Bundestag seinerzeit beim Rennwett- und Lotteriegesetz keine Notifizierung vorgenommen hatte, lag daran, dass die Sportwettsteuer sowohl terrestrisch als auch online in gleicher Weise erhoben wird. Das ist aber vorliegend anders, es erfolgt onlinespezifisch.

Ich vermag nicht nachzuvollziehen, dass die beihilferechtlichen Sorgen vom Deutschen Bundestag

nicht geteilt werden. Ich kann es mir nur so erklären, dass man die kommunale Vergnügungssteuer miteinbeziehen möchte. Dies entspricht jedoch nicht der Spruchpraxis der Europäischen Kommission, die immer darauf abstellt, dass es sich um Regelungsbestandteile eines Regelungskonzepts ein und desselben Gesetzgebers handeln muss, die untrennbar miteinander verbunden sind. – Ich komme zum Schluss, da die Zeit schon abgelaufen ist.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE. und wird vom Kollegen Cezanne gestellt.

Abg. **Jörn Cezanne** (Die Linke): Meine Frage richtet sich an Herrn Cocron, CLLB Rechtsanwälte. Eigentlich sind es drei Fragen, sie hängen jedoch zusammen.

Könnten Sie dazu Stellung nehmen, inwieweit der Gesetzentwurf aus Ihrer Sicht die drei Ziele – Unterbindung illegalen Glücksspiels, Kanalisierung von Glücksspiel und Suchtprävention – tatsächlich erfüllt?

Wie beurteilen Sie dies im Verhältnis zu den vorgeschlagenen Steuersätzen und dem Widerspruch der Besteuerung von terrestrischen Angeboten und Online-Angeboten?

Wenn Sie dann noch Zeit haben, könnten Sie etwas zu den von Herrn Zilles angesprochenen beihilferechtlichen Problemen sagen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Cocron, CLLB Rechtsanwälte Cocron, Liebl, Leitz, Braun, Kainz, Sittner Partnerschaft mbB.

Sv **István Cocron (**CLLB Rechtsanwälte Cocron, Liebl, Leitz, Braun, Kainz, Sittner Partnerschaft mbB): Vielen Dank für die Frage. Ein Großteil der Fragen wurde bereits von den vorangegangen Experten beantwortet – teilweise zumindest. Aus meiner Sicht ist aber völlig unberücksichtigt geblieben, von welchen Tatsachen wir momentan überhaupt sprechen. Nach aktuellem Stand ist Online-Casino bis zur Wirksamkeit des neuen Glücksspielstaatsvertrages absolut verboten. Nichtdestotrotz werden aktuell in Deutschland mit illegalen Online-Glücksspielen Umsätze von ca. einer Milliarde Euro im Jahr erwirtschaftet. Das zeigt, wie sich die Glückspielwirtschaft zu gesetzlichen Regelungen verhält. Zurzeit wird jede gesetzliche Regelung schlichtweg ignoriert.

Das Problem besteht nicht darin, dass die Spieler ins Ausland abwandern, um dort an illegalen Casino-Angeboten teilzunehmen, sondern dass die illegalen Casino-Angebote problemlos in Deutschland wahrgenommen werden können. Das liegt insbesondere auch daran, dass es praktisch keine Verfolgung der illegalen Tätigkeiten der Online-Casino-Anbieter gibt, weder strafrechtlich – da gibt es einige Hürden zu meistern, da die Casinos im Ausland liegen – noch zivilrechtlich. Wir vertreten über Tausend Glücksspieler in Deutschland gegenüber ausschließlich illegalen Casino-Anbietern. Die Gerichte sagen, es ist zwar verboten, aber der Schutzzweck ist nicht ganz klar. Wie schon gesagt wurde, stellt die Suchtprävention nach § 1 des Glücksspielvertrages den Schutzzweck dar. Man geht aber vielleicht doch zu weit, wenn man sagt, dass die Casinos die Gewinne nicht behalten dürften.

Daher ist fraglich, ob sich die illegalen Anbieter, die eng mit der organisierten Kriminalität vernetzt sind und Geldwäsche über die Online-Casinos betreiben, mit einer neuen Steuer nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz in die legalen Bahnen lenken lassen oder ob sie nicht die Steuer wie das bisherige gesetzliche, absolute Verbot schlichtweg ignorieren werden.

Dennoch ist es ein begrüßenswerter Ansatz, eine solche Steuer einzuführen, um zumindest zu versuchen, eine gewisse Lenkungswirkung zu erzielen. Dann müsste aber Sorge dafür getragen werden, dass die Steuerbehörden tatkräftig diese Steuern einziehen und darauf achten, dass sie auch tatsächlich bezahlt werden.

Ein Punkt, der noch nicht angesprochen ist, ist die Frage, was mit den bereits angefallenen Steuern auf die Gewinne passiert, die die illegalen Online-Casinos in Deutschland erwirtschaftet haben. Das dürften Beträge von mehreren 100 Millionen Euro sein, die sicherlich nochmal geprüft werden müssten.

Zur Frage der unterschiedlichen Steuersätze bei terrestrischen Angeboten und Online-Angeboten sowie zum beihilferechtlichen Problem: Dieses Problem ist sicherlich umfassend. Allerdings gibt es in der Literatur auch Meinungen, nach denen die beihilferechtliche Problematik argumentativ damit beantwortet werden kann, dass dem Gesetzgeber ein gewisser Entscheidungsspielraum zusteht.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Vielen Dank, Herr Cocron. Wir machen weiter mit der Fraktion B 90/GR, für die der Kollege Schmidt die Frage stellt.

Abg. **Stefan Schmidt** (B90/GR): Meine Fragen richten sich an Herrn Prof. Dr. Markus Ruttig, Fachanwalt für gewerblichen Rechtsschutz. Ist es Ihrer Ansicht nach angemessen, virtuelles Automatenspiel und Online-Poker in das Rennwett- und Lotteriegesetz zu integrieren? Passt es dorthin? Wie bewerten Sie den Spieleinsatz als steuerliche Bemessungsgrundlage und den Steuersatz von 5,3 Prozent? Eignen sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen, um Online-Glückspiele in die Legalität zu befördern? Vielleicht könnten Sie bei der Gelegenheit auch auf die Ankündigung von Malta eingehen.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Ruttig, CBH Rechtsanwälte Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner.

Sv **Prof. Dr. Markus Ruttig** (CBH Rechtsanwälte Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner): Ich kann die Intention des Gesetzgebers im Gesetzentwurf nur unterstützen und halte den Ansatz insgesamt für richtig. Die Zweifel am Gesetzentwurf, die bislang in der Anhörung zum Ausdruck gebracht worden sind, muss ich zurückweisen.

Ich möchte an die Aussagen von Herrn Cocron anknüpfen. In der Tat gibt es in Deutschland einen illegalen Markt. Der Gesetzgeber hat aber einen weiten Ermessenspielraum, wie er steuerlich auf die Anbieter zugreifen möchte, die jetzt in die Legalität überführt werden sollen. Ich weiß nicht, woher die Zahlen stammen, nach denen wir bislang mehr als eine Milliarde Umsatzsteuer auf dem illegalen Markt generiert haben sollen. Ich verstehe auch die Logik dahinter nicht, die besagt: Wenn dieses Gesetz jetzt implementiert wird, werden die illegalen Anbieter überhaupt keine Steuern mehr zahlen. Aber die Umsatzsteuer wird angeblich freiwillig gezahlt.

Ich glaube vielmehr, dass das Gegenteil richtig ist. Das Rennwett- und Lotteriegesetzes ist die starke und unbedingt erforderliche Flanke für den Glücksspielstaatsvertrag, und der Glücksspielstaatsvertrag ist das Gesetz, das die starken Spielerschutzvorschriften enthält. Daher braucht der Glücksspielstaatsvertrag die entsprechende Besteuerung durch das Rennwett- und Lotteriegesetz zeitgleich zum 1. Juli 2021 an seiner Seite.

Zum 1. Juli 2021 werden wir eine Marktöffnung erleben. Denn zum ersten Mal dürfen in Deutschland bislang verbotene Spiele am Markt angeboten werden. Wie auch die Legalisierung des Sportwetten-Marktes im ersten Halbjahr 2021 gezeigt hat, werden sich die Automatenspiel- und Pokerspielanbieter im Internet für diesen deutschen Markt interessieren – das ist meine feste Überzeugung. Jeder Anbieter, der dann nicht bereit ist, die Steuer nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz zu entrichten, riskiert, keine Erlaubnis in Deutschland zu bekommen bzw. deren Entziehung.

Mit dem Inkrafttreten beider Gesetze zum 1. Juli 2021 wird daher ein ganz klares Signal an die Marktteilnehmer gesendet, sich legal zu verhalten, da ansonsten Konsequenzen drohen. Hier stimme ich Herrn Cocron zu, dass es dann auch wirklich Konsequenzen geben muss.

Der illegale Markt mag vielleicht einen „Mouse-Klick“-weit weg sein. Schuld daran ist aber nicht das Rennwett- und Lotteriegesetz, sondern der Glücksspielstaatsvertrag. Das ist aber auch so gewollt. Denn nach den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages müssen sich vor allem vulnerable Spieler und Jugendliche vor einer Spielteilnahme registrieren, was sie selbstverständlich bei illegalen Angeboten nicht tun müssen. Es ist aufwendig, sich zunächst zu registrieren, da die Spielerschutzvorschriften nach dem Glücksspielstaatsvertrag richtigerweise massiv sind. Das sind die Vorschriften, die einige Spieler möglicherweise dazu verleiten werden, in die Illegalität abzuwandern.

Ich möchte noch einmal an die Aussagen von Herrn Cocron anknüpfen. Momentan ist es bedauerlicher Weise so, dass die in der Illegalität agierenden Anbieter am deutschen Markt sehr sichtbar sind. Sie dürfen im deutschen Fernsehen werben, was sie auch tun. Das wird und muss zum 1. Juli 2021 durch den Glücksspielstaatsvertrag beendet werden.

Ich glaube nicht, dass der durchschnittliche Spieler dann noch in die Illegalität wechseln wird, wo er nicht weiß, ob er den Gewinn überhaupt bekommt oder ob er ihn im Ausland einklagen muss. Meiner Ansicht nach, wird das Rennwett- und Lotteriegesetz dafür sorgen, dass sich die Anbieter, die legal am deutschen Markt tätig sein wollen, nicht nur an

die Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages, sondern auch an die steuerrechtlichen Vorschriften halten werden.

Vorsitzende **Katja Hessel**: Wir machen weiter mit der Fraktion der SPD. Die nächste Frage stellt wieder Kollege Schrodi.

Abg. **Michael Schrodi (SPD):** Meine Frage geht an Herrn Prof. Dr. Hummel. Die erste Frage ist schon angesprochen worden: Ist die unterschiedliche Bemessungsgrundlage – beim terrestrischen Automatenspiel der Bruttospielertrag, beim Online-Glücksspiel der Spieleinsatz – eine unzulässige Ungleichbehandlung von vergleichbaren Glücksspielen?

Wie beurteilen Sie die vorgesehene Besteuerung von Online-Glücksspielen, insbesondere im Hinblick auf die Ertragsbesteuerungsmöglichkeit ausländischer Anbieter solcher Glücksspiele?

Vorsitzende **Katja Hessel**: Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Hummel.

Sv **Prof. Dr. David Hummel:** Vielen Dank für die Frage. Die Problematik der unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen erinnert mich an die Tendenz, die wir in der EU sehen, dass viele EU-Mitgliedstaaten im Online-Sektor auf umsatzbasierte Ertragsteuern zurückgreifen. Daran erinnert mich auch der Steuersatz von 5,3 Prozent auf den Spieleinsatz im Rennwett- und Lotteriegesetz. Denn letztlich versucht man damit, das Problem zu lösen, dass die regelmäßig von ausländischen Anbietern erbrachten elektronischen Dienstleistungen, die von deutschen Nutzern in Anspruch genommen werden, nicht besteuert werden können.

Die eine Möglichkeit wäre eine Besteuerung dieser elektronischen Dienstleistungen mit der Umsatzsteuer. Die andere Möglichkeit wäre eine umsatzbasierte Ertragsteuer, was meines Erachtens auch rechtlich möglich ist. Ungarn und Polen haben gezeigt, dass dies beilhilferechtlich kein großes Problem darstellt. Es hat zwei große Verfahren vor der EU-Kommission gegeben, die gegen die umsatzbasierten Ertragsteuersätze vorgegangen ist. Polen und Ungarn hatten die umsatzbasierten Ertragsteuersätze für bestimmte Sektoren, im Einzelhandel, im Telekommunikationsbereich etc., vorgesehen. Allerdings muss man darauf hinweisen, dass die Steuersätze deutlich niedriger waren und an den Gewinnmargen bemessen wurden. Ich weiß nicht, wie vorliegend der Steuersatz von 5,3 Prozent zustande gekommen ist. Vielleicht sollte darüber noch einmal nachgedacht werden.

Vom Grundsatz her stellt aber die Implementierung eines bestimmten Steuermodells bzw. Steuersatzes für elektronische Dienstleistungen, die ansonsten kaum besteuert werden können, kein großes rechtliches Problem dar. Die Tendenz ist – wie schon gesagt – in Europa eher gegenläufig. Nichts anderes wird bei der geplanten Digitalsteuer der EU-Kommission gemacht. Bei dieser ist zwar ein großer Grundfreibeitrag vorgesehen, aber letztlich wird damit versucht, die Mängel der Ertragsbesteuerung über eine umsatzbasierte Ertragsteuer zu beheben.

Wenn man das aber macht – das ist der dogmatische Kritikpunkt, den ich gegenüber dem Gesetzentwurf vorbringen würde –, sollte man auch so ehrlich sein und es in den Gesetzentwurf schreiben. Das Rennwett- und Lotteriegesetz ist in der vorgesehenen Ausgestaltung meines Erachtens keine indirekte Steuer mehr, die eigentlich die Spieler belasten soll, sondern es ist eher eine direkte Ertragsbesteuerung, die als Ausgleich dafür dient, dass man die im Ausland ansässigen Glücksspielanbieter nicht der normalen Ertragsbesteuerung unterwerfen kann.

Unionsrechtlich gibt es – wie bereits angesprochen – zwei Baustellen, die bleiben werden. Zum einen ist das Problem, dass das Umsatzsteuerrecht eine Steuerbefreiung vorsieht. Jedoch können die Mitgliedstaaten die Einzelheiten dieser Steuerbefreiung
regeln, woraus ein gewisser Spielraum der Mitgliedstaaten resultiert. Man müsste darüber nachdenken, ob dieser Spielraum so eingeschränkt ist, dass terrestrische Automaten und Online-Automaten gleich behandelt werden müssen, sodass beide entweder mit der Umsatzsteuer oder nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz besteuert werden müssten. Das sehe ich aber nicht so, dass diese Verdichtung des Spielraums nur eine einzige Entscheidung verlangt. Das würde nämlich voraussetzen, dass beide Spielarten so gut wie identisch sind. Ich bin kein Spieler, aber zwischen der Bedienung eines Automaten in einer Gaststätte und einem Onlinespiels auf dem Handy besteht für mich ein Unterschied. Daher kann man es auch unterschiedlich besteuern.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Wir machen weiter mit der Fraktion der CDU/CSU und Herrn Kollegen Gutting.

Abg. **Olav Gutting** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Reimer von der Universität Heidelberg. Es geht mir noch einmal um die verfassungsrechtliche Perspektive. Wenn noch Zeit bleibt, könnten Sie auch gern noch auf die beihilferechtlichen Aspekte eingehen.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Reimer, Universität Heidelberg.

Sv **Prof. Dr. Ekkehart Reimer** (Universität Heidelberg): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Das Ergebnis meiner juristischen Analyse ist, dass die durch den Finanzausschuss zu beschließenden Neuerungen des Rennwett- und Lotteriegesetzes – abgesehen von wenigen kleinen Ausnahmen –einer verfassungsrechtlichen Prüfung insgesamt standhalten.

Probleme gibt es an zwei Punkten: Der erste Punkt ist ein Konflikt mit dem alten Recht, wozu ich gleich noch Ausführungen machen werde. Der zweite Punkt ist die Frage der hinreichenden Bestimmtheit dieses Gesetzentwurfs im Hinblick darauf, dass in Artikel 1 eine Verordnungsermächtigung für Rechtsverordnungen vorgesehen ist und sogleich in Artikel 2 diese Durchführungsverordnung schon enthalten ist.

Zunächst zum ersten Punkt: Im alten Recht gibt es eine echte Besonderheit, die heute noch nicht angesprochen worden ist. In § 7 haben wir seit 1944 eine Regelung, wonach der überwiegende Teil des Steueraufkommens aus einem Teilbereich der Rennwett- und der Totalisatorsteuer an die Rennvereine geht – mit dem Ziel der Finanzierung der öffentlichen Leistungsprüfung für Pferde. Wenn ich heute in dieser Anhörung das Wort „Beihilfenrecht“ gehört habe, ist mein Blick zu allererst darauf gefallen. Es geht dabei nicht so sehr um Ungleichbehandlung. Es geht vielmehr darum, dass das Geld nicht in den Haushalten der Länder landet, die eigentlich nach Art. 106 Grundgesetz (GG) die Ertragskompetenz besitzen, sondern dass ein Großteil des Steueraufkommens aus diesem Teilbereich am Ende wieder in dem Sektor landet, der eigentlich besteuert wird. Das ist im Grunde eine Subvention, die im Kern nur deswegen immun gegen alle beihilferechtlichen Vorwürfe ist, weil es sich um eine Altbeihilfe handelt. Sie ist durch das Gesetz zur weiteren Modernisierung der Elektromobilität noch ein wenig ausgeweitet worden. Dort hätte man wahrscheinlich notifizieren müssen.

Das verfassungsrechtliche Problem dieses „angestrichenen Geldes“ ist aber, dass damit ein Schritt in Richtung einer Sonderabgabe gemacht wird. Denn das Aufkommen wird gruppennützlich verwendet. Allerdings werden nicht die weiteren Vorgaben eingehalten, die wiederum für Sonderabgaben gelten. Im Ergebnis glaube ich aber nicht, dass es hier verfassungsrechtliche Risiken gibt. Das Bundesverfassungsgericht wird bei der Prüfung des Rennwett- und Lotteriegesetzes – auch in der neuen Form – weiterhin davon ausgehen, dass es eine Steuer ist, und keine Sonderabgabe.

Dieses „angestrichene Geld“ ist aber ein Problem, weil hier eine Subvention nicht vom Haushaltsgesetzgeber quantifiziert wird, sondern letztlich vom Aufkommen diktiert wird, das sehr zufällig sein kann und das auch vom Erklärungsverhalten der Steuerpflichtigen abhängt. Das ist zwar altes Recht, aber ich würde Sie bitten, sich das noch einmal anzuschauen, wenn Sie die Möglichkeit haben. Wenn man das Gesetz modernisieren möchte, sollte dieser Subventionstatbestand herausgenommen werden und stattdessen die Steuer gesenkt oder echte Subventionen vergeben werden. Aber dieses „angestrichene“ Geld geht aus meiner Sicht nicht.

Den zweiten Punkt möchte ich nur kurz erläutern. Ausführliche Erläuterungen können in meiner schriftlichen Stellungnahme nachgelesen werden. Die Ermächtigungsgrundlagen für die Rechtsverordnung sind zum Teil viel zu unbestimmt. Damit laufen Sie in ein offenes verfassungsrechtliches Risiko. Einzelheiten hierzu finden Sie in den Randnummern 30 und 32 meiner Stellungnahme.

Schließlich noch kurz zu den beihilferechtlichen Fragen, die vorhin angesprochen worden sind: Hierzu möchte ich vor allem Herrn Prof. Dr. Haucap die Frage stellen, ob es sich nicht auch um Altbeihilfen handeln könnte, die deshalb gegen die vorhin geäußerten Bedenken immun sind.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die nächste Frage stellt wieder der Kollege Gutting für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Olav Gutting** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Es wurde jetzt in einigen Stellungnahmen der Sachverständigen deutlich, dass die

Spieleinsatzsteuer von 5,3 Prozent die Kanalisierung in den legalen Bereich gefährden könnte. Wenn ich es richtig verstehe, geht auch das BMF von einer Kanalisierungsquote von nur ca. 50 Prozent oder knapp darüber aus. Meine Frage richtet sich daher an den Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB): Teilen Sie die Erwartungen, dass die Hälfte der deutschen Spieler doch lieber unregulierte Online-Angebote nutzen wird, und der gewünschte Kanalisierungseffekt bei einer Quote von 50 Prozent nicht erreicht werden kann?

