

Auszug aus

Denkschrift 2011

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 16

Staatliche Toto-Lotto GmbH



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Staatliche Toto-Lotto GmbH (Kapitel 0620)

Das Land sollte das staatliche Glücksspielmonopol in öffentlich-rechtlicher Organisationsform durchführen. In der Übergangsphase ist der Geschäftsbesorgungsvertrag zu optimieren. Die Personalkosten und der Aufwand für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit sollten gesenkt werden.

1 Ausgangslage

1.1 Rahmenbedingungen

Die Lotteriehochheit liegt in Deutschland bei den Ländern. Baden-Württemberg veranstaltet ebenso wie die anderen Länder Lotterien und Sportwetten als Monopolist. Um ihre Monopole bundesweit einheitlich auszuüben, haben die Länder 2008 einen Staatsvertrag geschlossen. Dieser ist gültig bis Ende 2011. Er zielt darauf, die Spielsucht zu verhindern beziehungsweise wirksam zu bekämpfen, den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken und die Glücksspiele ordnungsgemäß durchzuführen.

1.2 Geschäftstätigkeit der Gesellschaft

Das Land ist über seine Beteiligungsgesellschaft Baden-Württemberg mbH mittelbar zu 100 Prozent an dem Glücksspielunternehmen Staatliche Toto-Lotto GmbH (Gesellschaft) beteiligt.

Das Land hat diese Gesellschaft beauftragt, die Lotterien und Sportwetten durchzuführen. Hierzu haben Land und Gesellschaft einen Geschäftsbesorgungsvertrag abgeschlossen. Die Gesellschaft hat etwa 200 Beschäftigte.

In Baden-Württemberg gibt es 3.500 Annahmestellen bei selbstständig Gewerbetreibenden (Kioske, Einzelhandel). Elf Bezirksdirektionen der Gesellschaft (Tochtergesellschaften) betreuen die Annahmestellen.

Der Spieleinsatz der staatlichen Glücksspiele belief sich im Geschäftsjahr 2009 auf 862 Mio. Euro. Davon entfallen auf die Lotterien 97 Prozent, auf die Sportwetten lediglich 3 Prozent. Aus der Geschäftstätigkeit 2009 flossen dem Land 215 Mio. Euro direkt (sogenannter Zweckertrag) und 143 Mio. Euro Lotteriesteuer zu.

Die Gesellschaft leistet zudem Ausschüttungen an die Beteiligungsgesellschaft des Landes. 2009 betragen diese 2,6 Mio. Euro.

1.3 Untersuchungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hatte die Betätigung des Landes bei der Gesellschaft 1994 geprüft. Die damaligen Empfehlungen zielten insbesondere darauf ab,

- das Tarifgefüge zu normalisieren,
- Werbung, Sponsoring und die Öffentlichkeitsarbeit zu beschränken und
- auf Landessonderauslosungen zu verzichten.

Diese wurden nur teilweise umgesetzt.

Zum Glücksspielstaatsvertrag hat der Rechnungshof am 20.01.2011 eine Beratende Äußerung veröffentlicht (Landtagsdrucksache 14/7498). Der Landtag hat daraufhin die Landesregierung gebeten, bis 31.08.2011 über das Veranlasste zu berichten (Landtagsdrucksache 14/7603).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Rechtsform

Die Gesellschaft war 1948 in privater Rechtsform gegründet worden, um „die Schwerfälligkeit einer bürokratisch gelenkten Verwaltung zu vermeiden“.

Staatliche Lotterien in öffentlicher Rechtsform (Landesbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts) sind von der Körperschaft- und Gewerbesteuer befreit. Diese Befreiung greift für die landeseigene Gesellschaft nicht. Im Prüfungszeitraum (2004 bis 2009) zahlte sie 3,3 Mio. Euro Ertragsteuern.

