

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
26/lo

Telefon
+49 221 95 190-86

Telefax
+49 221 95 190-96

E-Mail
m.ruttig@cbh.de

Ansprechpartner
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 Lotterieggesetzes und der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotterieggesetz“ (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 Lotterieggesetzes“ 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 –

KÖLN
BERLIN
BRÜSSEL
HAMBURG
MÜNCHEN

Bismarckstraße 11-13 | 50672 Köln | T +49 221 95 190-0 | koeln@cbh.de
Franklinstraße 28/29 | 10587 Berlin | T +49 30 88 67 25-60 | berlin@cbh.de
Avenue de Cortenberg 52 | 1000 Brüssel | Belgien | T +32 2 808 69 41 | brussels@cbh.de
Tesdorpfstraße 8 | 20148 Hamburg | T +49 40 41 42 99-0 | hamburg@cbh.de
Ismaninger Straße 65a | 81675 München | T +49 89 24 88 200-50 | muenchen@cbh.de

CBH Rechtsanwälte
Cornelius Bartenbach Haesemann & Partner
Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB
Amtsgericht Essen PR 3164
www.cbh.de

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 Automaten-spiele 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, spieterschützenden 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 Automaten-spiele 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 Glücksspiel-formen 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 Automaten-spiel- 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 möglicherweise 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 Automaten Spiele einerseits und Automaten Spiele 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 Automaten Spielangeboten einerseits und den virtuellen Automaten Spielen 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 Automaten Spielen 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 Automaten Spiele 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