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die Frage richtet sich an Herrn Häfner vom Deutscher Lotto- und Toto-block.

Sv **Jürgen Häfner** (Deutscher Lotto- und Totoblock): Vielen Dank für die Frage, Herr Gutting. Ich möchte zunächst einleitend bemerken, dass es sich dabei um Spielformen handelt, die der DLTB nicht anbietet. Das sind keine lotteriespezifischen, keine für die Poolung relevanten Produkte des DLTB. Deshalb bezieht sich unsere Einschätzung und Stellungnahme in erster Linie auf unsere eigenen Produkte.

Die in den Gutachten genannten Zahlen sind soweit bekannt. Nach meiner Ansicht sind das wissenschaftlich nicht belegte Prognosen. Ich möchte insoweit an das bereits Gesagte anknüpfen: Hierbei handelt es sich um Glücksspiel nach §§ 22a und 22b GlüStV, das bislang zu 100 Prozent illegal war. Daher hat der Gesetzgeber natürlich einen Kanalisierungsauftrag.

Ich möchte noch einmal zum neuen Glücksspielstaatsvertrag zurückkommen, da er im Vergleich zu den früheren Staatsverträgen über ein besseres Instrumentarium verfügt. Ich nenne als Beispiel nur das payment blocking. Zudem wird es eine zentrale Behörde geben, die in Halle ansässig ist. Da es bei der Kanalisierung und beim illegalen Glücksspiel nicht nur um die Spieler, sondern auch um die Instrumentarien geht, die der Staat anwendet, sind wir der festen Überzeugung, dass diese Behörde wesentlich mehr Möglichkeiten haben wird, um dem Kanalisierungsauftrag nachzukommen.

Ich möchte an dieser Stelle unterstreichen, was die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme ausgeführt hat. Die Regelungen zur Besteuerung der Online-Glücksspielarten unterstützen die Ziele des GlüStV, indem einerseits illegale Angebote in die Legalität überführt werden und andererseits die Spielsucht bekämpft wird.

Für uns als DLTB ist zudem sehr wichtig: Würde das Gesetzesvorhaben in dieser Legislaturperiode nicht zum 1. Juli 2021 als Paket verabschiedet, könnten sich nur die Anbieter des bisher illegalen Glücksspiels freuen, die weiterhin keiner Steuerpflicht unterliegen würden. Die „Verlierer“ wären diejenigen Anbieter, die sich seit Jahrzehnten an Recht und Gesetz halten und ihre Steuern und Abgaben zahlen, etwa die Landeslotteriegesellschaften. Wir haben in unserer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass wir im letzten Jahr etwa 1,3 Milliarden Euro an Steuern gezahlt haben. Wenn man die Abgaben noch hinzurechnet, sind es von Seiten des DLTB im Jahr 2020 rund 3 Milliarden Euro, die gezahlt worden sind. Das sind Gelder, die dem Gemeinwohl unterliegen.

Ich will noch einmal auf das zurückkommen, was ich zu den schwarzen Lotteriewetten gesagt habe. Die Regelung in § 26 Abs. 2 RennwLottG ist für uns ein ganz zentraler Punkt. Denn danach unterliegt diese illegale Spielform – ohne sie zu legalisieren – nunmehr der Steuerpflicht. Würde das Gesetzgebungsverfahren jetzt nicht umgesetzt werden, würden die schwarzen Lotteriewetten weiterhin nicht der Steuerpflicht unterliegen. Das wäre für uns nicht hinnehmbar, da es hier schätzungsweise um 115 Millionen Euro geht. Die Einführung einer Lotteriesteuerpflicht kann zudem neben den ordnungsrechtlichen und strafrechtlichen Maßnahmen dazu beitragen, dass diese Anbieter ihre unerlaubten Geschäftsmodelle zumindest in Deutschland ganz einstellen. Auch würden die Wettbewerbsnachteile des DLTB gegenüber den illegalen Glücksspielen reduziert. Daher ist es ein ganz zentraler Punkt, dass der Gesetzentwurf zum 1. Juli 2021 in Kraft treten kann.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die nächste Frage stellt Frau Gminder für die AfD-Fraktion.

Abg. **Franziska Gminder** (AfD): Meine Frage richtet sich an Herrn Eigenthaler von der Deutschen Steuer-Gewerkschaft (DStG). Halten Sie es für möglich, dass durch dieses neue Gesetz die Geldwäscheproblematik im Bereich des Glücksspiels verringert bzw. gelöst wird? Werden halbkriminelle Anbieter mit Sitz auf Malta oder Zypern durch den Gesetzentwurf hinreichend erfasst?

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die Frage richtet sich an Herrn Eigenthaler.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft): Vielen Dank, Frau Abgeordnete. Ich muss zunächst sagen, dass ich kein Geldwäschespezialist bin, weil die Finanzämter – die ich ja hier vertrete – nicht unmittelbar für die Bekämpfung von Geldwäsche zuständig sind.

Aus dem Studium des Staatsvertrages würde ich aber ableiten, dass das Regelungssystem sehr umfassend ist, und die Vorgänge dokumentiert und aufgezeichnet werden müssen. Das heißt, mit der Einzahlung der Spieler liegen auch Spuren vor. Es bestünde demnach die Möglichkeit für die Aufsichts- und Geldwäschebekämpfungsbehörden, gewisse Geldströme nachzuvollziehen. Ob es bei kleinen, sehr sequenziellen Einsätzen – auch im Hinblick auf das Limit von 1 000 Euro – vermehrt zu Geldwäsche kommt, kann ich nicht beurteilen. Ich würde aber nicht sagen, dass dies im Hinblick auf die Geldwäscheproblematik ein offenes Scheunentor darstellt.

Ich sehe hier eher bei der Besteuerung Probleme – danach hatten Sie mich aber nicht gefragt. Ich möchte so ehrlich und fair sein, auch nur Ihre Frage zu beantworten.

Abg. **Franziska Gminder** (AfD): Ich habe ja noch etwas Zeit. Was passiert denn mit den halbkriminellen Anbietern mit Sitz auf Malta oder Zypern?

Nach Ihrer Auffassung soll die Besteuerung mit 5,3 Prozent auf alle Fälle erhalten bleiben, während Herr Prof. Dr. Haucap sie für viel zu hoch hält.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft): Zu Ihrer letzten Frage: Ob der Steuersatz zu hoch ist, hängt von der verwendeten Bemessungsgrundlage ab. Wir diskutieren hier hauptsächlich über Prozentsätze und weniger über Bemessungsgrundlagen. Die Anhänger der Umsatzsteuerlösung verschweigen, dass sie vom Brutto-Spielertrag ausgehen. Wenn dann noch die kommunale Vergnügungssteuer ausgeblendet wird – was bei Online-Angeboten der Fall ist, kommen Sie zu einer minimalen Besteuerung. Das heißt, wir könnten im Grunde genommen gleich zur Kapitulation des Steuerstaates aufrufen.

Zu Ihrer Frage hinsichtlich der Halbkriminellen mit Sitz auf Malta und Zypern: Wenn diese Angebote in Deutschland stattfinden, der Anbieter angemeldet ist bzw. einen rechtlichen Vertreter in Deutschland hat und die Vorgaben erfüllt sind, findet auch hier eine Besteuerung statt. Dies gilt auch dann, wenn der Betreiber im Ausland sitzen sollte. Ich würde daher nicht von einer Besteuerungslücke sprechen. Das Gesetz sieht Mechanismen vor, um hier steuerlich zuzugreifen. Es gibt außerdem sehr umfangreiche Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten.

Da eben von der Einsatzfreude der Finanzämter gesprochen worden ist: Die deutschen Finanzbehörden haben die Aufgabe, mittels einer Nachschau zu ermitteln, was in diesem Bereich passiert. Allerding wird hier Neuland betreten. In meiner Stellungnahme habe ich die Bundesländer dazu aufgerufen, ausreichend Personal für die Nachschau vorzuhalten. Wenn diese Sachverhalte ausreichend beobachtet werden, werden die gewonnenen Erkenntnisse künftig eine Evaluation im Steuerbereich ermöglichen.

Aus heutiger Sicht haben wir meines Erachtens nach keine unzumutbare Besteuerung. Wir können die Steuersätze ja nicht auf null herabsenken, um eine höchstmögliche Kanalisation zu erreichen. Dann könnten wir gleich alle Steuern aufheben, da jeder stationäre Händler sagen würde, dass ihm die Steuer zu hoch ist und er lieber anders anbieten würde, um mehr Kunden akquirieren zu können.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die nächste Frage stellt der Kollege Schrodi für die SPD-Fraktion.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Ich knüpfe direkt bei Herrn Eigenthaler an, da die Steuerbehörden und deren Einsatzfreude genannt worden sind. Sind die Steuerverwaltungen der Länder hinreichend aufgestellt, um die Steuern zu verwalten und so hinschauen zu können, wie Sie es fordern?

Sie haben dankenswerterweise zur Frage der Höhe der Besteuerung von 5,3 Prozent Stellung genommen, die immer als zu hoch bewertet wird. Können Sie genauer darauf eingehen, worauf man sowohl bei der Umsatzbesteuerung als auch bei der Besteuerung der Spieleinsätze achten muss? Kommt es hier zu einer Angleichung des Besteuerungsniveaus oder ist das nicht der Fall?

Vorsitzende **Katja Hessel.** Vielen Dank. Wir bleiben bei Herrn Eigenthaler von der Deutschen Steuer-

Gewerkschaft.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft): Vielen Dank, Herr Abgeordneter Schrodi. Zunächst noch einmal zu den Finanzämtern: Hier ist ein Anmeldeverfahren in Papierform vorgesehen. Ich hatte vorhin schon erwähnt, dass eine Pflicht zur elektronischen Übermittlung eingeführt werden muss. Es macht keinen Sinn, digitale Umsätze nach einer Übersendung in Papierform zu besteuern.

Herr Abg. Schrodi, es muss danach natürlich eine effektive Nachschau erfolgen. Im Barkassenbereich wurde diese mittlerweile eingeführt. Die Länder müssen hierfür aber genug Personal vorhalten. Es kann nicht sein, dass wir uns in Zukunft nur mit dem begnügen, was in Papierform angemeldet worden ist, insbesondere deswegen, weil wir Neuland betreten. Nicht jedes Finanzamt in Deutschland hat mit diesen Sachverhalten zu tun, sondern es gibt in jedem Bundesland sehr starke Konzentrationen auf einzelne Finanzämter, was durchaus sinnvoll ist. Dort muss aber für die Nachschau entsprechendes Personal vorgehalten werden. Das müssen die Länder erledigen, denn sie haben diesen Gesetzentwurf vorgelegt und möchten die Steuervorschriften neu regeln. Dann müssen sie auch im Hinblick auf den Steuervollzug tätig werden. Wer A sagt, muss auch B sagen.

Zur Frage des Steuersatzes: Natürlich muss man die Dinge vergleichen. Ich weiß sehr wohl, dass wir im terrestrischen Bereich das Brutto-Spielertrags-System haben und dort mit der Umsatzsteuer operieren. Was aber in der ganzen Diskussion bisher nur ein einziges Mal im Zusammenhang mit der EU angesprochen worden ist, ist die Tatsache, dass wir eine additive kommunale Vergnügungsbesteuerung haben. Das ist im Grunde – ähnlich wie bei der Gewerbe- und Körperschaftsteuer – eine Addition zweier Steuertypen. Die kommunale Vergnügungssteuer ist von der jeweiligen kommunalen Satzung abhängig und macht einen beträchtlichen Teil der Besteuerung aus. Wenn man Umsatzsteuer und kommunale Vergnügungssteuer addiert, ergibt sich bei einem Spieleinsatz von 100 Euro eine Gesamtsteuerbelastung von etwa fünf Euro.

Diese fünf Euro stellen gewissermaßen die Richtschnur dar, die auch im Online-Bereich wiederhergestellt werden muss. Das ist mit dem alten System aber nicht möglich. Denn wir haben hier flexible Ausschüttungsquoten, das heißt, je mehr ich ausschütte, umso weniger bleibt als Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer. Darüber kann nicht einfach hinwegsehen werden. Bei einer Ausschüttungsquote von 99 Prozent bleibt fast nichts mehr für eine Umsatzbesteuerung übrig.

Man muss auch deutlich sagen, dass die Online-Angebote nicht der kommunalen Vergnügungssteuer unterliegen, da es keinen kommunalen Anknüpfungspunkt gibt. Daher muss hier ein anderer Besteuerungstypus aufgesetzt werden, wie dies auch Herr Prof. Dr. Hummel bereits erwähnt hat. Deshalb ist es ein gangbarer Weg, am Bruttobetrag anzuknüpfen. Mit einem Steuersatz von 5,3 Prozent kommt man – wenn die Weitergabe der Steuer mit berücksichtigt wird – zu einem vertretbaren Ergebnis, das in etwa der Besteuerung der terrestrischen Angebote entspricht. Ich sehe hier gar kein Problem, sondern eher das Gebot, gleichheitsrechtlich vorzugehen, da wir ansonsten einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG haben.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die nächste Frage stellt wieder der Kollege Gutting für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Olav Gutting** (CDU/CSU): Wir sehen, dass die Behörden in der Vergangenheit nicht in der Lage waren, das Recht in diesem Bereich durchzusetzen. Wir haben damit faktisch eine Duldung des illegalen Online-Glücksspiels. Vor diesem Hintergrund richtet sich meine Frage an den Deutschen Verband für Telekommunikation und Medien e.V. (DVTM). Glauben Sie, dass mit dieser Novellierung ausreichend positive Anreize geschaffen werden, um den Schwarzmarkt auszuschalten? Brauchen wir über die bereits von Herrn Eigenthaler angesprochenen Finanzämter hinaus weitere restriktive Vollzugsmaßnahmen der Bundesländer in diesem Bereich und wie könnten diese Vollzugsmaßnahmen aussehen?

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die Frage richtet sich an Herrn Zilles vom Deutschen Verband für Telekommunikation und Medien e.V..

Sv **Renatus Zilles** (Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e.V.): Danke für die Frage, Herr Gutting. Wie ich bereits eingangs erwähnt habe, ist der jetzt verabschiedete GlüStV ein Kompromiss. Das wissen wir alle. Alle Seiten haben Zugeständnisse machen müssen. Insgesamt sorgt der Entwurf aber für eine gewisse Planungs-

und Rechtssicherheit. Das ist der erste Punkt.

Zweitens gibt es genügend regulierungswillige Unternehmen – nicht nur die großen Unternehmen wie bwin, Pokerstars und andere, sondern auch eine Vielzahl mittlerer und kleine Unternehmen. Wir vertreten den größten Teil – etwa 70 bis 80 Prozent – des deutschen Marktes, nicht nur die Anbieter selbst, sondern auch entlang der Wertschöpfungskette, also Finanzdienstleister, Fernsehanstalten, Agenturen etc. Alle Beteiligten wollen diesen Markt positiv gestalten. Dafür ist entscheidend, dass es auf der einen Seite strenge Regeln gibt, die von den Unternehmen eingehalten werden und die sich im Ausland – zum Beispiel England oder Dänemark – bereits bewährt haben.

Auf der anderen Seite braucht es einen Rahmen, der dem digitalen Zeitalter angemessen ist und der den Unterschied ausmacht. Es wurde bereits vielfach angesprochen: Mit einem Mausklick ist man im illegalen Bereich oder bei attraktiveren Angeboten. Das ist bei der Tabak- oder bei der Benzinsteuer nicht der Fall. Wenn Sie in Trier wohnen, können Sie einfach nach Luxemburg fahren, ansonsten aber auch nicht; bei der Tabaksteuer ist es Polen. Da es keine digitalen Güter sind, können Sie diese aber nicht einfach woanders beziehen. Das beste Beispiel habe ich vorhin bereits erwähnt, nämlich die Einführung der „1 Euro und 5 Sekunden Regel“. Innerhalb von wenigen Tagen waren 70 bis 80 Prozent des Umsatzes weg. Der Umsatz war nicht weg, weil niemand mehr in Deutschland spielte, sondern die Leute sind mit einem Mausklick einfach woanders hingegangen. Diese Abwanderung lässt sich anhand einer Google Search Analyse nachvollziehen, es handelt sich also nicht bloß um Gerüchte.

Aktuelle Studien und Experteneinschätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass die „Spieler-Kanalisierung“ bei dem geplanten Steuersatz unter 50% fällt: Der mühsam errungene Kompromiss des Glücksspiel-Staatsvertrags 2021 wird konterkariert und der damit angestrebte Verbraucherschutz durchkreuzt.

Als Verbandspräsident, der den Großteil der Branche vertritt, kann ich sagen, dass die Branche die Kanalisierung will, damit wir einen sauberen Markt haben und die sog. „schwarzen Schafe“, die es in jeder Branche gibt, sukzessive herausgedrängt werden. Das kann aber nur funktionieren, wenn es eine Gemeinschaft gibt, die an dieses Thema glaubt und die gemeinsam in der Lage ist, so etwas zu stemmen. Es sind sehr große Anbieter, die auch bereit sind, Steuern zu zahlen. Sie zahlen in anderen Ländern schließlich auch Steuern und sie haben bis dato auch die Umsatzsteuer gezahlt. Wir wissen aus verlässlichen Quellen, dass diese Unternehmen sehr große Summen bezahlt haben, auch wenn sie aus der „Illegalität“ operiert haben.

Zusammengefasst kann man sagen: Ja, man kann die Kanalisierung basierend auf dem GlüStV herbeiführen. Das wird aber durch diese Steuernovelle konterkariert, weil sie nicht sauber durchdacht ist. Eben wurde gesagt, die Bemessungsgrundlage ist entscheidend, nicht der Steuersatz. Wenn man die Bemessungsgrundlage des Rennwett- und Lotteriegesetzes von 1922 und das europäische Steuersatzniveau von 20 Prozent zugrunde legt, entspräche das 0,8 Prozent der Besteuerung. Das nur mal als Vergleich.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die nächste Frage stellt der Kollege Dürr für die FDP-Fraktion.

Abg. **Christian Dürr** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an Herrn Häfner und an Herrn Prof. Dr. Ruttig sowie an den DVTM. Wir sind uns alle einig, dass der Spielerschutz nur über eine Kanalisierung möglich ist. Das zeigen Beispiele aus Dänemark oder auch Schleswig-Holstein in Deutschland, wo dies über die Besteuerung des Ertrages anstatt des Umsatzes gelungen ist. In diesem Gesetzesentwurf soll nun der Umsatz besteuert werden.

Meine Frage an Herrn Prof. Ruttig und Herrn Häfner lautet: Ich suche immer noch das eine Land, in dem diese Art der Besteuerung zu einer Kanalisierung geführt hat. Ich bitte darum, die Antwort auf „Nein, ich kenne kein Land“ oder „Ja, ich kenne ein Land“ mit dessen Namen zu beschränken. Das reicht vollkommen aus.

An den DVTM gerichtet – als Replik darauf – die Frage: Trifft es zu, dass es den von den beiden Herren genannten Ländenr tatsächlich gelungen ist? Sie haben schließlich einen guten Überblick.

Die zweite Frage an den DVTM: Muss das Rennwett- und Lotteriegesetz rechtlich beschlossen werden, damit der GlüStV in Kraft treten kann?

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank, das wird jetzt sportlich. Wir fangen mit Herrn Häfner vom

Deutscher Lotto- und Toto-block an.

Sv **Jürgen Häfner** (Deutscher Lotto- und Toto-block): Ich kann Ihre Frage mit „Nein“ beantworten, möchte aber noch einen Satz ergänzen. Im Rahmen der Stellungnahmen zum Rennwett- und Lotteriegesetz ist deutlich geworden, dass man mit diesem Gesetzentwurf – begleitend zum GlüStV – zu einer angemessenen Besteuerung kommt.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Danke, Herr Häfner. Wir machen weiter mit Herrn Prof. Dr. Ruttig.