Aus heutiger Sicht gibt es kein sachlich durchgreifendes Argument, das staatliche Glücksspielmonopol in privatrechtlicher Rechtsform durchzuführen. In Betracht kommt stattdessen ein Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung oder eine (rechtsfähige oder nicht rechtsfähige) Anstalt des öffentlichen Rechts. Diese Organisationsformen erscheinen uns auch angemessener, um das staatliche Monopol zu sichern.

2.2 Personalkosten

2.2.1 Tariflich Beschäftigte

Für die Beschäftigten besteht ein Haustarifvertrag. Die Vergütungen liegen über denen des Bankengewerbes. Obwohl die Gesellschaft nur die vom Land veranstalteten Glücksspiele durchführt, hat sich das Gehaltsgefüge stark vom öffentlichen Dienst entfernt.

Auch die Beteiligungsverwaltung des Finanzministeriums hatte die Vergütungsstruktur als zu hoch angesehen und auf Anpassung hingearbeitet. Nach langwierigen Verhandlungen wurde 2007 der bis heute gültige Tarifvertrag abgeschlossen. Für neue Mitarbeiter werden die Einstiegsgehälter reduziert und Zuschläge abgeschafft. Für bisherige Beschäftigte bleibt der

Besitzstand und wird nicht - wie im öffentlichen Dienst - durch künftige Gehaltssteigerungen abgeschmolzen.

2.2.2 Außertariflich Beschäftigte

Im Dezember 2010 hat der Aufsichtsrat beschlossen, bei künftigen Einstellungen das Grundgehalt für angestellte Abteilungsleiter und Direktoren an den Beamtengehältern der B-Besoldung zu orientieren. Hinzukommen die Arbeitnehmeranteile zur Renten- und Arbeitslosenversicherung.

Tantiemen wurden dabei nicht geregelt. Neun außertariflich Beschäftigte erhalten gleichwohl Tantiemen ohne ausdrückliche vertragliche Grundlage. Die Tantiemen von insgesamt 115.000 Euro jährlich haben sich zu einem festen Gehaltsbestandteil entwickelt. Eine individuelle leistungsbezogene Differenzierung ist nicht erkennbar.

2.3 Geschäftsbesorgungsvertrag

Als Geschäftsbesorgungsvergütung erstattet das Land der Staatlichen Toto-Lotto GmbH die tatsächlich entstandenen Vertriebs- und Werbekosten und zahlt Provisionen.

Nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag sind nicht abgeholte Spielgewinne für Landessonderauslosungen zu verwenden. Diese ermöglichen bei den üblichen Glücksspielen zusätzliche Gewinne (Autos, Reisen, usw.). Der Rechnungshof hatte 1994 empfohlen, die Landessonderauslosungen aufzugeben. Stattdessen sollten die nicht abgeholten Spielgewinne an das Land abgeführt werden. In den Folgejahren wurde dieser Vorschlag teilweise umgesetzt. Seit 2007 fließen allerdings sämtliche nicht abgeholten Spielgewinne wieder in Landessonderauslosungen.

Die Gesellschaft sieht Landessonderauslosungen als Werbe- und Marketinginstrument an. Das steht nach unserer Einschätzung im Widerspruch zur Lenkungsfunction des Glücksspielmonopols.

2.4 Werbung und Öffentlichkeitsarbeit

Die Gesellschaft gab 2009 insgesamt 10 Mio. Euro für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit aus. Sie hat Zeitungs- und Rundfunkwerbung sowie Außenwerbung betrieben. Daneben führte sie auch Maßnahmen zur Imagepflege durch. Dazu zählen landesweite Wettbewerbe in den Bereichen Kleinkunst, Musiktheater und Sportjugend. Ferner sponserte die Gesellschaft besondere Sport- und Kulturereignisse sowie zahlreiche Sportvereine.

2.5 Landesvertreter im Aufsichtsrat

Im Aufsichtsrat ist ein ehemaliges Regierungsmitglied Landesvertreter. Dies widerspricht den „Hinweisen für Landesvertreter in Aufsichtsgremien landesbeteiligter Unternehmen“ des Finanzministeriums vom Oktober 2004.