Sv **Prof. Dr. Markus Ruttig** (CBH Rechtsanwälte Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner): Ich kann die Frage ebenfalls mit „Nein“ beantworten. Ich muss aber ergänzen, dass ich auch kein anderes Land in der Europäischen Union kenne, das einen Glücksspiel-Staatsvertrag hat, also eine Regelung, die durch das Rennwett- und Lotteriegesetz flankiert werden soll.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank, Herr Ruttig. Wir machen weiter mit dem DVTM, für den sich Herr Dr. Reichert meldet.

Sv **Dr. Ronald Reichert** (Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e. V.): Vielen Dank für die Frage. Ich kann bestätigen, dass es kein anderes Land gibt, wo es eine so hohe Einsatzsteuer gibt. In aller Regel – entgegen dem, was Herr Prof. Dr. Ruttig gerade gesagt hat – gibt es Zulassungen für das virtuelle Automatenspiel in fast allen anderen europäischen Mitgliedstaaten. Dort findet eine hohe Ertragsbesteuerung statt, und eben keine Einsatzbesteuerung. Soweit in der Vergangenheit versucht wurde, die Einsatzbesteuerung mit einem vergleichbaren Steuersatz durchzusetzen, ist das kläglich gescheitert; das beste Beispiel ist Frankreich. Die Kanalisierungsquote ging in diesem Fall gegen null, das hat schlicht nicht funktioniert.

Wir befürchten, dass hier eine gleiche Entwicklung eintritt. Es geht nicht darum, dass die regulierungswilligen Anbieter nicht mitmachen würden, schließlich haben sie das bei den Sportwetten auch getan. Es geht darum, dass sich das fortsetzt, was wir im Online-Bereich bei den virtuellen Automatenspielen seit Oktober letzten Jahres schon erleben, dass nämlich 80 Prozent des Marktes an den illegalen Markt weggebrochen sind.

Sie haben weiter nach der Flankierung gefragt. Das haben wir im Prinzip schon ausgeführt. Aus unserer Sicht ist dieser Gesetzentwurf nur für eine Sache geeignet, nämlich die Ziele des GlüStV zu durchkreuzen. Der Staatsvertrag ist ein wohl ausbalancierter Kompromiss, der versucht, Angebote in einer zumindest einigermaßen attraktiven Form zu ermöglichen. Wie soll das aber gelingen, wenn Sie nach den derzeitigen Ausschüttungsquoten eine 125-Prozent-Besteuerung fahren? Das ist schlicht ausgeschlossen.

Die Vorstellung, dass man die Anbieter im Online-Bereich dazu bringen kann, ihre Ausschüttungsquoten auf unter 90 Prozent abzusenken, und trotzdem die Verbraucher noch mobilisieren kann, ist lebensfremd. Sie müssen sich überlegen, dass dies für den Verbraucher eine Verdoppelung des Preises darstellt. Wenn er derzeit 4 Prozent bezahlt, bezahlt er dann 10 Prozent. Das ist zweieinhalb Mal so viel. Wie soll das an einem Verbraucher vorbeigehen, wenn er über große Angebotsplattformen die Online-Angebote miteinander vergleichen kann? Mit einem Mausklick landet er dann bei dem Anbieter, bei dem er wirtschaftlich am besten fährt. Da funktioniert die Kanalisierung einfach nicht.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank, Herr Dr. Reichert. Die nächste Frage für die Fraktion DIE LINKE. stellt der Kollege Cezanne.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE.): Meine zweite Frage geht auch noch einmal an Herrn Rechtsanwalt Cocron von CLLB Rechtsanwälte. Sie hatten schon das Thema der bisher illegalen Gewinne aus den Online-Casinos angesprochen. Wo sehen Sie noch eine Möglichkeit, diese steuerlich abzuschöpfen? Daran unmittelbar anschließend noch eine zweite Frage: Wie beurteilen Sie die Wirkungen des vorliegenden Gesetzentwurfs auf solche illegalen Online-Anbieter? Welche Regulierungen würden Sie aus Ihrer Erfahrung vorschlagen, um diese Schwarzmarktanbieter einzuschränken?

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die Frage richtet sich an Herrn Rechtsanwalt Cocron.

Sv **István Cocron** (CLLB Rechtsanwälte Cocron, Liebl, Leitz, Braun, Kainz, Sittner Partnerschaft mbB): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, Herr Abgeordneter. Ich habe auf diese Frage tatsächlich bereits gewartet, weil sich bei Formulierungen wie „Der Glücksspiel-Staatsvertrag stellt einen Kompromiss dar.“ und „Man muss für alle Beteiligten eine angenehme Lösung finden.“ bei mir die Nackenhaare juristisch aufstellen. Denn das momentan stattfindende illegale Online-Glücksspiel stellt kein

Kavaliersdelikt dar. Der Gesetzgeber hat sehr wohl – und das bereits vor Jahren – Instrumentarien geschaffen, die man einsetzen kann, um diesen illegalen Online-Angeboten Herr zu werden.

Die Geldwäsche wurde vorhin kurz angesprochen. Der Geldwäschetatbestand wurde im März 2021 nochmals überarbeitet und ergänzt. Hinsichtlich des Online-Glücksspiels hat sich dort aber nichts geändert. Im Prinzip macht sich jeder der Geldwäsche strafbar, der Zahlungen von einem Anbieter eines Online-Casinos entgegennimmt, das über keine Lizenz verfügt. Das sind – mit Ausnahme von Schleswig-Holstein – alle Online-Casinos auf dem deutschen Markt. Da gibt es nichts auszulegen oder zu deuten, das ist Fakt und gesetzlich so vorgesehen.

Insbesondere war in der alten Regelung, die bis zum März 2021 galt, auch das Veranstalten eines illegalen Online-Casinos in den Geldwäschetatbeständen ausdrücklich erwähnt. Interessanterweise wird das von den Behörden aber nicht verfolgt. Es ist daher interessant, dass mit dem neuen GlüStV die neue Aufsichtsbehörde in Halle geschaffen wird, die sich um Maßnahmen wie payment blocking etc. kümmern könnte. Diese neuen Maßnahmen und Aufsichtsbehörden werden aber gar nicht gebraucht, weil wir in Deutschland ein sehr gut funktionierendes System der Strafjustiz haben, insbesondere Staatsanwaltschaften und teilweise auch Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften. Umso erstaunlicher ist es, dass es kaum Strafverfahren gibt. Derzeit gibt es nur ein sehr großes strafrechtliches Ermittlungsverfahren bei der Staatsanwaltschaft in Frankfurt am Main, das gegen den Anbieter eines illegalen Online-Casinos geführt wird.

Es gibt also nicht nur die Möglichkeit, im Rahmen der Geldwäscheermittlungen gegen Kooperationspartner und insbesondere Zahlungsempfänger von illegalen Online-Casinos vorzugehen, sondern auch die Möglichkeit der Vermögensabschöpfung. Der Gesetzgeber hat in § 73 StGB ausdrücklich geregelt, dass die Erlöse aus illegalen Geschäften abgeschöpft werden können. Davon wird oft im Steuerstrafrecht Gebrauch gemacht. Das wäre aus meiner Sicht ein scharfes Schwert.

Auch im aktuellen GlüStV sind wieder Instrumentarien geregelt, mit denen die Zahlungsdienstleister, die gegenüber illegalen Online-Casinos Beihilfe zur Zahlungsabwicklung leisten, zur Verantwortung gezogen werden könnten. Denn ohne die entsprechenden Zahlungsströme kann ein Online-Casino nicht agieren. Trotzdem werden diese Instrumentarien von Seiten der Exekutive nicht genutzt.

Auch die Duldung wurde bereits angesprochen. Die Duldung ist zwar von der Exekutive verfügt worden, sie hat aber keine Auswirkung darauf, dass das Angebot nach wie vor absolut illegal ist.

Ich denke, es gibt damit bereits sehr gute Instrumente, um gegen illegale Anbieter vorzugehen. Man hätte aus meiner Sicht im aktuellen GlüStV vielleicht noch ausdrücklich aufnehmen sollen, dass auch der Vermögensschutz des Spielers vom Schutzzweck des GlüStV umfasst ist.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die nächste Frage stellt der Kollege Gutting für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Olav Gutting** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Wenn wir jetzt schon beim Thema Geldflüsse sind, möchte ich zum Sponsoring durch Sportwettenanbieter eine Frage stellen. In einigen Stellungnahmen wird die Befürchtung geäußert, dass sich einige Branchenteilnehmer aus dem Sport-Sponsoring komplett zurückziehen könnten und es deutlich weniger Einnahmen für die Vereine und den Breitensport geben wird. Meine Frage richtet sich an den DLTB und den DVTM, mit der Bitte, dass Sie sich das aufteilen: Befürchten Sie, dass es durch das Gesetzesvorhaben zu einem Rückzug aus dem Sport-Sponsoring kommen wird und deutlich weniger Sponsoring betrieben wird? Wie könnte man dem entgegenwirken?

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die Frage richtet sich zunächst an den Deutscher Lotto- und Toto-block. Herr Häfner, bitte.

Sv **Jürgen Häfner** (Deutscher Lotto- und Toto-block): Ich teile diese Befürchtungen, die es in der Branche gibt, ausdrücklich nicht. Ganz im Gegenteil: In § 5 GlüStV sind Teile der Werberichtlinie mit aufgenommen worden, wonach in Sportstätten Werbung für Glücksspiele in Form der Dachmarkenwerbung auf Trikots und Banden weiterhin erlaubt sind. Es gibt damit für die Glücksspielanbieter weiterhin die Möglichkeit, in den Sportstätten zu werben.

Es ist zutreffend, dass es gesetzliche Einschränkungen gibt, zum Beispiel bezüglich der Werbung für Sportwetten mit aktiven Sportlern und Funktionären. Das begrüßen wir ausdrücklich. Das dient der Integrität des Sports. In der Begründung wird sehr deutlich zum Ausdruck gebracht, dass diese neue Einschränkung wichtig ist, weil die genannten Personen häufig eine Vorbildfunktion – insbesondere für Minderjährige – haben. Dass in § 5 GlüStV zudem ausdrücklich geregelt ist, dass Werbung und Sponsoring für unerlaubtes Glücksspiel verboten ist, dürften alle Beteiligten begrüßen.

Da die 16 Lotteriegesellschaften unabhängige Unternehmen sind, kann ich hier nur für Lotto Rheinland-Pfalz sprechen. Für uns ist insoweit völlig klar, dass wir unser umfangreiches Sport-Sponsoring von Lotto Rheinland-Pfalz sowohl im Spitzen- als auch im Breitensport selbstverständlich auf der Basis des neuen GlüStV unverändert fortsetzen werden. Es gibt für uns überhaupt keinen Grund, etwas zu verändern, weil wir uns auch bisher an die entsprechenden Regularien gehalten haben. Ich teile diese Befürchtungen nicht und glaube, dass es nach wie vor wichtig ist, den Sport in Form von Sponsoring zu unterstützen. Für uns besteht daran überhaupt kein Zweifel.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank, Herr Häfner. Der zweite Teil der Frage richtete sich an den Deutschen Verband für Telekommunikation und Medien e.V., Herr Zilles, bitte.

Sv **Renatus Zilles** (Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e.V.): Herr Gutting, das ist eine berechtigte Frage. Herr Häfner hat gerade schon ausgeführt, dass der neue GlüStV zwar Einschränkungen beinhaltet, es aber genügend Möglichkeiten gibt, das Sport-Sponsoring weiterhin zu betreiben. Das wird momentan sehr erfolgreich in Schleswig-Holstein praktiziert, wo wir eine Rahmenrichtlinie mit geschaffen haben und zusammen mit dem Bundesland überwachen, dass es in dem gewünschten Rahmen erfolgt.

Allerdings muss berücksichtigt werden, dass der größte Teil der Anbieter sogenannte Dual-Channel-Anbieter sind. Diese Unternehmen machen auf der einen Seite Sportwetten und auf der anderen Seite Poker-, Casino- und Automatenspiele. Diese Unternehmen würden bei der jetzt vorgesehenen Besteuerung für die neuen Geschäftsmodelle natürlich eine wirtschaftliche Basis verlieren. Sie müssen davon ausgehen, dass diese Unternehmen mit spitzem Bleistift kalkulieren und ihr Sport-Sponsoring entsprechend zurückfahren müssen. Ich habe hierzu bereits erste Stimmen von großen Anbietern gehört, dass sie ihr Engagement in Deutschland aus wirtschaftlichen Gründen überdenken und das Sport-Sponsoring zurückfahren müssten, wenn das Gesetz wie vorgeschlagen zustande kommen würde.

Ich möchte noch kurz auf meinen Vorredner eingehen, der sagt, dass alles immer noch illegal sei. Wir dürfen nicht vergessen, dass inzwischen eine Übergangsregulierung geschaffen worden ist, die das von Herrn Gutting angesprochene Duldungsprinzip beinhaltet. Das ist meiner Ansicht nach rechtsstaatlich auch zulässig. Das heißt, dass alle, die sich an die neuen Vorgaben halten, jetzt schon diese Angebote machen dürfen, damit es in der Übergangszeit nicht zu einem „Kahlschlag“ kommt und am 1. Juli 2021 neu gestartet werden muss. Das war der Sinn und Zweck der Übergangsregelung, die von den Bundesländern beschlossen worden ist – das nur zur Aufklärung, damit hier kein falscher Eindruck entsteht.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die nächste Frage stellt der Kollege Schmidt für die Fraktion B 90/GR.

Abg. **Stefan Schmidt** (B90/GR): Meine Fragen richten sich auch in der zweiten Runde an Herrn Prof. Dr. Ruttig. Ich würde Sie bitten, noch einmal zur der Frage Stellung zu nehmen, inwiefern der Gesetzentwurf gegen das EU-Beihilferecht verstößt und ob er notifiziert werden muss. Wenn dann noch Zeit bleibt, könnten Sie vielleicht kurz auf den Themenbereich Malta eingehen, wo eine niedrigere Ausschüttungsquote auf der Basis des deutschen Gesetzentwurfes angekündigt wurde. Welche Schlussfolgerungen ziehen Sie daraus?

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Ruttig.

Sv **Prof. Dr. Markus Ruttig** (CBH Rechtsanwälte Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich würde mit Ihrer letzten Frage anfangen wollen. In der Tat hat die Glücksspielbehörde in Malta die Ausschüttungsquoten an die hier diskutierte, neue deutsche Steuerregulierung angepasst.

Ihre Frage ist meines Erachtens nach bereits von

Herrn Eigenthaler und Herrn Prof. Dr. Hummel sehr deutlich beantwortet worden. Beihilferechtlich sehe ich hier – ähnlich wie meine Vorredner – sehr wenige Probleme, zumal die Ausschüttungsquoten gar nicht feststehen. Letztlich ist es eine Frage der Höhe der Ausschüttungsquoten und der Höhe des Gewinns des jeweiligen Anbieters. Das ist eine Stellschraube, die aus meiner Sicht noch gar nicht hinreichend thematisiert worden ist, das sollte man aber im Auge haben.

Auch die Ausschüttungsquoten im terrestrischen Bereich sind ein gut gehütetes Branchengeheimnis. Hierbei muss man zwischen den Ausschüttungsquoten bei Automaten in Restaurants und Spielhallen einerseits und den Ausschüttungsquoten in staatlichen Casinos andererseits unterscheiden. Die Berechnung von Herrn Eigenthaler halte ich insoweit für absolut nachvollziehbar. Wenn die Berechnung stimmt, wird es sehr schwierig, allein auf Basis der Zahlen einen Beihilfetatbestand zu konstruieren. Wir dürfen nicht vergessen, dass die Beihilfe darin liegen soll, dass das gewerbliche Automatenspiel zu Lasten des Online-Automatenspiel besser gestellt wird. Das ist auf Basis der Zahlen eine gewagte Argumentation. Im Übrigen schließe ich mich den Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Hummel an, wonach es in der Gesetzesbegründung hinreichende Anhaltspunkte dafür gibt, um zwischen dem terrestrischen Spiel einerseits und dem virtuellen Automatenspiel andererseits zu differenzieren. Das hat der Gesetzgeber sehr wohl und sehr richtig in den Blick genommen.

Dass Malta in der vergangenen Woche schon auf den Gesetzentwurf reagiert hat, zeigt eigentlich nur, dass die Besteuerung des Spieleinsatzes an der richtigen Stelle greift – es ist auch weniger manipulationsanfällig. Es zeigt auch, dass wir mit diesem Steuersatz eine Kanalisierung hinbekommen werden. Das Ziel des Rennwett- und Lotteriegesetzes liegt nämlich nicht darin, den Spieler durch hohe Ausschüttungsquoten möglichst lange in virtuellen Automaten- oder Pokerspielen zu halten. Genauso wenig wie es eine Zielsetzung des GlüStV ist. Insoweit gehen die Steuergesetzgebung und die ordnungsrechtliche Gesetzgebung in Form des GlüStV Hand in Hand.

Die Frage der Notifizierung kann ich kurz beantworten: Wir sehen keine Notwendigkeit für eine Notifizierung des Rennwett- und Lotteriegesetzes, insbesondere auch im Hinblick auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Sache Berlington Hungary. Wenn es eine Beihilfe wäre – wovon wir aber nicht ausgehen –, müsste sie natürlich notifiziert werden. Es schadet nicht, die Kommission hier informell einzubinden. Wir sehen aber nicht, dass hier ein Verstoß gegen Europarecht vorliegt.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die letzte Frage in dieser Anhörung stellt der Kollege Schrodi für die SPD-Fraktion.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Meine Fragen richten sich an Herrn Prof. Dr. Hummel und Herrn Prof. Dr. Ruttig. Ich darf momentan mehrere Gesetzgebungsverfahren begleiten und höre überall das Gleiche von Interessenvertretern: Eine zu hohe Besteuerung treibt alle in die Illegalität und es würden Mindereinnahmen drohen. Ein aktuelles Beispiel ist die Tabaksteuer. Es fehlt nur noch das Argument, dass alles viel „gesünder“ sei, wenn man weniger besteuert. Das hört man jetzt nämlich bei den neuartigen Rauchprodukten im Rahmen der Tabaksteuer.

An Herrn Prof. Dr. Ruttig richtet sich daher die Frage: Was sagen Sie zu diesen Thesen wie „Flucht in die Illegalität“, Mindereinnahmen etc. nach der heutigen Anhörung und den vorgebrachten Argumenten?

An Herrn Prof. Dr. Hummel richtet sich die Frage zur Besteuerungsmöglichkeit ausländischer Anbieter. Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, eine Ertragsbesteuerung ausländischer Anbieter solcher Glücksspiele auch hier durchzuführen?

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank. Die Frage richtet sich zunächst an Herrn Prof. Dr. Ruttig.

Sv **Prof. Dr. Markus Ruttig** (CBH Rechtsanwälte Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner): Vielen Dank für die Frage, Herr Schrodi. Ich stelle das gerne noch einmal dar. Die Aussage, dass wir jetzt mit der Umsatzsteuerregulierung, die nur eine Krücke ist, eine hinreichend gute Regelung haben, halte ich für mehr als gewagt. Das ist eine rein freiwillige Abgabe, von der ich nicht glaube, dass sie irgendein Finanzamt jemals kontrolliert hätte. Es sind keinerlei Zahlen vorgelegt worden, wie sich diese Umsatzbesteuerung eigentlich bemisst. Es gibt sicherlich im Einzelfall Anbieter, die diese Steuer freiwillig entrichtet haben. Diese werden

das aber aus einem guten Grund getan haben, weil sie eben gesehen haben, dass der Glücksspielmarkt in Deutschland durch den neuen GlüStV einer weiteren Öffnung unterliegt, und sie sich für diesen Markt interessieren.

Ich habe eben schon gesagt, dass jeder, der in Zukunft diese virtuellen Glücksspiele anbieten möchte, sich auch steuerlich gesetzeskonform verhalten muss, da ihm sonst der Marktzutritt verwehrt ist. Das wird in Zukunft zu einer deutlich größeren Steuerehrlichkeit führen, zusammen mit den ebenfalls im Gesetz angelegten Meldepflichten, die Herr Eigenthaler bereits hervorgehoben hat.

Die vermeintliche Flucht in die Illegalität wird sich aus meiner Sicht auch deswegen nicht in dem Maße bewahrheiten, weil die Werbemöglichkeiten ab dem 1 Juli 2021 eingeschränkt werden. Hinreichend interessante Angebote werden sich also für die Bevölkerung gar nicht mehr so wahrnehmbar darstellen können. Der Verbraucher müsste also gezielt im Internet nach illegalen Angeboten suchen, die aufgrund der Nichtbesteuerung – obwohl das Gesetz vorsieht, dass diese Anbieter auch besteuert werden – vermeintlich attraktiver sind. Von diesen Angeboten weiß jeder Verbraucher aber, dass sie nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen. Das heißt, es ist unsicher, ob die Zufallsgeneratoren hinreichend funktionieren, ob die Gewinne richtig berechnet werden, ob die Auszahlung korrekt erfolgt etc. Was spricht also aus Sicht des Verbrauchers dafür, solche Nischenprodukte zu nutzen, wenn es gleichzeitig einen legalen Markt gibt, der für sein Angebot werben darf und der mit vernünftigen Ausschüttungsquoten dem wichtigen Ziel der Spielsuchtprävention und der Kanalisierung Genüge tun kann? Ich sehe diese Flucht in die Illegalität bei bestem Willen nicht. Und noch einmal: Auch die illegalen Anbieter müssen diese Steuer bezahlen – wozu sie hoffentlich auch angehalten werden.

Vorsitzende **Katja Hessel:** So, und jetzt bitte Herr Prof. Dr. Hummel.

Sv **Prof. Dr. David Hummel:** Ich finde das Modell, das jetzt in das Rennwett- und Lotteriegesetz integriert wurde, recht interessant, da auf den Spieleinsatz abgestellt wird. Damit wird – meines Erachtens erstmalig – im deutschen Steuerrecht eine umsatzbasierte Ertragsteuer geschaffen. Der große Vorteil solcher Steuern ist die Einfachheit. Man kann sie einfach erheben und kontrollieren. Insoweit stimme ich meinem Vorredner zu.

Die Flucht in die Illegalität wird man damit aber nicht aufhalten können. Insofern wird man über die Höhe der Steuer nachdenken müssen. Denn je höher ich die Steuer ansetze, desto höher ist der Anreiz, im Illegalen zu bleiben. Das ist aber dasselbe Problem wie bei der Umsatzsteuer. Wer keine Steuern zahlen will, wird in der Illegalität bleiben. Wem die Illegalität einen Wettbewerbsvorteil verschafft, gibt diesen nur ungern auf. Von daher ändert sich durch den Gesetzentwurf aus meiner Sicht relativ wenig.

Vorsitzende **Katja Hessel:** Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Hummel. Wir sind damit am Ende der Anhörung. Das war voraussichtlich auch die letzte Anhörung des Finanzausschusses in dieser Legislaturperiode. Allerdings wissen wir nicht, was uns die nächsten drei Wochen noch erwartet. Ich darf mich ganz herzlich bei den Sachverständigen bedanken, dass Sie uns heute mit Ihrem Fachwissen zur Verfügung gestanden haben. Ansonsten bleibt mir nur, Ihnen eine schöne Woche zu wünschen. Bleiben Sie gesund. Ich hoffe, dass wir in der nächsten Legislaturperiode wieder Anhörungen von Angesicht zu Angesicht durchführen können. An die Kollegen ergeht wieder der Terminhinweis, dass wir uns morgen um 19:00 Uhr zu einer virtuellen Sondersitzung des Finanzausschusses wiedersehen. Einen schönen Tag, eine gute Woche und bleiben Sie gesund.

Schluss der Sitzung: 11:39 Uhr

Katja Hessel, MdB

Vorsitzende

- Anlagenverzeichnis -

Anlage 1: Stellungnahme von Cocron, István, CLLB Rechtsanwälte Cocron, Liebl, Leitz, Braun, Kainz, Sittner Partnerschaft mbB

Anlage 2: Stellungnahme der Deutschen Steuer-Gewerkschaft

Anlage 3: Stellungnahme des Deutschen Lotto- und Totoblock

Anlage 4: Stellungnahme des Deutschen Verband für Telekommunikation und Medien e.V.

Anlage 5: Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Justus Haucap, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Anlage 6: Stellungnahme von Herr Prof. Dr. Ekkehart Reimer, Universität Heidelberg

Anlage 7: Stellungnahme von Herr Prof. Dr. Markus Rutting, CBH Rechtsanwälte Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner

I. Einleitung

Die nunmehr weitgehend erfolgende Legalisierung von Online-Glücksspielen ab zum 1. Juli 2021 symbolisiert zuvorderst das Einknicken der Politik und der zuständigen Behörden vor dem nicht zu bändigenden Schwarzmarkt, der teilweise mit Lizenzen aus EU-Mitgliedstaaten und teilweise mit Lizenzen aus der Karibik auf dem deutschen Markt operiert. Daran hat man Verbraucher jahrelang ungehindert ohne jeglichen Schutz partizipieren lassen.

Online-Casinoangebote durften ohne Höchsteinsatzlimits, effektive Suchtprävention und ohne strafrechtliche Verfolgung wirklich zu fürchten, oftmals im Schatten des Sportwettenangebots vieler Veranstalter, offeriert werden. Zuletzt erfuhr dieses illegale Angebot durch den duldenden Umlaufbeschluss der Chefs der Staatskanzleien vom 8. September 2020 sogar Unterstützung von höchster Ebene.

Die künftige Legalisierung ist vor diesem Hintergrund mit zweifelhaftem Antrieb vorangetrieben worden. Bedenkt man nun jedoch den Verbraucherschutz, ist die Überleitung in eines reglementiertes Spielumfeld durchaus mit Vorteilen behaftet, da die angedachten Maßnahmen zur Eindämmung des Entstehens von pathologischem Spielverhalten in den §§ 6c–6i GlüStV 2021, sofern die Einhaltung dieser Normen effektiv kontrolliert wird, zu einer Verbesserung des Verbraucherschutzes führt. Ebenso sinnhaft ist diese Überleitung mit Blick auf die recht undurchsichtige Anspruchslage des Spielers im Gewinnfall. Schließlich konnte sich bislang kein Spieler sicher sein, ob er einen erspielten Gewinn von einem ausländischen Anbieter auch wirkliche ausgezahlt bekommt, weil man sich in der Illegalität bewegte.

Hinterfragt man die hinter der Neukodifizierung des GlüStV 2021 stehenden Antriebe einmal nicht und richtet den Blick auf die avisierten Änderungen des Rennwett- und Lotteriegesetzes und damit einhergehend auf die angedachte Besteuerung von virtuellen Automatenspielen und Online-Poker, so erstaunt, dass man die Legalisierung der Veranstaltung mit hohen Steuersätzen (§§ 38, 48 E-RennwLottG) von 5,3 % pro Einsatz kombinieren möchte.

Mit diesen Steuersätzen möchte der Gesetzgeber dazu beitragen, die Spielsucht und weitere negative Erscheinungen des Spielbetriebs zu bekämpfen.[1] Den Verfassern des Entwurfs ist es ersichtlich ein Anliegen gewesen, virtuelle Automatenspiele und Online-Poker vom erlaubten terrestrischen Glücksspiel abzugrenzen, um eine unterschiedliche Besteuerung – mit Blick auf geltende Beihilferegelungen in der EU – zu begründen.[2]

Die Lektüre des Gesetzesentwurfs lässt einige zentrale Bedenken aufkommen:

- Eine Einsatzbesteuerung mit 5,3 % auf das legale Angebot von virtuellen Automatenspielen und Online-Poker konterkariert möglicherweise das Lenkungsziel des GlüStV 2021, weil sie das legale Glücksspiel gegenüber dem verfügbaren Glücksspiel im weiterhin bestehenden Schwarzmarkt erheblich abwertet.

- Eine Ungleichbehandlung von virtuellem Automatenglücksspiel und terrestrischem Automatenspiel scheint trotz einiger Unterschiede mit Blick auf die Besteuerung nicht angezeigt und führt zu beihilferechtlichen Problemen.

[1] BT-Drucks. 19/28400, S. 65.
[2] BT-Drucks. 19/28400 S. 66 ff.

- Die Neuregulierung des Online-Glücksspielmarktes droht auf Kosten von Verbrauchern und zugunsten der Schwarzmarktanbieter durch die angedachte Besteuerung zu scheitern.

- Das geringere Gefährdungspotential von Soziallotterien wird nicht hinreichend bei der Besteuerung dieser Lotterieform berücksichtigt.

II. Zur Einsatzbesteuerung von virtuellem Automatenspiel

Legt man mit dem Jahresreport 2018 der obersten Glücksspielaufsichtsbehörde in Hessen zugrunde, dass bei virtuellem Automatenglücksspiel aktuell rund 96 % der durch die Spieler geleisteten Einsätze wieder ausgeschüttet werden,[3] so bedeutet die gesetzgeberisch angedachte Einsatzbesteuerung in Höhe von 5,3 %, die auf diesen hohen Wert der erfolgenden Ausschüttung keine Rücksicht nimmt, zwangsläufig eine erhebliche Einbuße für die Gewinnchancen der teilnehmenden Spieler:

Lediglich 4 % der geleisteten Einsätze verbleiben aktuell tatsächlich beim Veranstalter. Eine Beibehaltung dieser hohen Auszahlungsquote, die gewiss verbraucherfreundlich ist, wäre bei der angedachten Einsatzbesteuerung von 5,3 % nicht mehr möglich, weil der beim Veranstalter verbleibende Spielertrag zu niedrig wäre, um ein tragfähiges Geschäftsmodell zu etablieren.

Auf den Bruttospielertrag gemünzt ergibt dies bei einer zugrunde gelegten Ausschüttungsquote von 96 % schließlich eine Steuerbelastung, die zu einem negativen Bruttospielertrag für den Veranstalter führen würde. Mithin müssten die Veranstalter ihre Ausschüttungsquoten erheblich verringern, um ein tragfähiges Geschäftsmodell bei Einhaltung der spielerschützenden Restriktionen des GlüStV anbieten zu können. Dieses Problem hat man gesehen, eine derart hohe Besteuerung jedoch auch mit Blick auf den gewünschten Kanalisierungseffekt hin zum legalen Angebot für tragbar und nicht zielgefährdend erachtet.[4]

Die geplante hohe Besteuerung konterkariert jedoch evident das Lenkungsziel des GlüStV 2021, weil mit der geplanten Besteuerung in Kombination mit den Restriktionen des GlüStV 2021 zu viele Anreize für das Veranstalten von Online-Glücksspielen außerhalb des rechtlichen Rahmens in Deutschland bestehen. Da Spielteilnehmer schon jetzt zum Teil auf Angebote zurückgreifen, die von der Karibik aus betrieben werden, deren Veranstalter de facto keine ordnungsrechtliche und strafrechtliche Verfolgung fürchten müssen, ist es unwahrscheinlich, dass Spieler bei deutlich verminderter Gewinnchance auf in Deutschland beaufsichtigte und lizenzierte Anbieter umsatteln. Es wäre daher wünschenswert, das legalisierte Angebot auch einer angemessenen Besteuerung zu unterwerfen, die – zumindest zu Beginn des Übergangs in den regulierten Markt – wettbewerbsfähige Auszahlungsquoten garantiert. Außerdem ist auch mit Blick auf den Verbraucherschutz zu fordern, dass Spieler am wirtschaftlichen Vorteil gesunkener Betriebskosten digitaler Angebote gegenüber dem terrestrischen Spielangebot partizipieren und dies nicht durch eine erhöhte Besteuerung marginalisiert wird.

Will man die Austrocknung des Schwarzmarktes durch eine angemessene Besteuerung flankieren, was aus hiesiger Sicht gerade für den Übergang zum Regime des GlüStV 2021 unbedingt notwendig ist, kann die angedachte Besteuerung erst recht nicht überzeugen. Denn der Spieler wird, infolge der Herabsetzung der Ausschüttungsquote, eine erheblich verminderte

---

[3] Vgl. Jahresreport 2018 der obersten Glücksspielaufsichtsbehörde in Hessen, S. 20 abrufbar unter https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/hessenreport_2018_0.pdf.
[4] BT-Drucks. 19/28400, S. 94.

Spieldauer für den gleichen Einsatz in Kauf nehmen müssen, den er zuvor im illegalen Bereich für die gleiche Spieldauer eingesetzt hat. Hinzukommt ein durchschnittlich geringerer Gewinn. Ob diese Erfahrungen den Spieler dann aber wiederum dem Ziel der Prävention pathologischen Spielverhaltens entsprechend von der Teilnahme an Glücksspielen dem Grunde nach abhalten werden, darf zumindest bezweifelt werden. Denn dieses aus Präventionssicht erstrebenswerte Ziel kann nur erreicht werden, indem der Beginn der regulierten Marktöffnung durch ein striktes aufsichtsbehördliches Einschreiten gegen die weiterhin – insbesondere von der Karibik aus – illegal agierenden Anbieter begleitet wird. Ob eine derart effektive Inanspruchnahme überhaupt möglich ist und letztlich auch in der Praxis erfolgt, muss mit Blick auf die jüngere Vergangenheit zunächst einmal bezweifelt werden. Der Gesetzgeber täte daher gut daran, die erfolgende Legalisierung nicht so unattraktiv zu gestalten, dass eine Abwanderung der Spieler in den Schwarzmarkt geradezu provoziert wird.

Dies berücksichtigt kann man daher auch aus verbraucherschützender Sicht nur für eine Besteuerung votieren, die dem legalen Glücksspielangebot im Wettbewerb mit sehr wahrscheinlich weiterhin parallel anzutreffenden Schwarzmarktanbietern einen Anreiz belässt, damit die intendierte Kanalisierung erreicht werden kann. Schließlich unterliegt das legale Spiel schon den zusätzlichen Restriktionen aus §§ 6c–6i GlüStV 2021 und verliert dadurch schon an Attraktivität gegenüber dem illegalen Angebot. Die deutsche Glücksspiellizenz eines Veranstalters wird diese Nachteile aus Spielersicht sehr wahrscheinlich nicht aufwiegen können.

Nach dem vorstehend Gesagten wird deutlich, dass der Erfolg der nun anstehenden Legalisierung unter anderem maßgeblich davon abhängen wird, wie effektiv aufsichtsrechtlich gegen illegale Angebot vorgegangen wird. Denn nur unter dieser Voraussetzung kann auch die angedachte – nach hiesiger Ansicht zu hohe – Besteuerung bei gleichzeitiger Begrenzung der Suchtanreize mittels spielerschützender Vorschriften dem Gesamtziel der Überleitung in einen überwachten und legalisierten Markt von Erfolg gekrönt sein.

Als Alternative zur im Entwurf des Gesetzes angedachten Einsatzbesteuerung ist bereits von *Haucap* eine am Bruttospielertrag ausgerichtete Besteuerung von 15-20% vorgeschlagen worden,[5] die auch aus Sicht des Verbraucherschutzes zu begrüßen wäre, weil der Gesetzgeber von der Umwälzung der Steuer auf den Spieler ausgeht.[6] Schließlich würde eine angemessene Besteuerung, die kein weiteres Abdriften in den Schwarzmarkt befeuert, auch dazu führen, dass das Gesamtsteueraufkommen nicht durch Abwanderung der Spieler zu Anbietern in Steueroasen geschmälert würde. Im unregulierten Schwarzmarkt ist fortwährend ungewiss, was mit dem Geld passiert, welche Personen hinter den betreibenden Offshore-Gesellschaften stehen und ob durch den Anbieter Geldwäsche betrieben wird.

Im europäischen Vergleich würde sich Deutschland mit einer Einsatzbesteuerung von 5,3 % erheblich nach oben hin absetzen[7] und dem hinsichtlich der Kanalisierung gescheiterten französischen Beispiel nacheifern.[8]

---

[5] Vgl. *Haucap*, Wie die Glücksspielbesteuerung den Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag („GlüStV 2021“) zum Scheitern bringen kann abrufbar unter: https://glueg.org/blog/415-besteuerungvononlineglueckssspiel.
[6] BT-Drucks. 19/28400, S. 92.
[7] Haucap/Fritz/Thorwarth, Zukünftige Glücksspielbesteuerung im Rahmen des Glücksspielregulierungsstaatsvertrags, S. 13 f.
[8] Haucap/Fritz/Thorwarth, Zukünftige Glücksspielbesteuerung im Rahmen des Glücksspielregulierungsstaatsvertrags, S. 13; *Proll*, Bruchstelle Einsatzbesteuerung, Behördenspiegel 2021.

III. Zur Einsatzbesteuerung beim Online-Poker

Die vorstehenden Überlegungen gelten gleichermaßen für die angedachte Einsatzbesteuerung in Höhe von 5,3 % beim Online-Poker. Noch eher muss die Kritik hier aber an der Form der Einsatzbesteuerung ansetzen, weil der Glücksspielveranstalter hier nicht direkt als Bank gegen den Spieler agiert, sondern lediglich in Form einer prozentualen Abgabe (sog. Rake) an einem beim Poker gegen andere Teilnehmer ausgezahlten „Pot" partizipiert. Bei der Besteuerung ist dies zu berücksichtigen.

Bliebe man beim angedachten Modell der Einsatzbesteuerung, so ist eine erhebliche Erhöhung des Rakes zulasten der Spieler, weil auch hier die Umwälzung der Steuer auf den Spieler intendiert ist,[9] zu erwarten. Hierdurch würde, ebenso wie beim virtuellen Automatenspiel, ein Abwandern in den unregulierten Schwarzmarkt befeuert. Das Gesamtsteueraufkommen wäre vermindert und eine Überleitung des Spiels in den legalen Markt droht zu scheitern.

Da sich die Erträge der Veranstalter hier lediglich anhand der geleisteten Rakes bestimmen, sollte die Besteuerung hier ansetzen und in der gleichen Größenordnung wie obig für das virtuelle Automatenspiel gefordert, erfolgen. Für Online-Poker bestehen bereits Vergleichsportale, die die Rakehöhe der unterschiedlichen Anbieter vergleichen.[10] Es ist also befürchten, dass Pokerspieler die Erhöhung nicht zum Anlass nehmen, um in den regulierten Markt zu wechseln, sondern aufgrund ihrer Preissensitivität im illegalen Angebot verweilen.

IV. Zur steuerrechtlichen Ungleichbehandlung von Internetglücksspiel und terrestrischem Glücksspiel

Würde die oben beschriebene und kritisierte Besteuerungsmethodik letztlich Gesetz, wäre zudem eine Ungleichbehandlung im Bereich der virtuellen Automatenspiele gegenüber dem stationären Angebot in Spielhallen manifestiert. Denn beim stationären Angebot wird aus der Kombination von Umsatzsteuer und Vergnügungssteuer auf das Einspielergebnis derzeit ein geringerer Steuersatz fällig. Die Vergnügungssteuer variiert lokal und beträgt derzeit im Maximum 20 %. Daraus ergibt sich eine maximale Besteuerung des Bruttospielertrags von 39 %. Die angedachte Einsatzbesteuerung beim virtuellen Automatenglücksspiel geht gegenüber dem terrestrischen Spiel bei Beibehaltung der aktuell durchschnittlichen Ausschüttungsquote von 96 % darüber hinaus.