3 Empfehlungen

3.1 Grundsätzliche Empfehlungen

3.1.1 In öffentlich-rechtliche Organisationsform überführen

Wir empfehlen, die Gesellschaft in einen Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung oder in eine nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zu überführen. Dadurch ließe sich auch die Vergütungsstruktur anpassen. Durch die öffentlich-rechtliche Organisationsform wäre das Glücksspielunternehmen zudem von Ertragsteuern befreit (siehe Punkt 2.1).

3.1.2 Werbung und Öffentlichkeitsarbeit begrenzen

Werbung und Öffentlichkeitsarbeit müssen sich streng an den Vorgaben der Rechtsprechung und des Glücksspielstaatsvertrags orientieren. Die Mittel hierfür sind zu reduzieren. Öffentlichkeitsarbeit und Werbemaßnahmen zur Imagepflege sind bei einem Monopolbetrieb nicht notwendig.

3.2 Empfehlungen für die Übergangszeit

3.2.1 Personalkosten senken

Das Gehaltsgefüge der Bediensteten sollte so weit wie möglich dem öffentlichen Dienst gleichgestellt werden. Die Gesellschaft sollte als „verlängerter Arm des Landes“ ihre Mitarbeiter vergleichbar dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder vergüten.

Wir empfehlen als ersten Schritt, die Tantiemen der außertariflich Beschäftigten von insgesamt 115.000 Euro jährlich zu streichen, hilfsweise abzubauen.

3.2.2 Geschäftsbesorgungsvertrag optimieren

Der Geschäftsbesorgungsvertrag sollte an die Rahmenbedingungen des Glücksspielstaatsvertrags angepasst werden. Das Land sollte die Vergütungsregelungen verändern und insbesondere die Vertriebs- und Werbekosten der Gesellschaft nicht mehr ersetzen.

Auf Landessonderauslosungen sollte verzichtet werden. Die nicht abgeholten Spielgewinne von 4 Mio. Euro jährlich wären an das Land abzuführen.

3.2.3 Landesvertreter im Aufsichtsrat nach gegebenen Kriterien auswählen

Das Land sollte auch bei der Gesellschaft seine eigenen Hinweise für Landesvertreter im Aufsichtsrat konsequent anwenden. Scheiden Landesvertreter aus dem Amt aus, aus dem sie gewählt wurden, sollten sie ihr Mandat niederlegen. Das für die Beteiligung zuständige Ressort sollte jeweils vertreten sein.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Ansicht des Finanzministeriums hat sich die Rechtsform der GmbH für das Glücksspielunternehmen bewährt. Mit dieser Rechtsform könne auf Veränderungen schnell reagiert werden. Das Argument, über eine öffentliche Rechtsform könnte die Vergütungsstruktur angepasst werden, sei demgegenüber nicht weiterführend. Zudem könne die steuerliche Belastung der Gesellschaft vernachlässigt werden.

Das Ministerium betont, dass es zusammen mit der Gesellschaft bereits erhebliche Anstrengungen unternommen habe, um die Personalkosten zu senken. Auch künftig sollen alle Möglichkeiten genutzt werden, um Personalkosten einzusparen. Das Ministerium werde die Empfehlung des Rechnungshofs zu den Tantiemen der außertariflich Beschäftigten aufgreifen und dem Aufsichtsrat einen Vorschlag unterbreiten.

Aus ordnungspolitischen Gründen sei es geboten, den illegalen Glücksspielangeboten eine legale und ausreichend attraktive Alternative entgegenzustellen. Dazu trügen auch die Landessonderauslosungen bei.

Die Werbung richte sich strikt an den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags und der hierzu ergangenen Rechtsprechung aus.

Im Übrigen seien die Hinweise für Landesvertreter im Aufsichtsrat lediglich eine Handlungsempfehlung. Im Einzelfall könne davon abgewichen werden.