Eine Beschwerde die die Ungleichbehandlung zum Gegenstand hat, soll bereits bei der EU-Kommission anhängig gemacht worden sein.[11]

Unabhängig davon, ob die steuerrechtliche Ungleichbehandlung aus beihilferechtlichen Gründen scheitern könnte, was mit Blick auf das Beispiel Dänemarks in einem nahezu gleichgelagerten Fall wahrscheinlich ist,[12] muss es dem Gesetzgeber an dieser Stelle gelingen, eine wettbewerbsfähiges Online-Angebot zu ermöglichen, dessen regulatorischer Rahmen auch eine tatsächliche Chance zur Entfaltung bekommt. Insoweit sind die dem Glücksspielrecht im Allgemeinen seit Jahren zu entnehmenden Unterscheidungen immer wieder mit großem Konfliktpotential behaftet und haben in der Vergangenheit nicht nur zu erheblichen

---

[9] BT-Drucks. 19/28400, S. 99.
[10] Siehe bspw.: https://www.hochgepokert.com/2020/05/20/der-grosse-rake-vergleich-der-online-poker-anbieter/; https://www.poker-anbieter.de/rake-vergleich-pokerstars-partypoker/.
[11] Siehe: https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/casino-poker-steuer-1.5291820.
[12] Vgl. Beschluss der Kommission, Az. C(2011) 6499 vom 20. September 2011, Amtsblatt der Europäischen Union L 86/3.

Rechtsstreitigkeiten, sondern auch zu einem de facto unreguliertem und damit unbeaufsichtigtem Umfeld für Verbraucher geführt. Dieses Anliegen berücksichtigt, stößt die intendierte Unterscheidung von terrestrischem Spiel auf tiefgreifende Bedenken. Diese Friktion hat das Potential, die Akzeptanz für den nun gewählten Weg der Legalisierung unter strengen Bedingungen zu zerstören.

Die Kommission hat bereits im Jahr 2011 festgestellt, dass für eine steuerliche Unterscheidung zwischen stationärem Glücksspiel und Online-Glücksspiel stichhaltige Anhaltspunkte durch den Gesetzgeber geliefert werden müssen, warum gerade eine steuerliche Ungleichbehandlung angezeigt sei.[13] Der Versuch, Unterschiede zwischen stationärem virtuellen Automatenspiel hervorzuheben, wird zwar im Entwurf des neuen Gesetzes unternommen, er wird jedoch nicht hinreichend wissenschaftlich untermauert.

Es drohen also erneut erhebliche Rechtsstreitigkeiten, die durch eine angezeigte Gleichbehandlung unterbunden werden könnten, um die Akzeptanz des neuen Regulierungsmodells inklusive Besteuerung in der Branche zu erhöhen.

Die Ungleichbehandlung zugunsten der stationären Veranstalter stellt eine Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Abs. 1 AEUV dar, weil Sie nach hiesiger Auffassung einen Steuervorteil zugunsten stationärer Anbieter enthält und keine tiefgreifende Logik hinter der unterschiedlichen Besteuerung erblickt werden kann. Die Kommission führte dazu in einem umgekehrt gelagerten Fall (Steuervorteil für Online-Glücksspiel gegenüber stationärem Glücksspiel) gegen Dänemark an:

> „*Trotz einer Reihe von objektiven Unterschieden zwischen Online- und herkömmlichen Glücksspielanbietern (wie die physische Anwesenheit gegenüber der Online-Präsenz) ist die Kommission der Auffassung, dass die vorgenannten Unterschiede zwischen Online- und herkömmlichen Glücksspielkasinos nicht hinreichend sind, um eine wesentliche und ausschlaggebende rechtliche und tatsächliche Unterscheidung zwischen den beiden Arten von Unternehmen zu erkennen.*
>
> *[…] Aus vorstehenden Erläuterungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Online-Kasinos und herkömmliche Spielbanken als rechtlich und tatsächlich vergleichbar anzusehen sind. Da Online- und herkömmliches Glücksspiel dieselben Risiken beinhalten, betrifft die angemeldete Maßnahme sowohl Online- als auch herkömmliches Glücksspiel. Die fragliche Maßnahme sieht eine unterschiedliche steuerliche Behandlung vor, durch die Online-Glücksspielanbieter gegenüber herkömmlichen Spielbanken begünstigt werden. Daraus ergibt sich, dass die zu überprüfende Maßnahme a priori als selektiv im Sinne des Artikels 107 AEUV angesehen werden muss, da sie eine Abweichung vom allgemeinen Steuersystem darstellt.*
>
> *[…] Unter Berücksichtigung vorstehender Erwägungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Voraussetzungen des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind und dass die Maßnahme, die einen niedrigeren Steuersatz für Online-Glücksspiele vorsieht,*

[13] Beschluss der Kommission, Az. C(2011) 6499 vom 20. September 2011 Tz. 100, Amtsblatt der Europäischen Union L 86/3.

eine staatliche Beihilfe für die Anbieter von Online-Glücksspielen mit Sitz in Dänemark darstellt.“[14]

Ein solche Beihilfe ist mit dem Binnenmarkt der EU vereinbar, wenn eine Ausnahme aus Artikel 107 Absatz 3 AEUV greift. Im soeben angeführten Fall hat die Kommission das Vorliegen des Ausnahmetatbestands in Artikel 107 Absatz 3 AEUV bejaht. Danach ist eine Beihilfe zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete zulässig, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Ob der Ausnahmetatbestand auch im hiesigen Fall greifen kann, hängt maßgeblich davon ab, ob damit in erforderlicher und angemessener Weise ein Ziel von gemeinsam Interesse verfolgt wird. Hierbei muss unter anderem die Frage beantwortet werden, ob die Verhaltensänderung die durch die Beihilfe intendiert wird – hier die Kanalisierung vom illegalen auf den legalen Glücksspielmarkt und die Prävention vor pathologischem Spielverhalten – auch mit weniger Beihilfen erreicht werden kann.

Das ist nach hiesiger Auffassung zu bejahen, weil die restriktiven spielerschützenden Vorkehrungen des GlüStV 2021 hierfür ausreichen und eine darüber hinausgehende Benachteiligung gegenüber dem terrestrischen Spiel auf steuerlicher Ebene, jedenfalls nach der vom Gesetzgeber bisher gelieferten Begründungsdichte, nicht überzeugend dargelegt worden ist. Damit läge durch die Ungleichbehandlung keine zulässige Beihilfe mehr vor.

V. Zur Besteuerung von Soziallotterien

Gemäß § 29 E-RennwLottG sollen sämtliche Lotterien, und damit auch Soziallotterien, die nicht unter einen der Ausnahmetatbestande aus § 28 E-RennwLottG fallen, nunmehr 20% Steuern auf den geleisteten Einsatz abzüglich Lotteriesteuer zahlen. Insbesondere bei Soziallotterien, deren Reinertrag nur für soziale Zwecke gespendet wird, ist diese Besteuerung sehr hoch gegriffen, weil Soziallotterien ein im Gegensatz zu anderen Glücksspielarten deutlich vermindertes Gefährdungspotential im Hinblick auf pathologisches Spielverhalten zu attestieren ist.

Für diese Fälle erscheint es angemessen, einen Ausnahmetatbestand zu implementieren, der sich an den Befreiungsvoraussetzungen aus § 28 Ziff. 2 E-RennwLottG für Soziallotterien orientiert, deren Gesamtbetrag geleisteter Teilnahmeentgelte höchstens 40.000 Euro beträgt. Für denselben Typus der Lotterie, bei der der Gesamtbetrag der geleisteten Teilnahmeentgelte diese Grenze überschreitet, sollte ein verminderter Steuersatz in § 29 E-RennwLottG vorgesehen werden. Bei der Kodifizierung einer Ausnahme müsste mit Blick auf den verminderten Steuersatz das geringere Gefährdungspotential und der karitative Zweck dieser Lotterieangebote hinreichend zum Tragen kommen.

VI. Ausblick für die Schwarzmarkt- und Geldwäschebekämpfung

Mit Blick auf die effektive Bekämpfung des Schwarzmarkts im Online-Glücksspielsektor enttäuscht die im Entwurf enthaltene steuerrechtliche Flankierung der Legalisierung einiger Spielformen.

---

[14] Beschluss der Kommission, Az. C(2011) 6499 vom 20. September 2011, Amtsblatt der Europäischen Union L 86/3.

Hiermit setzt der Gesetzgeber nachhaltig den Erfolg der Überführung in einen regulierten Online-Glücksspielmarkt aufs Spiel und erzeugt sehr wahrscheinlich eine Abwanderung bzw. das Verbleiben der Verbraucher im nicht regulierten Markt ohne effektiven Spielerschutz, mit Strafbarkeitsrisiken und unsicherer Anspruchslage hinsichtlich eines möglicherweise erzielten Gewinns.

Die Bekämpfung krimineller Strukturen, die über frequentierte Schwarzmarktangebote Geldwäsche betreiben, droht im gleichen Sinne an der überbordenden steuerlichen Belastung zu scheitern.

DEUTSCHE STEUER-GEWERKSCHAFT
Fachgewerkschaft der Finanzverwaltung

DSTG-Stellungnahme

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

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft begrüßt den Gesetzentwurf des Bundesrates, weil dieser nach der Neuregulierung des Glückspielwesens in Deutschland durch den Glückspielstaatsvertrag folgerichtig auch das virtuelle Automatenspiel und das Online-Poker einer adäquaten Besteuerung unterwirft. Für diese Bereiche bestanden bislang keine ausreichenden Besteuerungsregeln, weil derartige Online-Glücksspiele – jedenfalls im legalen Bereich – bislang nicht möglich waren.

Eine Neuregelung der Besteuerung ist daher zwingend. Ob jedoch der vorgesehene Steuersatz von 5,3 Prozent auf die Bemessungsgrundlage allerdings ausreichend ist, um die Zwecke des Gesetzes zu erfüllen, ist primär eine politische Entscheidung sowie ein gleichheitsrechtliche Frage, weniger eine Frage der Verwaltungspraxis. Allerdings begrüßen wir es sehr, dass der mit Wirkung ab 1. Juli 2021 gültige Glückspielstaatsvertrag in dessen § 32 regelmäßige Evaluierungen vorsieht. Im Rahmen der Evaluierung muss auch bewertet werden, ob der nun vorgesehene Steuersatz von 5,3 Prozent zutreffend ist.

Das Glücksspiel selbst und auch seine virtuellen Formen wollen wir als Fachgewerkschaft keiner moralischen Bewertung unterziehen. Die rechtliche Zulässigkeit des Glückspiels ist eine politische Frage, die die Bundesländer übereinstimmend mit dem Glücksspielstaatsvertrag entschieden haben.

Die Besteuerung ist lediglich eine natürliche, aber auch völlig notwendige Folge dieser politischen Entscheidung. Wir unterstützen jedoch die mit dem Staatsvertrag verbundenen gesellschaftlichen Ziele: einerseits die Überführung des bislang illegalen Spielangebots in die Legalität im Rahmen einer ordnungsrechtlich und ordnungswidrigkeitenrechtlich verdichteten Regelungslage. Zum anderen kann eine Besteuerung mit ihrer verteuernden Wirkung in einem gewissen Umfang dazu beitragen, die Spielsucht und weitere negative Begleiterscheinungen (Stichwort: Begleitkriminalität und Geldwäsche) zu bekämpfen.

Ob dies wirklich gelingt, wird sich erst mittelfristig im Praxistest zeigen lassen. Da die Steuer wirtschaftlich an die Spielenden weitergereicht wird, könnte infolge der „Preiserhöhung“ eine dämpfende Wirkung entstehen und vor einem überzogenen Spiel-Engagement abhalten. Ob Besteuerung eine Sucht verhindert, erscheint allerdings sehr fraglich. Zu begrüßen ist aber, dass der Staatsvertrag hier den Betreibern zahlreiche Auflagen macht und Gebote auferlegt. Andererseits dürfte sich im

Deutsche Steuer-Gewerkschaft ∗ Friedrichstraße 169 ∗ 10117 Berlin ∗ Tel.: 030 206256-600 ∗ dstg-bund@t-online.de ∗ www.dstg.de

Bereich des Glückspiels die „Digitalisierung“ – wie in anderen Wirtschaftssektoren auch – nicht aufhalten lassen, so dass eine Politik der rechtlich klaren Leitplanken vermutlich der richtigere Ansatz gegenüber einem prohibitiven Vorgehen ist.

Primär geht es daher nach Auffassung der Deutschen Steuer-Gewerkschaft darum, keine gleichheitswidrigen Besteuerungsunterschiede zum sogenannten „terrestrischen Automatenspiel“ herbei zu führen, aber auch darum, einen sorgfältigen Steuervollzug sicherzustellen. Beides kann derzeit nur in einer vorsichtig abwägenden ex-ante-Betrachtung beurteilt werden, da es sich bei dem in Rede stehenden Online-Glücksspiel um eine neuen Besteuerungsgegenstand handelt.

Hinsichtlich der Frage einer eventuellen gleichheitswidrigen Besteuerung ist aus Sicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft zu beachten, dass Online-Angebote aus wirtschaftlicher Sicht günstiger zu betreiben sind, weil weniger Personal vorzuhalten ist und weil keine Geräte und keine Lokalität erforderlich sind. Durch die Ortsungebundenheit und durch den Wegfall von Schließungszeiten, haben Online-Glücksspiele Wettbewerbsvorteile und dadurch potentiell einen höheren Kundenkreis. Auch das Phänomen „Spielsucht“ ist weniger gut zu beobachten. Das Online-Glücksspiel darf aus Sicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft daher keinesfalls steuerlich bevorzugt werden. Es ist eine weitgehende steuerliche Belastungsgleichheit herzustellen. Aus unserer Sicht wäre es sogar vertretbar, das Online-Glücksspiel tendenziell höher zu besteuern. Bei einer künftigen Evaluation sollte dem ein besonderes Augenmerk zugemessen werden.

Unter dem Gesichtspunkt einer Verkehrssteuer halten wir auch die wirtschaftliche Belastung der Spielenden für gerechtfertigt. Insofern tritt kein Unterschied etwa zur Umsatzbesteuerung ein. Hier wie dort geht es darum, Leistungsfähigkeit abzugreifen. Wer gegen Entgelt spielt, stellt aus unserer Sicht seine besondere finanzielle Leistungsfähigkeit klar unter Beweis. Dieser Gleichklang ergibt sich auch aus einer Zusammenschau mit § 4 Nr. 9 b UStG.

Hinsichtlich eines Steuerbelastungsvergleichs ist festzuhalten, dass das terrestrische Automatenspiel einerseits und das Online-Automatenspiel/Online-Poker unterschiedlichen Besteuerungsregimen folgen. Die klassische Variante des terrestrischen Spiels knüpft an den Bruttospielertrag an, zieht also vorher die Ausschüttungen ab. Bei einer vorgegebenen Ausschüttungsquote von 85 Prozent wird die Differenz von 15 Prozentpunkten mit Umsatzsteuer belastet, wobei es sich bei dem 15-Prozent-Betrag um einen Bruttobetrag handelt. Die Bemessungsgrundlage ist also auf einen umsatzsteuerlichen Nettobetrag umzurechnen. Dies führt zu einer Umsatzsteuerbelastung von rd. 2,39 Euro bei 100 Euro Spieleinsatz. Hinzu kommt jedoch als „kleine Gemeindesteuer“ die kommunale Vergnügungssteuer aufgrund kommunaler Satzungen. Diese macht rund 3 Euro pro 100 Euro Spieleinsatz aus. Hierdurch ergibt sich eine Gesamtbelastung von rund 5,39 Euro.

Beim Online-Automatenspiel ist relevant, dass – anders als beim tradierten Automatenspiel – eine fixe Ausschüttungsquote rechtlich nicht vorgeschrieben ist. Diese bestimmt der Betreiber und letztlich der „Markt“. Beobachtungen gehen derzeit davon aus, dass die Ausschüttungsquote bei 96 Prozent liegt, mithin höher als beim terrestrischen Spiel ist. Damit ist gleichzeitig der umsatzsteuerliche

Deutsche Steuer-Gewerkschaft ∗ Friedrichstraße 169 ∗ 10117 Berlin ∗ Tel.: 030 206256-600 ∗ dstg-bund@t-online.de ∗ www.dstg.de

Weg versperrt, weil eine Fokussierung auf die verbleibenden 4 Prozentpunkte zu einer weit geringeren und damit gegenüber der terrestrischen Variante gleichheitswidrigen Besteuerung führen würde. Denn je höher die Ausschüttungsquote, desto geringer wäre die umsatzsteuerliche Bemessungsgrundlage. Die Online-Automaten-Besteuerung setzt daher zutreffend beim Spieleinsatz an, reduziert um die virtuelle Automatensteuer. Somit entsteht eine Steuerbelastung von knapp über 5 Prozent. Eine kommunale Vergnügungssteuer fällt mangels kommunalen Anknüpfungspunkts nicht an. Die virtuelle Automatensteuer ist daher etwas günstiger, so dass aus unserer Sicht durchaus noch Luft nach oben besteht. Auf keinen Fall dürfte nach unserer Sicht der Steuersatz von 5,3 Prozent abgesenkt werden.

Hinsichtlich des erforderlichen Verwaltungsaufwandes erwähnt der Gesetzesentwurf leider nur den Aufwand für das Steueranmeldeverfahren. Die Zahl der Steuerpflichtigen wird mit 202 geschätzt. Wir empfinden diese Zahl als sehr gering. Wir können nicht erkennen, wie plausibel und belastbar diese Schätzung ist. Es handelt sich um neues, modernes, digitales Terrain, so dass es durchaus auch zu einer weit höheren Zahl kommen kann. Auch die jährliche Neuzugangsrate – geschätzt mit 10 Neuaufnahmen pro Jahr – nimmt sich nach unserer Einschätzung sehr gering aus. Auch ist der Einarbeitungs- und Fortbildungsaufwand ist nicht genügend ausgewiesen. Weiterhin kommt es zu Programmier- und Programmpflegekosten, die entsprechendes Personal binden.

Nicht einleuchtend erscheint uns die zögerlich wirkende Regelung im Entwurf, dass die Steueranmeldung auch nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz durch Datenfernübertragung ermittelt werden **kann**. Aus unserer Sicht ist eine gesetzliche Verpflichtung erforderlich, wie dies bei anderen Anmeldesteuern (Umsatzsteuer, Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer) seit langem Usus ist. Aus unserer Sicht ist diesbezüglich eine Gleichbehandlung angezeigt.

Leider trifft der Entwurf keinerlei Aussage zum Verwaltungsaufwand beim Thema Steueraufsicht. Hier sieht § 58 des Gesetzentwurfs eine finanzbehördliche Nachschau vor, die ggf. auch in eine Außenprüfung mündet. Das Mittel der unangemeldeten Nachschau begrüßen wir sehr. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft appelliert jedoch nachdrücklich an die Bundesländer, hier entsprechende personelle Prüfungskapazitäten vorzusehen. Ein geschätztes Mehrsteueraufkommen von rd. 365 Mio Euro – so die Schätzung des Bundesrates – ist wahrlich kein Pappenstiel. Hinzu kommt, dass es sich um eine neue Materie handelt, so dass schon allein deshalb der Steueraufsicht und dem Prinzip der Steuerehrlichkeit durch eine engmaschige Nachschau Geltung zu verschaffen ist.

Deutsche Steuer-Gewerkschaft ∗ Friedrichstraße 169 ∗ 10117 Berlin ∗ Tel.: 030 206256-600 ∗ dstg-bund@t-online.de ∗ www.dstg.de

Deutsche Steuer-Gewerkschaft ∗ Friedrichstraße 169 ∗ 10117 Berlin ∗ Tel.: 030 206256-600 ∗ dstg-bund@t-online.de ∗ www.dstg.de

LOTTO Deutschland

LOTTO Rheinland-Pfalz GmbH · Postfach 30 07 64 · 56029 Koblenz

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Frau Vorsitzende
Katja Hessel, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Koblenz, 31. Mai 2021

Deutscher Lotto- und Totoblock (DLTB)

Federführender Blockpartner:
LOTTO Rheinland-Pfalz GmbH

Geschäftsführer:
Jürgen Häfner

Vorsitzender des Aufsichtsrates:
Staatssekretär Dr. Stephan Weinberg

Vorsitzende der
Gesellschafterversammlung:
Elke Rottmüller

Ferdinand-Sauerbruch-Straße 2
56073 Koblenz
Postanschrift:
Postfach 30 07 64
56029 Koblenz

Tel. (02 61) 94 38-2000
Fax (02 61) 94 38-6601

www.lotto-rlp.de

Sitz der Gesellschaft
Koblenz
Handelsregister
Amtsgericht Koblenz HRB 94

USt-IdNr.: DE148721483
Steuernummer: 2265003861

Stellungnahme zur öffentlichen 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)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Hessel,

für die Einladung zum öffentlichen Anhörverfahren im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes“ bedanke ich mich sehr. Die Möglichkeit, als federführender Blockpartner des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) zu den betreffenden fachlichen Themen als Sachverständiger an der Anhörung teilzunehmen, nutze ich gerne und darf Ihnen anliegend unsere schriftliche Stellungnahme vorab übermitteln.

Lassen Sie mich zunächst einige allgemeine Ausführungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 machen, da der Gesetzentwurf insbesondere darauf fußt.

Der DLTB begrüßt es ausdrücklich, dass sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder auf den neuen Glücksspielstaatsvertrag verständigt haben.

Hervorzuheben ist zum einen das grundsätzliche Anknüpfen an die Regelungsmaximen des jetzigen Glücksspielstaatsvertrages, insbesondere bei den unveränderten und grundlegenden Zielen des § 1. Die Besonderheit ist zum anderen, dass mit den neuen Regelungen und Instrumentarien dem illegalen Online-Glücksspiel zukünftig in Deutschland rechtlich der Boden entzogen wird.

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 stärkt das gemeinwohlorientierte Glücksspiel der Landeslotteriegesellschaften auf der Grundlage des Ordnungsrechts und im Rahmen der föderalen Zuständigkeit.

Für den DLTB ist entscheidend, dass das staatliche Lotteriemonopol nicht nur beibehalten, sondern politisch gestärkt und vor allem rechtlich abgesichert wird. Damit wird die bestehende und bewährte Regelungssystematik im Bereich der Lotterien bestätigt, mit der wir bereits bislang effektiv und nachhaltig die Ziele der bisherigen Staatsverträge umgesetzt haben.

Denn die Suchtbekämpfung und -vorbeugung, der Spieler- und Jugendschutz sowie der Schutz vor Manipulationen, Folge- und Begleitkriminalität sind als besonders wichtige Gemeinwohlziele anerkannt, für die die Landeslotteriegesellschaften seit Jahrzenten stehen.

Der DLTB ist abschließend davon überzeugt, dass die vorgeschlagene Regulierung den Normen unserer Verfassung, der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts sowie insbesondere den aktuellen Erfordernissen des Europarechts entspricht.

Ich komme zu meinen Ausführungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz.

Für den DLTB sind insbesondere die Regelungen zur Lotteriesteuer von fachlichem Belang. Wir möchten einleitend darauf hinweisen, dass die 16 Landeslotteriegesellschaften im vergangenen Jahr Lotteriesteuern in Höhe von insgesamt 1,336 Mrd. € an die Landeshaushalte abgeführt haben.

Die Lotteriesteuer bemisst sich gem. § 27 RennwLottG nach dem geleisteten Teilnahmeentgelt abzüglich der Lotteriesteuer. Geleistetes Teilnahmeentgelt ist der vom Spielteilnehmer zur Teilnahme an der öffentlichen Lotterie oder Ausspielung geleistete Lospreis zuzüglich möglicher vom Veranstalter festgelegter Gebühren. Nach der Begründung orientiert sich die Bemessungsgrundlage im Wesentlichen an der bisher geltenden Rechtslage. Dies begrüßen wir ausdrücklich.

Die Lotteriesteuer beträgt 20 % der Bemessungsgrundlage nach § 27 RennwLottG. Gemäß der Begründung wird der bisher geltende Steuersatz für öffentlich veranstaltete Lotterien und Ausspielungen beibehalten. Der Steuersatz habe sich unter anderem aufgrund des regelmäßig sehr hohen Bruttospielertrages und des geringen Veranstalterrisikos auch im Vergleich zu Spielarten mit einem höheren Suchtpotential als verhältnismäßig bewährt. Da § 27 RennwLottG einen Bruttosteuersteuersatz normiert, verbleibt es im Ergebnis bei einer Steuerschuld für Lotterien von 16 $^{2}/_{3}$ % des Spieleinsatzes.

Der DLTB begrüßt in diesem Zusammenhang insbesondere, dass nunmehr auch für die sog. schwarzen Lotteriewetten – die im Gesetzentwurf als „Zweitlotterien“ bezeichnet werden – in § 26 Abs. 2 RennwLottG ein gesetzlicher Steuertatbestand geschaffen wird, ohne dass damit die Legalisierung dieses verbotenen Glücksspiels einhergeht. Diese Anbieter haben in 2019 Spieleinsätze in Höhe von schätzungsweises rund 700 Mio. € in Deutschland erzielt. Bei einer Lotteriesteuerpflicht für diese Spieleinsätze könnte der Staat ein zusätzliches Steueraufkommen von mind. 115 Mio. € generieren.

Da diese Anbieter jedoch bisher keine Lotteriesteuer und wohl auch keine Umsatzsteuer in Deutschland zahlen, war es aus Sicht des DLTB unerlässlich, dass dieses ausländische (illegale) Lotterieangebot künftig auch in Deutschland der Lotteriesteuer unterworfen wird. Dies wird dadurch erreicht, dass die „Zweitlotterien“ steuerrechtlich wie Lotterien behandelt werden und für im Ausland ansässige Veranstalter der Veranstaltungsort in den Geltungsbereich des Gesetzes verlagert wird, wenn der Ort der Abgabe der Willenserklärung des Spielers zum Abschluss des Spielvertrages im Inland belegt ist. Entscheidend ist also die physische Anwesenheit des Spielers im Inland.

Die Einführung einer Lotteriesteuerpflicht kann zudem neben den ordnungsrechtlichen und strafrechtlichen Maßnahmen dazu beitragen, dass diese Anbieter ihre unerlaubten Geschäftsmodelle zumindest in Deutschland ganz einstellen. Auch werden die wettbewerblichen Nachteile der gemeinwohlorientierten Spielangebote der Landeslotteriegesellschaften gegenüber den illegalen „Zweitlotterien“ zumindest reduziert. In diesem Zusammenhang geht der DLTB davon aus, dass auch die Finanzverwaltung ihre umfassenden rechtlichen Möglichkeiten einsetzen wird, um die künftig fälligen Lotteriesteuern bei den Anbietern der (illegalen) schwarzen Lotteriewetten einzutreiben.

Nach unserer Auffassung stehen der Erweiterung des Steuergegenstandes auf ausländische (illegale) Lotterieangebote inklusive sog. „Zweitlotterien“ bzw. schwarze Lotteriewetten weder verfassungsrechtliche noch unionsrechtliche Bedenken entgegen. Soweit das RennwLottG bereits derzeit und auch zukünftig keinen einheitlichen Steuersatz für verschiedene Formen des Glücksspiels vorsieht, ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da gewichtige sachliche Gründe für die Anwendung unterschiedlich Steuersätze vorliegen.

Zu den Vorschriften für eine adäquate Besteuerung des virtuellen Automatenspiels und des Online-Pokers, die ebenfalls Gegenstand der Anhörung sind, möchte der DLTB zwar keine fachliche Stellungnahme abgeben, da es sich hier nicht um lotteriespezifische und poolungsrelevante Produkte des DLTB handelt. Der DLTB schließt sich aber nachdrücklich der Stellungnahme der Bundesregierung an, dass mit den Regelungen zur Besteuerung der genannten Online-Glücksspielarten die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages unterstützt werden, einerseits bisher illegale Spielangebote in die Legalität zu überführen, andererseits die Spielsucht und weitere negative Erscheinungen des Spielbetriebs zu bekämpfen.

Abschließend möchte ich für den DLTB betonen, dass ein gleichzeitiges Inkrafttreten sowohl des Glücksspielstaatsvertrages 2021 als auch des modernisierten Rennwett- und Lotteriegesetzes zum 1. Juli 2021 eine Glücksspielregelung für Deutschland über alle Glücksspielformen aus „einem Guss“ darstellt. Sämtliche Akteure werden zukünftig einer austarierten und kohärenten Besteuerung unterworfen. Daher ist eine Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs nach unserer Überzeugung angezeigt.

Für ergänzende Fragen im Rahmen der mündlichen Anhörung stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Jürgen Häfner

DVTM
DEUTSCHER VERBAND FÜR TELEKOMMUNIKATION UND MEDIEN

DVTM Stellungnahme zur Novellierung des RennWLottG – Gesetzentwurf BT-Drs. 19/28400

Der DVTM und seine Mitglieder begrüßen ausdrücklich den neuen Glückspielstaatsvertrag 2021 und bekennen sich zu der obersten Zielsetzung, der Optimierung von Jugend-, Verbraucher-, und Datenschutz in Verbindung mit einer effizienten Suchtprävention und Suchthilfe. Eine effiziente Kanalisierung mit dem Ziel, Spieler vom Graumarkt in den legalen Markt zu überführen, funktioniert nur, wenn es zwar eine strenge Regulierung gibt, aber gleichzeitig der rechtliche Rahmen gerade im „Digitalen Zeitalter" so ausgestaltet ist, dass die Angebote für die Spieler attraktiv sind und diese nicht mit einem „Mouse-Click" auf attraktivere, aber illegale Angebote ausweichen können.

Die geplante Novellierung des RennWLottG hat gravierende verbraucherschutzpolitische, wirtschaftliche und fiskalpolitische Auswirkungen, die im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses offensichtlich allseits unterschätzt wurden.

Alle vorliegenden Expertisen und Gutachten kommen einheitlich zu folgenden Erkenntnissen:

1. ***„Spieler-Kanalisierung" fällt auf unter 50 % im Vergleich zu den angestrebten 88%***

   Der geplante Steuersatz von 5,3% entspricht einer ca. 125%-igen Besteuerung der Einnahmen der Anbieter. Die Folge: Um am Markt wirtschaftliche und konkurrenzfähige Angebote bereitzustellen, müssen die Anbieter ihre Auszahlungsquote auf ein Niveau senken, das die Spieler vollständig in den Schwarzmarkt treibt. Dort finden Sie nur einen „Mouse Click" entfernt attraktivere Angebote.
   Aktuelle Studien und Experteneinschätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass die „Spieler-Kanalisierung" bei dem geplanten Steuersatz unter 50% fällt: Der mühsam errungene Kompromiss des Glücksspiel-Staatsvertrags 2021 wird konterkariert und der damit angestrebte Verbraucherschutz durchkreuzt.

2. ***Steuerminder- statt Steuermehreinnahmen***

   Die geplanten Steuermehreinnahmen in Höhe von rund 750 Mio. Euro werden nicht entstehen, sondern die Steuereinnahmen werden vielmehr sinken.
   Bislang haben Bund und Länder seit 2015 etwa 1,5 Mrd. Euro Umsatzsteuer im Bereich „Online-Casino & Online-Poker" in erste Linie von Unternehmen mit Firmensitz in Europa eingenommen. Mit der Umstellung von der Umsatzbesteuerung auf die „Verkehrssteuer" wird dem Bund die bislang entstehende hälftige Mehrwertsteuer in Höhe von ca. 750 Mio. Euro entgehen.
   Die vorgesehene Einsatzbesteuerung in Höhe von 5,3 % wird zur weitgehenden Einstellung des Angebots von virtuellen Automatenspielen regulierungswilliger Anbieter führen.
   Die Folge der Einsatzbesteuerung: Die erhofften Steuereinnahmen in Höhe von ca. 750 Mio. Euro pro Jahr bleiben aus. Stattdessen werden Schwarzmarktanbieter, die keine Steuer entrichten, das Geschäft übernehmen.

3. ***Beihilferechtliche Folgen für Städte & Kommunen, staatliche Spielbanken und Spielhallenbetreiber***

   Nach derzeitigem Stand aller hierzu befragten beihilferechtlichen Experten liegt die Gefahr einer Einordnung der geplanten „Online-Einsatzsteuer" durch die EU als unzulässige Beihilfe bei ca. 70%. Durch die beihilferechtlichen Folgen werden massive Kollateralschäden in Milliardenhöhe für Städte & Kommunen, sowie für die staatlichen Spielbanken, die Spielhallenbetreiber, als auch die Automatenwirtschaft eintreten. Für die Kommunen droht als Folge der Beihilfebeurteilung der nachträgliche rückwirkende Wegfall der Vergnügungssteuer in Höhe von ca. 1 Mrd. Euro pro Jahr mit erheblichen Haushaltsrisiken. Auf Spielhallenbetreiber und Spielbanken kommen danach jährliche Ausgleichszahlungen in Milliardenhöhe zu.

Drohende Zahlungsunfähigkeit und massiver Abbau von Arbeitsplätzen bei Spielbanken und Spielhallen

- ***Spielbanken***
  Die deutschen Spielbanken müssen für den Zeitraum der Begünstigung – bis zu 10 Jahren rückwirkend – Ausgleichszahlungen leisten.
  Die Folge: Die Spielbanken – eine Vielzahl steht aktuell zum Verkauf – werden erst unverkäuflich und dann zahlungsunfähig. Es ist deshalb anzunehmen, dass sie vom Markt verschwinden.

- ***Spielhallen***
  Die Betreiber von stationären Spielhallen müssen für den Zeitraum der Begünstigung ebenfalls Ausgleichszahlungen in Milliardenhöhe leisten und werden deshalb bis an die Grenze der Zahlungsunfähigkeit belastet, was zu einem massiven Abbau der über 80.000 Mitarbeiter führen wird.

Drohender Wegfall der Vergnügungssteuer in Höhe von 1 Mrd. Euro bei den Kommunen

- ***Kommunen***
  Den Kommunen droht im Falle der Beihilfefestsetzung der nachträgliche rückwirkende Wegfall der Vergnügungssteuer in Höhe von ca. 1 Mrd. Euro mit erheblichen Haushaltsrisiken. Als Folge müssten die Kommunen den Spielhallen die gesamte Vergnügungssteuer dann über Jahre hinweg rückwirkend erstatten.

4. Verletzung der Notifizierungspflicht nach der „EU-Informationsrichtlinie“

Bei den geplanten Änderungen des RennWLottG handelt es sich um eine „online-spezifische Besteuerung“, die notifizierungspflichtig nach der EU-Informationsrichtlinie ist. Wird die Notifizierung nicht nachgeholt, muss das gesamte Gesetzgebungsverfahren später wiederholt werden. Bis dahin ist das Gesetz unanwendbar.

Fazit und Empfehlungen

Die Politik – insbesondere der Deutsche Bundestag – sollte sich die erforderliche Zeit nehmen, um die aufgezeigten Bedenken zu behandeln und zwingend erforderliche Anpassungen durchzuführen. Ein unter politischer Zeitdruck durchgeführter Gesetzgebungsprozess hätte fatale politische und wirtschaftliche Folgen.

Die zuständigen Fachbereiche und insbesondere die Rechtsexperten sollten die oben skizzierten beihilferechtlichen, fiskalischen und wirtschaftlichen Bedenken prüfen und sich vergewissern, dass diese Folgen ausgeschlossen werden können.

Anders als angenommen bleibt hierfür genügend Zeit. Es besteht kein Zeitdruck für das Gesetz. Das virtuelle Automatenspiel wird bereits nach geltendem Recht besteuert. Die Besteuerung mit der Umsatzsteuer liegt auf europäischem Niveau, ist anerkannt und wird auch aktuell praktiziert.

Diese Besteuerung könnte vorerst beibehalten werden, bis eine adäquate und den Zielen gerecht werdende Alternative gefunden wird. Es drohen somit keine zwischenzeitlichen Steuerausfälle.

Bonn, den 04. Juni 2021

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Düsseldorf Institute for Competition Economics

HEINRICH HEINE
UNIVERSITÄT DÜSSELDORF

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ✉ 40204 Düsseldorf

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

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

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

11011 Berlin

Düsseldorf, 03.06.2021

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

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

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

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)

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.

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 Vergleichsportale[5], 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 Automatenspiele 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 Automatenspiele 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.

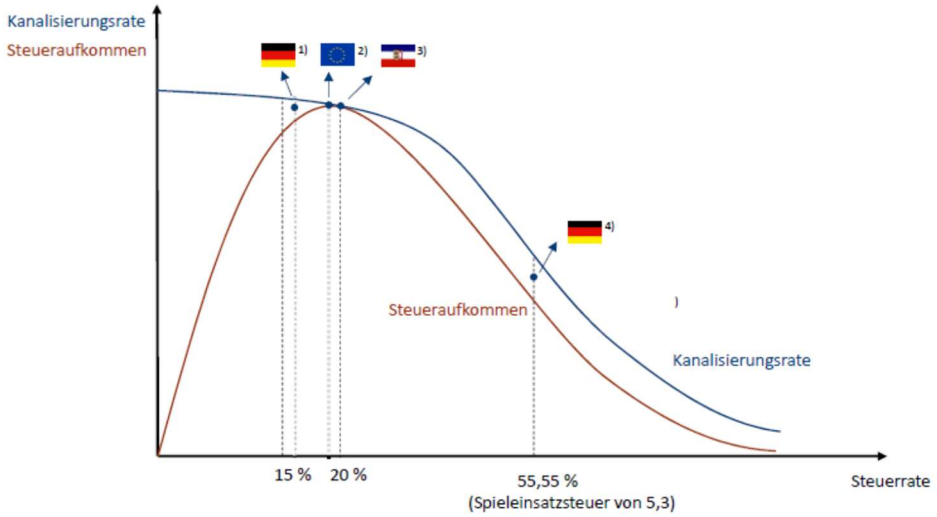
14. Eine erfolgreiche Kanalisierung hin zu legalen Online-Glücksspielen lässt sich jedoch erreichen, wenn als Bemessungsgrundlage für die Besteuerung der Bruttospielertrag dient und nicht der Spieleinsatz. In Europa haben sich bisher sämtliche Staaten mit einer Online-Glücksspielregulierung für eine 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 Bruttospielertags 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 Automatenspiele in Deutschland mit 55,55 Prozent auf Bruttospielertrag (nach unterstellter Reduzierung der Ausschüttungsquote um die geplante Spieleinsatzsteuer 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 Spieleinsatzsteuer 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 Spieleinsatzsteuer 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 und 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 Automatenspielen 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.

INSTITUT FÜR FINANZ- UND STEUERRECHT

UNIVERSITÄT HEIDELBERG ZUKUNFT SEIT 1386

Professor Dr. Ekkehart Reimer
Tel. +49 6221 54-7467
Fax +49 6221 54-7791
Reimer@uni-heidelberg.de

Stellungnahme

zu der öffentlichen Anhörung des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
am 07. Juni 2021

über den

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes und der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz

BT-Drs. 19/28400

Überblick

A. Gesetzgebungskompetenz des Bundes 2
I. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG) 2
II. Reichweite der Sperrwirkung 4
B. Integration des virtuellen Automatenspiels und des Online-Pokers 4
C. Anpassung des ordnungsrechtlichen und Schaffung eines steuerrechtlichen Teils . 5
I. Einbeziehung des virtuellen Automatenspiels und des Online-Pokerspiels 5
II. Auskehrung des Steueraufkommens an die Rennvereine („Zuweisungsverfahren“) 5
D. Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass von Rechtsverordnungen 7
I. Ermächtigungsadressaten 8
II. Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlagen 9
E. Modernisierung der Ausführungsbestimmungen und Überführung in eine Durchführungsverordnung 11

Universität Heidelberg
Juristische Fakultät
Institut für Finanz- und Steuerrecht

Friedrich-Ebert-Anlage 6-10
69117 Heidelberg
www.jura.uni-heidelberg.de

[1] Das hier zu begutachtende Gesetz enthält sinnvolle Fortentwicklungen des vorkonstitutionellen, bereits im Jahr 1922 erlassenen Rennwett- und Lotteriegesetzes. Seinen Kern bilden steuerrechtliche Regelungen, die im Ergebnis in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen (nachfolgend A). Ihrem Inhalt nach sind die vier Regelungsbereiche gut aufeinander abgestimmt. Sie entsprechen im Wesentlichen steuersystematischen, verfassungs- und europarechtlichen Anforderungen (unten B.-E.).

[2] Anzumahnen ist aber – neben Glättungen im Detail – die Verlagerung einiger Kernregelungen aus der geplanten Durchführungsverordnung in das RennwLottG selbst (unten D.II.).

A. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

I. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG)

[3] Schon in der Vergangenheit ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das RennwLottG in Frage gestellt worden[1]. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe ergeben sich aus Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG. Weil es sich bei den Steuern nach §§ 8 ff. des Entwurfs um reine Ländersteuern (sonstige Verkehrsteuern i.S.d. Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG) handelt[2], ist der Bund nur insoweit gesetzgebungsbefugt, als die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

[4] Die Gesetzesbegründung bejaht das Vorliegen dieser Voraussetzungen mit dem falschen, weil vollständig zirkulären Argument, die bundeseinheitliche Regelung sei „erforderlich, weil sie der Wahrung der Rechtseinheit, das heißt der Geltung gleicher Normen im Bundesgebiet dient“[3]. Diese Begründung (von der man kaum glauben kann, dass sie auf den Bundesrat zurückgeht) liest sich wie die Einladung zu einer verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle.

---

1 *Korte,* Die konkurrierende Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Finanzverfassung (2008), S. 95; *Brüggemann*, Die Besteuerung von Sportwetten im Rennwett- und Lotteriegesetz (2015), S. 115 ff.

2 Für die Tatbestände des RennwLottG a.F. zutreffend *Brüggemann*, Die Besteuerung von Sportwetten im Rennwett- und Lotteriegesetz (2015), S. 128 ff.

3 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/28400, S. 69.

[5] Jenseits des Steuerrechts ist verfassungsrechtlich geklärt, dass nicht nur die einfache Gesetzgebung, sondern auch die Gesetzgebungskompetenzen für das Glücksspielrecht fragmentiert sind[4]. Von Verfassungs wegen können daher weder das (bisherige oder künftige) RennwLottG noch der GlüStV[5] Vollregelungen des Glücksspielrechts enthalten. Die verfassungsrechtliche Kompetenzauffächerung und die auf dieser Grundlage überwiegend landesrechtlich – im GlüStV – getroffenen Regeln bilden ja gerade die in der Gesetzesbegründung ausdrücklich benannte *raison d'être* des hier zu begutachtenden Gesetzentwurfs[6].

[6] Für das Steuerrecht weichen bereits die verfassungsrechtlichen Maßstabsnormen ab. Eine Steuergesetzgebungskompetenz wird insbesondere nicht dadurch begründet, dass es nun eine einheitliche Aufsichtsbehörde gibt[7]. Vielmehr eröffnet Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG dem Bundesgesetzgeber nur (aber immerhin) insoweit eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, als die föderale Vielfalt (steuer-)rechtlicher Regelungen spezifische Nachteile wie etwa Doppelbesteuerung oder umgekehrt offene Flanken für schädliche Steuergestaltungen nach sich ziehen könnte[8].

[7] Gerade für die jetzt neu hinzukommenden Tatbestände des Ordnungs- und Steuerrechts über das Glücksspiel mit virtuellen Spielautomaten und über Online-Poker sind diese Gefahren allerdings mit Händen zu greifen. Internet-basierte Angebote sind territorial nur schwer zu radizieren. Die Erfahrung des Internationalen Steuerrechts zeigt, wie schwer die rein horizontale (staatsvertragliche) oder gar unilaterale Anpassung unterschiedlicher Einzelrechtsordnungen aufeinander ist und wie leicht es ohne einheitliche, subordinationsrechtlich vorgegebene Regelungen zu *base erosion and profit shifting* (BEPS) kommt.

[8] Die Gefahren von Doppelbesteuerung und Doppelnichtbesteuerung sprechen dafür, dass jedenfalls die Regelungen über Online-Wetten und das Online-Glücksspiel in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen. Für klar ortsgebundene Angebote wie Rennwetten steht das nicht in gleicher Weise fest. Die einschlägigen Regelungen waren aber im Wesentlichen schon bisher Gegenstand des RennwLottG; die Bundeskompetenz dürfte daher jedenfalls durch die Kompetenzprolongation in Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG gedeckt sein.

---

4 Zu den Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes BVerfGE 145, 20 – *Spielhallen*; und *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (Hrsg.), Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Glücksspielwesen, WD 3 - 375/07 (2007); *dies.,* Fragen zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Glücksspielwesen und zur Verletzung des Demokratieprinzips durch das Glücksspielkollegium, WD 3 - 3000 - 239/19 (2019).

5 Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV).

6 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/28400, S. 65.

7 Verfehlt daher die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/28400, S. 69.

8 Vgl. BVerfGE 138, 136 – *Erbschaftsteuer,* Rn. 114 ff.

II. Reichweite der Sperrwirkung

[9] Nimmt der Bundesgesetzgeber mit der Neuregelung seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nunmehr in weiterem Maße in Anspruch als zuvor, verringert sich der Spielraum der Länder entsprechend (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Das gilt aber nur innerhalb des Steuertyps der (sonstigen) Verkehrsteuern i.S.d. Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG.

[10] Daher bleibt der Gestaltungsraum der Länder und – bei landesgesetzlicher Delegation – ihrer Gemeinden für die Einführung und Beibehaltung örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern (Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG) unverändert. Die kommunalen Spielautomatensteuern[9] können ebenso wie die kommunalen Wettbürosteuern[10] im bisherigen Umfang neu eingeführt werden bzw. fortbestehen[11].

B. Integration des virtuellen Automatenspiels und des Online-Pokers

[11] Dass die ordnungsrechtliche Zulassung des virtuellen Automatenspiels und des Online-Pokers zu einer entsprechenden Erweiterung des Anwendungsbereichs der steuerlichen Vorschriften des RennwLottG führen soll, ist finanzpolitisch überzeugend und verfassungsrechtlich geboten (Art. 3 Abs. 1 GG).

[12] Mit der ordnungsrechtlichen Legalisierung der Veranstaltung des virtuellen Automatenspiels und des Online-Pokerspiels wäre die weitere Beschränkung der Besteuerung auf die Totalisatorsteuer (§ 10 RennwLottG a.F.), die Buchmachersteuer (§ 11 RennwLottG a.F.), die Lotteriesteuer (§ 17 Abs. 1 RennwLottG a.F.) und die Sportwettensteuer (§ 17 Abs. 2 RennwLottG a.F.) verfassungswidrig geworden, weil sie dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht länger entsprochen hätte. Deshalb ist die parallele Ausweitung des Kreises steuerbarer Verkehrsgeschäfte auf das virtuelle Automatenspiel und das Online-Pokerspiel verfassungsrechtlich richtig und ordnungspolitisch geboten.

[13] Zulässig und geboten ist auch die Erstreckung der steuerlichen Regelungen auf das illegale Glücksspiel. Diese Erstreckung entspricht einer alten Regelungstradition des deutschen Steuerrechts seit dem StAnpG 1934[12], die heute in § 40 AO ausdrücklich

---

9 Dazu BVerfGE 40, 52 (55); BVerfGE 40, 56 (64); BVerfGE 42, 38 (41); BVerfGE 123, 1; und *Kube,* in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 105 Rn. 51.1.

10 Dazu OVG Münster, Der Gemeindehaushalt 2016, 142; VGH Mannheim, Urt. v. 19.01.2021 – 2 S 1948/19 – (juris); und *Kube,* in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 105 Rn. 51.1.

11 Betonung der Unterschiedlichkeit von Online-Spielen gegenüber „terrestrischen Angeboten“ auch in der Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/28400, S. 65 f.

12 § 5 Abs. 2 StAnpG 1934 (RGBl. I 1934, 925) lautete:

> (2) Die Besteuerung wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß ein Verhalten (ein Tun oder ein Unterlassen), das den steuerpflichtigen Tatbestand erfüllt oder einen Teil des steuerpflichtigen Tatbestands bildet, gegen ein gesetzliches Gebot oder Verbot oder gegen die guten Sitten verstößt.

aufgegriffen wird[13] und ausweislich der Gesetzesbegründung auch dem Bundesrat vor Augen stand[14].

C. Anpassung des ordnungsrechtlichen und Schaffung eines steuerrechtlichen Teils

I. Einbeziehung des virtuellen Automatenspiels und des Online-Pokerspiels

[14] In der konkreten Ausgestaltung der steuerrechtlichen Vorschriften (§§ 8-60) sind der Gesetzentwurf (Art. 1 des Gesetzes) und ebenso der Entwurf einer Durchführungsverordnung (Art. 2 des Gesetzes) klar strukturiert. Beide behandeln nacheinander die nunmehr fünf Einzelsteuerarten

- Rennwettsteuer (Totalisatorsteuer): §§ 8-15 des Gesetzentwurfs und §§ 11-14 des Entwurfs der Durchführungsverordnung;
- Sportwettensteuer: §§ 16-25 des Gesetzentwurfs und §§ 15-21 des Entwurfs der Durchführungsverordnung;
- Lotteriesteuer: §§ 26-35 des Gesetzentwurfs und §§ 22-30 des Entwurfs der Durchführungsverordnung;
- Steuer auf das virtuelle Automatenspiel: §§ 36-45 des Gesetzentwurfs und §§ 31-36 des Entwurfs der Durchführungsverordnung[15]; und
- Steuer auf Online-Poker: §§ 46-55 des Gesetzentwurfs und §§ 37-42 des Entwurfs der Durchführungsverordnung

und folgen für jede von ihnen einem weitgehend einheitlichen, in der späteren Rechtsanwendung leicht zu erschließenden Schema.

II. Auskehrung des Steueraufkommens an die Rennvereine („Zuweisungsverfahren“)

[15] In Übereinstimmung mit § 16 RennwLottG a.F.[16] weist § 7 Abs. 1 des Entwurfs den Rennvereinen, die einen Totalisator betreiben, weiterhin zweckgebundene Zuwendungen in Höhe des ganz überwiegenden Teils des Aufkommens aus der Totalisator-, Buchmacher- und Sportwettensteuer zu. Mit dieser harten Bindung des Steueraufkommens an einen bestimmte Zweck durchbricht der Gesetzgeber das haushaltsrechtliche, nach h.M. auch verfassungsrechtlich verankerte Gesamtdeckungsprinzip

---

13 § 40 AO 1977 lautet: „Für die Besteuerung ist es unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes ganz oder zum Teil erfüllt, gegen ein gesetzliches Gebot oder Verbot oder gegen die guten Sitten verstößt.“

14 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/28400, S. 68.

15 Dort allerdings unter der sprachlich unglücklichen Überschrift „Virtuelle Automatensteuer“. Die Steuer ist keine Fiktion.

16 § 16 RennwLottG ist eine vorkonstitionelle Vorschrift, die wohl bereits auf Art. IX Abs. 2 des Gesetzes v. 23.06.1923 (RGBl. I 1923, 483 (494)) zurückgeht und mit neuem Wortlaut durch § 23 einer Verordnung v. 30.10.1944 (RGBl. I 1944, 282) wieder eingeführt wurde.

(Non-Affektationsprinzip), das als Ausfluss des Demokratieprinzips, der verfassungsrechtlich besonders geschützten Budgethoheit des Parlaments (Art. 110 Abs. 1 GG) und der haushaltsverfassungsrechtlichen Abschnittsprinzip (Art. 110 Abs. 2 und Abs. 4 GG) einer quantitativ festen und zeitlich über das Haushaltsjahr hinausgehenden Verknüpfung bestimmter Staatseinnahmen und bestimmter Ausgaben grundsätzlich entgegensteht[17].

[16] Zwar sind Ausnahmen von diesem Verbot sog. harter Zwecksteuern anerkannt. Die spezifische Zweckbindung der Steuereinnahmen bedarf aber einer Rechtfertigung, die nicht schon dann gelingt, wenn die jeweilige Ausgabe für sich genommen rechtmäßig ist. Gegenstand der Rechtfertigung muss vielmehr die Mittelbindung als solche sein. Der Gesetzgeber muss Gründe für die Vereinnahmung und Verausgabung „angestrichenen Geldes" anführen können, die von solcher Art und solchem Gewicht sind, dass er die verfassungsrechtliche Garantie voller Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers für die – nur abschnittsbezogenen, im Bund jährlichen – Neuzuweisung freier Haushaltsmittel für den Subventionszweck überwinden kann. Das ist hier nicht dargetan.

[17] Erschwerend kommt hinzu, dass die „angestrichenen" Einnahmen aus der Totalisator-, Buchmacher- und Sportwettensteuer hier nicht nur einen Beitrag zu der Erfüllung des Sachzwecks leisten, sondern dass die zweckbezogenen Zuwendungen an die Rennvereine, die einen Totalisator betreiben, sogar fest an diese Einnahmen gekoppelt, also nicht aus zusätzlichen (freien) Haushaltsmitteln aufgefüllt werden. Damit macht der Gesetzgeber mit § 7 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs die Höhe der Ausgaben von einer faktischen, der quantitiven Kontrolle des Gesetzgebers entzogenen Entwicklung der Einnahmen abhängig. Der Gesetzgeber selbst legt weder eine Unter- noch eine Obergrenze der Förderung fest; er gibt diese Entscheidung betragsmäßig vollständig aus der Hand. Er begibt sich damit der haushaltsrechtlichen Spielräume für die freie haushaltsgesetzliche Entscheidung über die genaue Höhe des Einsatzes von Bundesmitteln. Darin liegt m.E. ein Verstoß gegen den materiellen (nicht den formellen) Gehalt des Vorbehalts des Gesetzes aus Art. 110 Abs. 2 GG.

[18] Zugleich verwischt die in § 7 Abs. 1 des Entwurfs angelegte Konstruktion die Grenze zwischen Steuer und Sonderabgabe, denn sie verbindet Merkmale beider Handlungsformen. Wie bei einer Sonderabgabe soll auch hier nur eine kleine, von der Allgemeinheit hinlänglich verschiedene Gruppe von Abgabepflichtigen belastet werden. Doch ist bereits unklar, ob das – nicht zuletzt zur Milderung gleichheitsrechtlicher Bedenken gebotene – Erfordernis einer gruppennützigen Verwendung, das die Sonderabgabe auszeichnet, durch das hier gewählte Zuweisungsverfahren erfüllt

---

[17] Verfassungsrechtliche Maßstäbe bei *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem (2005), § 21; *Waldhoff,* Die Zwecksteuer, StuW 2002, 285 ff.; *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Band V (2007), § 120 Rn. 47; und *Kube,* in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 105 Rn. 5; und zuletzt *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (Hrsg.), Haushaltsrechtliche Aspekte der Zweckbindung von Steuereinnahmen, WD 4 – 3000 – 152/19 (2019). Einfachgesetzliche Ausprägungen in § 7 Satz 1 HGrG und § 8 Satz 1 BHO.

wird[18]. Jedenfalls entspricht die Einstellung der Einnahmen und Ausgaben in den allgemeinen Haushalt nicht dem Charakter der Sonderabgabe als einer haushaltsflüchtigen Vorzugslast. Wenngleich damit insgesamt mehr für die Qualifikation der Abgabe als Steuer (und nicht als Sonderabgabe) spricht, dürfte das hier gewählte Vorgehen der Diskussion um die finanzverfassungsrechtliche Formenstrenge der unterschiedlichen Abgabentypen neue Nahrung geben.

Empfehlung: Artikel 1 § 7 des Entwurfs ist so zu überarbeiten, dass die der Gewährung von Beihilfen für Rennvereine rechtlich von der Steuerbelastung abgetrennt wird.

[19] Dagegen verstößt die in § 7 Abs. 1 des Entwurfs bislang angelegte Konstruktion jedenfalls in ihrem Kern[19] nicht gegen das Europäische Wettbewerbsrecht mit seinem grundsätzlichen Verbot staatlicher Beihilfen (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Zwar dürfte eine derartige Vorschrift heute nicht mehr erlassen werden, ohne dass die Bundesregierung die Zuweisung bei der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission zu notifizieren hätte (Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV); und ohne eine nachfolgende Genehmigung der EU-Kommission unterläge die Vorschrift dem unionsrechtlichen Durchführungsverbot (Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV). Im Kern[19] handelt es sich hier aber um eine sog. Altbeihilfe i.S.d. Art. 108 Abs. 1 AEUV und Art. 1 lit. b) Beihilfen-VVO[20], auf die die *self executing*-Verbotsnorm des Art. 107 Abs. 1 AEUV (noch) keine Anwendung findet – und zwar auch dann nicht, wenn die Vorschrift in ein an anderen Stellen gründlich überarbeitetes und insgesamt neu bekanntgemachtes Gesetz übernommen wird.

D. Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass von Rechtsverordnungen

[20] Der Entwurf enthält in § 6 und in § 60 Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass von Rechtsverordnungen. Diese Ermächtigungsgrundlagen müssen sich verfassungsrechtlich an den Vorgaben des Grundgesetzes messen lassen.

---

18 Betroffen ist nach § 7 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs nur das Steueraufkommen, das von Veranstaltern einer Sportwette mit Wohnsitz, gewöhnlichem Aufenthalt, Ort der Geschäftsleitung oder Sitz im Ausland für inländische Pferderennen abgeführt wird; Empfänger der Zuweisung sind dagegen Vereine, die einen Totalisator aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde im Inland betreiben (§ 7 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs).

19 Ausnahme: die erst mit Art. 29 des Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität (BGBl. I 2019, 2451) vollzogene Einbeziehung des Aufkommens der Sportwettensteuer, das von ausländischen Anbietern durch Wetten auf inländische Pferderennen generiert wird, in das Zuweisungsverfahren.

20 Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates v. 13.07.2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VVO).

I. Ermächtigungsadressaten

[21] Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG können Ermächtigungsadressaten (Delegatare) nur sein:

- die Bundesregierung,
- ein Bundesminister oder
- die Landesregierungen.

Zwar zeigt Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG, dass das Gesetz vorsehen darf, dass eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann. Diese Regelung ändert aber nichts daran, dass Erstdelegatar ein in Satz 1 genanntes Organ sein muss[21]. Allerdings gestattet Art. 80 Abs. 4 GG den Ländern rechtsverordnungsersetzende Gesetzgebung, soweit durch das Ermächtigungsgesetz die Landesregierungen zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt werden.

[22] Zwar ist es den wechselnden Bundesregierungen ein Anliegen, dass der Gesetzgeber als Ermächtigungsadressaten (Delegatare) nicht einen „Bundesminister", sondern ein „Bundesministerium" als Behörde nennt[22]. Der Deutsche Bundestag hat diesen Wunsch in der Vergangenheit auch meist erfüllt. Ebenso ermächtigen auch § 6 Abs. 1 (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) und § 60 (Bundesministerium der Finanzen) des hier zu begutachtenden Entwurfs die genannten Behörden, nicht die Minister zum Erlass von Rechtsverordnungen.

[23] Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG spricht aber eine andere Sprache. Nach dieser Norm kann nicht ein Ministerium als Behörde, sondern nur die Ministerin/der Minister zulässiger Delegatar sein. Nur sie/er – nicht aber der Beamtenapparat – steht in der besonderen und persönlichen Ministerverantwortlichkeit nach Art. 43 Abs. 1 und Art. 53 Satz 1 GG (Zitierrechte von Bundestag und Bundesrat) sowie nach Art. 64 Abs. 1 GG (Ernennung und Entlassung). In Zeiten der Sedisvakanz, in denen keine Vertretungsregelung eingreift, muss der Verordnungserlass ausgeschlossen sein. Auf alles das sollte gerade das Parlament achten.

Empfehlung: **In Artikel 1 § 6 Abs. 1 des Entwurfs werden die Wörter „Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft" durch die Wörter „Der Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft" ersetzt.**

In Artikel 1 § 60 des Entwurfs werden die Wörter „Das Bundesministerium der Finanzen" durch die Wörter „Der Bundesminister der Finanzen" ersetzt.

[24] Daneben begegnet die – noch auf § 25 Abs. 3 RennwLottG a.F. zurückgehende – pauschale Delegation auf „die Länder" in § 6 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs verfassungsrechtlichen Bedenken. Das gilt umso mehr, als darin ein nicht erklärbarer Formulierungsunterschied zu dem – korrekt formulierten – § 6 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs

---

21 BVerfGE 28, 66 (83 f.) – *Postgebühren*; *Uhle,* in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 80 Rn. 10.

22 Beschluss des Bundeskabinetts vom 20. Januar 1993 (GMBl S. 46); *BMJV*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. (2008), BAnz Jg. 60 (2008) Nr. 160a, Rn. 383.

(„Die Landesregierungen“[23]) liegt. Sollte der Formulierungsunterschied auf der Erwägung beruhen, dass die Länder nur in den Fällen des § 6 Abs. 3, nicht aber in den Fällen des § 6 Abs. 2 des Entwurfs das Recht zu rechtsverordnungsersetzender Gesetzgebung haben, wäre dies heute – anders als bei Inkrafttreten des alten RennwLottG – nicht mit dem 1994 eingefügten Art. 80 Abs. 4 GG vereinbar[24]. Umgekehrt muss das Recht zu rechtsverordnungsersetzender Landesgesetzgebung nicht eigens eingeräumt werden, weil es sich bereits aus Art. 80 Abs. 4 GG ergibt.

Empfehlung: In Artikel 1 § 6 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs werden die Wörter „Die Länder“ durch die Wörter „Die Landesregierungen“ ersetzt.

[25] Zulässig ist aber die in § 6 Abs. 2 des Entwurfs enthaltene Bedingung, nach der eine Landesrechtsverordnung nur zulässig ist, soweit der Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft von seiner Befugnis nach § 6 Abs. 1 keinen Gebrauch macht.

[26] Ebenfalls zulässig ist die Bestimmung des Kreises möglicher Subdelegatare bereits durch den Gesetzgeber, und zwar auch über den Kreis der in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Erstdelegatare hinaus[25]. Daher begegnet die in § 6 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs enthaltene Ermächtigung der Landesregierungen, ihre (Eventual-)Befugnis zum Erlass der Rechtsverordnung auf oberste Landesbehörden zu übertragen, keinen bundesverfassungsrechtlichen Bedenken.

II. Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlagen

[27] Außerdem muss die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage (in der alten Sprache des Grundgesetzes: nach „Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung“) hinreichend bestimmt sein.

[28] Der neue § 6 Abs. 1 und ebenso der darauf verweisende Abs. 2 des Entwurfs erfüllen diese Anforderungen vorbildlich. Die detaillierte Aufzählung in Absatz 1 lässt das Programm erkennen, dem der Verordnungsgeber folgen muss (sog. Programmformel[26]), und macht das Spektrum möglicher Regelungen in der Rechtsverordnung damit hinlänglich vorhersehbar[27].

[29] Die weitgehend wörtlich aus § 25 Abs. 3 RennwLottG a.F. übernommene Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 3 des Entwurfs bleibt demgegenüber weit hinter dem Detaillierungsgrad des Absatzes 1 zurück. Die Regelung in Abs. 3 hat den Charakter

---

23 Entsprechend zuvor § 25 Abs. 2 RennwLottG a.F.

24 „Soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt“. Zu dieser Vorschrift *Wagner/Brocker,* NVwZ 1997, 759; *Dette/Burfeind,* ZG 1998, 257; *Maurer,* in: FS Leisner (1999), 583; und *Uhle,* in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 80 Rn. 45.

25 *Uhle,* in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 80 Rn. 34.

26 St. Rspr.; etwa BVerfGE 5, 71 (77) – *Kriegsgefangenenentschädigung*; und BVerfGE 85, 97 (105) – *Werbung für Lohnsteuerhilfevereine*.

27 St. Rspr.; etwa BVerfGE 1, 14 (60) – *Südweststaat*; und BVerfGE 78, 249 (272 ff.) – *Fehlbelegungsabgabe*.

einer reinen Blankettermächtigung. Sie trifft in ihrem Satz 1 lediglich eine vage thematische Bestimmung („weitergehende Vorschriften über das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten, das Vermitteln von Pferdewetten über das Internet und in das Ausland sowie Vorschriften über Regelungen zur Spielersperre, Spielwerbung und zum Schutz Minderjähriger“, die dann in Satz 2 nochmals ausgeweitet wird („Regelungen zum Schutz der Allgemeinheit, insbesondere die Gefahrenaufklärung der Öffentlichkeit“).

[30] Damit verfehlt § 6 Abs. 3 des Entwurfs die Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Das gilt nicht allein für die besonders weite Formulierung „Regelungen zum Schutz der Allgemeinheit“ (§ 6 Abs. 3 Satz 2 des Entwurfs), sondern – auch unter Berücksichtigung der Möglichkeiten systematischer Auslegung der Ermächtigungsgrundlage im Lichte des gesamten Gesetzes – für § 6 Abs. 3 im Ganzen. Diese Norm genügt weder den Anforderungen der Programmformel noch den Erfordernissen der Vorhersehbarkeitsformel[28].

Empfehlung: In Artikel 1 § 6 Abs. 3 des Entwurfs ist der Katalog möglicher Verordnungsgegenstände um präzise Angaben der Zwecke und Mittel zu ergänzen, die der Verordnungsgeber verfolgen darf.

[31] § 60 erfüllt die Bestimmtheitsanforderungen nur teilweise. Zuständigkeits- und verfahrensrechtliche Ermächtigungen unterliegen nur geringen Bestimmtheitsanforderungen. Dagegen stellen die Programm- und die Vorhersehrbarkeitsformel strenge Anforderungen an die Bestimmtheit der materiellrechtlichen Regelungen über das Ob und Wie einer Steuerbelastung. Wer die Steuer schuldet, muss sich aus dem Gesetz selbst ergeben. Ebenso müssen die für den Vollzug des Gesetzes in quantitativer Hinsicht maßgeblichen Formeln und Berechnungsverfahren im Gesetz angelegt sein. Beides folgt nicht allein aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern – soweit es um Steuergesetze geht – zusätzlich aus dem grundrechtlichen Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (Art. 3 Abs. 1 GG).

[32] Gravierenden Bedenken begegnen daher die pauschale Ermächtigung des BMF zu dem – mit keinem Wort näher bestimmten und angeleitete – Erlass von Regelungen über die Berechnung der Steuer (§ 60 Nr. 5 des Entwurfs) und über die näheren Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung (§ 60 Nr. 6 des Entwurfs).

Soweit der Gesetzgeber in Berechnungsfragen Regelungsbedarf sieht, muss er selbst tätig werden. Allenfalls könnte er sich darauf beschränken, die Eckpunkte der Berechnungsformeln in das Gesetz aufzunehmen und dem Verordnungsgeber rein technische Fragen (etwa Rundungsfragen, Fragen einer Inflationsindexierung und ggf. Zinsfragen) und konkrete Begriffsbestimmungen zu überlassen.

Empfehlung: In Artikel 1 des Entwurfs entfallen § 60 Nr. 5 und Nr. 6.

Die auf dieser Ermächtigungsgrundlage vorgesehenen Regelungen in Artikel 2 (Entwurf der Durchführungsverordnung, Umdruck S. 53 f.), insbesondere die §§ 12, 16, 26, 27, 31, 37 und 43 werden in Artikel 1 (Entwurf des RennwLottG) überführt.

[28] Oben Rn. [28] mit Fn. 26 und 27.

E. Modernisierung der Ausführungsbestimmungen und Überführung in eine Durchführungsverordnung

[33] Die Überführung der bisherigen Ausführungsbestimmungen in eine Rechtsverordnung (die „Durchführungsverordnung“, Art. 2 des Entwurfs) ist verfassungsrechtlich zulässig. Sie verschafft den dort niedergelegten Regelungen Außenwirkung (Bindung der Steuerpflichtigen und der Gerichte). Der Erlass der Durchführungsverordnung ist nicht zwingend Sache des parlamentarischen Gesetzgebers; dieses Vorgehen ist aber nach h.M. nicht verfassungswidrig. Die Durchführungsverordnung hat ab ihrem Inkrafttreten nicht den Rang eines Bundesgesetzes, sondern nur einer Bundesrechtsverordnung.

Empfehlung: **Zu ergänzen ist noch eine Eingangsformel, die dem Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG Rechnung trägt[29].**

Heidelberg, 05. Juni 2021

gez. Reimer

[29] Vgl. auch insoweit *BMJV*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. (2008), BAnz Jg. 60 (2008) Nr. 160a, Rn. 762 f.

CBH
RECHTSANWÄLTE

CBH Rechtsanwälte | Bismarckstraße 11-13 | 50672 Köln

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Frau Vorsitzende Katja Hessel, M.d.B.
Platz der Republik 1
11011 Berlin

KÖLN
BERLIN
BRÜSSEL
HAMBURG
MÜNCHEN

Registernummer	Telefon	Telefax	E-Mail	Ansprechpartner
26/lo	+49 221 95 190-86	+49 221 95 190-96	m.ruttig@cbh.de	Prof. Dr. Markus Ruttig

Köln, den 4. Juni 2021

Stellungnahme zur öffentlichen 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-Drs. 19/28400)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Hessel,

ich darf mich ganz herzlich für die Einladung zur Teilnahme an der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes“ sowie der Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz (im Folgenden „RennwLottG“) bedanken und möchte gerne die Möglichkeit nutzen, vorbereitend zur Ausschusssitzung wie folgt zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen:

1. Der vorliegende Entwurf des RennwLottG komplettiert die gesetzgeberische Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland durch den Glücksspielstaatsvertrag –

GlüStV – der Bundesländer. Völlig zutreffend wird daher auch an erster Stelle der Einleitung des Gesetzentwurfes zum RennwLottG darauf hingewiesen, dass künftig durch die Neuregulierung des Glücksspielwesens zum ersten Mal auch virtuelle Automatenspiele und Online-Poker im Wettbewerb auf dem deutschen Markt angeboten werden dürfen.

Auch Online-Casinospiele in Form sogenannter Bankhalterspiele werden durch den neuen Glücksspielstaatsvertrag erstmals legal in Deutschland angeboten werden können, wenngleich die Besteuerung dieser Glücksspielform aufgrund der hier bestehenden landesweiten Glücksspielmonopole den Ländern vorbehalten bleibt. Einer bundesweit einheitlichen Regelung bedarf es für diese Spielformen insoweit nicht.

2. Es dürfte unwidersprochen bleiben, dass eine Überführung insbesondere dieser neuen über das Internet spielbaren Glücksspielformen in die Legalität nur gelingen kann, wenn neben dem ordnungsrechtlichen Gerüst des Glücksspielstaatsvertrages auch eine steuerrechtliche Regulierung existiert, die für alle Marktteilnehmer gilt, beachtet wird und nicht – wie vielfach bisher – diejenigen Marktteilnehmer privilegiert, die sich a) dem deutschen Ordnungsrecht und b) dem deutschen Steuerrecht entziehen. Das RennwLottG flankiert folglich den GlüStV in ganz entscheidender Art und Weise. Entsprechend werden durch den RennwLottG-E sowohl legale als auch illegale Glücksspielangebote gleichermaßen besteuert.

3. Anbieter, deren Angebote bislang illegal auf dem deutschen Markt waren, haben – in Einzelfällen - entweder nur sehr wenige oder – weit überwiegend - gar keine Steuern auf ihre illegalen Glücksspiele gezahlt, was insoweit folgerichtig ist, als auch die ordnungsrechtlichen, spielerschützenden Vorschriften von diesen Anbietern nicht beachtet worden sind. Scheitert der RennwLottG-E wird es bei dieser Situation bleiben.

   Nur mit einer klaren Steuerregelung zum 1.7.2021 und entsprechenden Meldepflichten müssen alle Anbieter der dann legal anbietbaren Glücksspiele, die sich weigern, entsprechende Steuern nach dem RennwLottG zu entrichten, fürchten, keine Erlaubnis nach dem neuen GlüStV zu erhalten oder eine bestehende Erlaubnis zu verlieren. Sie riskieren, den Zutritt zum deutschen Markt zu verlieren! Das wird erstmals dazu führen, dass die Steuer in der Breite freiwillig gezahlt werden wird.

Die gegenteilige Behauptung, allein durch das Aufrechterhalten des status quo – also durch das fortdauernde Fehlen einer klaren Besteuerungsgesetzgebung - ließen sich für den Staat sogar Mehreinnahmen generieren, ist unhaltbar und nicht seriös belastbar.

4. Weder dem Glücksspielstaatsvertrag noch dem RennwLottG kann es darum gehen, für die Glücksspielanbieter optimale Marktbedingungen bzw. Entfaltungsmöglichkeiten zu schaffen. Das Glücksspiel ist Teil des Ordnungsrechts und gesamtgesellschaftlich als „demeritorisches Gut“ durchaus kritisch zu sehen. Die Folgen der übermäßigen Inanspruchnahme sind fatal und daher unerwünscht. Der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof *Yves Bot* hat in seinen Schlussanträgen in der Rs. C-42/07 – *Liga Portuguesa* (Rn. 245) bereits 2008 bezweifelt, dass der ansonsten in der Wirtschaftsordnung der Europäischen Union gewünschte Wettbewerb der Dienstleistenden im Glücksspielbereich „Quelle für Fortschritt und Entwicklung“ sein könne, da er die Anbieter zwangsläufig veranlasse, die Attraktivität der Spiele für die Verbraucher zu erhöhen, um möglichst hohe Gewinne zu erzielen.

5. Die Bundesländer haben sich dennoch dazu entschieden, die legalen Glücksspielmöglichkeiten vor allem im Internet zu erweitern und erstmals auch virtuelle Automatenspiele und Online-Poker im Wettbewerb zu erlauben. Diese Öffnung des Marktes geht aufgrund der von den Glücksspielen ausgehenden Gefahren jedoch einher mit zahlreichen Vorschriften zum Schutze der Spielerinnen und Spieler wie etwa Bestimmungen zum Jugendschutz durch den Ausschluss minderjähriger Spieler, der Erforderlichkeit der Abfrage der Spielersperrdatei vor Spielteilnahme, Einsatzlimits, Verboten parallelen Spiels, Spielpausen etc.

   Zwar wird es ab dem 01.07.2021 auch möglich sein, für die zugelassenen Glücksspielformen zu werben, jedoch werden auch hier zahlreiche Restriktionen zu beachten sein wie etwa bestimmte Sperrzeiten für TV-Werbung (vgl. § 5 GlüStV).

   Diese neue Rechtslage hat zur Folge, dass es in der Illegalität verbleibende Anbieter künftig sehr schwer haben werden, jedenfalls massenwirksam auf ein weiterhin nicht erlaubtes Glücksspielangebot aufmerksam zu machen. Dass die Verbraucherinnen und Verbraucher dennoch, also ohne Werbung, und vor allen Dingen eigeninitiativ illegale Automatenspiel- oder Poker-Angebote im Internet aufsuchen werden, von denen sie wissen, dass die Spiele weder staatlich reguliert und erst nicht staatlich *kontrolliert* sind,

kann gegenwärtig nur eine kühne Vermutung sein, die außerdem außer Acht lässt, dass die legalen Glücksspielanbieter frei darin sind zu entscheiden, wie sie - auch mit der neuen Besteuerung – ihre Ausschüttungsquoten hinreichend attraktiv festlegen, wenn auch möglichweise auf Kosten der eigenen Gewinne.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die maltesische Glücksspielaufsicht, die Malta Gaming Authority, erst am vergangenen Freitag angekündigt hat, die Mindestauszahlungsquote für Online-Casino-Spiele von 92 % auf 85 % herabzusetzen. Damit soll die Ausschüttungsquote im Online-Glücksspielsektor auf das Niveau von landbasierten Casinos in Malta angepasst werden. In der Praxis bedeutet dies jedoch, dass die zahlreichen in Malta lizenzierten Glücksspielanbieter, die auch den deutschen Markt im Blick haben, zwingend ihre Mindestauszahlungsquoten herabzusetzen haben. Mit einer Spieleinsatzsteuer wie den geplanten 5,3 % lassen sich aber offenbar Auszahlungsquoten von 90,7 % generieren.

6. Der These, dass der im RennwLottG-E vorgesehene Steuersatz in Höhe von 5,3 % auf den Spieleinsatz zu einer Flucht der Verbraucherinnen und Verbraucher hin zu illegalen Angeboten führen wird, ist außerdem entgegenzuhalten, dass nach dem Gesetzesentwurf auch die illegalen Angebote entsprechend besteuert werden sollen und unausgesprochene Voraussetzung für die Richtigkeit der These von der „Flucht in die Illegalität“ damit ist, dass es weiterhin namhafte illegale Anbieter am Markt gibt, die sich erfolgreich sowohl den Glücksspielaufsichtsbehörden als auch den Steuerstrafbehörden entziehen können und entziehen werden. Dies erscheint, wie oben ausgeführt, vor allem für namhafte Glücksspielanbieter eher unwahrscheinlich.

Im Übrigen ist es ein Widerspruch, wenn man einerseits Mindereinnahmen des Staates durch den Zuwachs der illegalen Spielteilnahme prophezeit, gleichzeitig aber behauptet, die illegalen Anbieter hätten in der Vergangenheit jedenfalls Umsatzsteuer in großem Umfang gezahlt und würden dies auch dann tun, wenn der RennwLottG-E scheiterte. Die Frage muss erlaubt sein: Warum endet die angeblich freiwillige Zahlungsbereitschaft dieser Anbieter ausgerechnet bei Inkrafttreten des RennwLottG-E?

Im Ergebnis scheinen folglich weder das glücksspielrechtlich gewünschte Kanalisierungsziel, noch die effektive Besteuerung durch den RennwLottG-E gefährdet. Umge-

kehrt bestünde eine Gefahr, die glücksspielstaatsvertraglichen Spielerschutzvorschriften und die damit verbundenen Kanalisierungsziele zu verfehlen, wenn eine steuerrechtliche Regulierung der neuen Online-Glücksspielformen auch nur vorübergehend scheitern bzw. ausbleiben sollte.

7. Der Entwurf des RennwLottG dürfte auch nicht gegen EU-Beihilferecht verstoßen. Im Gesetzentwurf wird vollkommen zutreffend darauf hingewiesen, dass und wie sich virtuelle Automatenspiele einerseits und Automatenspiele in Spielhallen bzw. in Gaststätten andererseits voneinander unterscheiden. Hingewiesen wird auf die unterschiedlichen Ausschüttungsquoten, die unterschiedlichen gewerberechtlichen Bestimmungen und Voraussetzungen sowie auf die unterschiedliche Verfügbarkeit der Spiele einschließlich der Maßnahmen der Spielsuchtprävention.

Allein die Differenzierung bei den Ausschüttungsquoten spricht dafür, dass es sich bei den stationären Automatenspielangeboten einerseits und den virtuellen Automatenspielen andererseits um getrennte Märkte handelt. Dann darf der Gesetzgeber auch steuerrechtlich differenzieren und verstößt nicht gegen den vom Europäischen Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung postulierten Grundsatz der steuerlichen Neutralität, wonach gleichartige und deshalb miteinander aus steuerrechtlicher Sicht im Wettbewerb stehende Leistungen steuerrechtlich nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen

> (vgl. EuGH, Urt. v. 11.03.2010, Rs. C-58/09 – *Leo-Libera GmbH*).

Überhaupt fragt sich, wie hoch gegenwärtig die Ausschüttungsquoten bei den Automatenspielen in Spielhallen und Gaststätten genau sind. Verlässliche Zahlen dazu finden sich nicht. Schätzungen gehen von 70-75% aus. Bei Zugrundelegung der Zahlen, wie sie die Glücksspielaufsichtsbehörden etwa in ihrem Jahresreport 2019 ermittelt haben, würde bei einem Mittelwert bei der Ausschüttung von 72,5% und einer Belastung durch Vergnügungssteuer (mit Ausnahme von Bayern), Umsatzsteuer und Gewerbeertragssteuer eine Gesamtbelastung bezogen auf den Spieleinsatz von ca. 7% im terrestrischen Bereich bestehen.

Unabhängig von den bereits skizzierten rechtlichen Bedenken wird es dann schwer, die vermeintlich eklatante steuerliche *Schlechterstellung* der virtuellen Automatenspiele zur

Begründung einer Beihilfe des terrestrischen Angebots mit belastbaren Zahlen zu belegen.

Ich danke für die Möglichkeit, diese Stellungnahme einzureichen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Markus Ruttig
Rechtsanwalt