

# Beratende Äußerung Glücksspiel

 Staatliche Lotterien und Wetten verfassungskonform  
gestalten

Januar 2011



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Rechtsgrundlagen für Glücksspiel</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Betätigung des Landes als Gesellschafter bei der Staatlichen Toto-Lotto GmbH</b>	<b>2</b>
<b>1.3 Prüfung des Rechnungshofs</b>	<b>2</b>
<b>2 Prüfungsergebnisse</b>	<b>2</b>
<b>2.1 Weiterentwicklung des Glücksspielstaatsvertrags</b>	<b>2</b>
<b>2.2 Teilliberalisierung der Sportwetten</b>	<b>3</b>
<b>2.3 Landesrechtliche Regelungen für das gewerbliche Automatenspiel</b>	<b>4</b>
<b>2.4 Gemeinsames Dach für Landeslotterien</b>	<b>4</b>
<b>2.5 Anmerkung: Relevanz für den Haushalt</b>	<b>4</b>
<b>3 Empfehlungen</b>	<b>5</b>
<b>3.1 Monopol für Lotterien und Sportwetten</b>	<b>5</b>
<b>3.2 Landesrechtliche Regelungen für das gewerbliche Automatenspiel</b>	<b>5</b>
<b>3.3 Gemeinsames Dach für Landeslotterien</b>	<b>5</b>
<b>4 Stellungnahme der Ministerien</b>	<b>5</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

CdS-Arbeitsgruppe	Arbeitsgruppe der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag
STLG	Staatliche Toto-Lotto Gesellschaft mbH

**Baden-Württemberg sollte sich in der Ministerpräsidentenkonferenz dafür einsetzen,**

- **die Sportwetten im staatlichen Monopol des Glücksspielstaatsvertrags neben den Lotterien zu erhalten und**
- **die landesrechtlichen Regelungen zum gewerblichen Automatenpiel in den Glücksspielstaatsvertrag aufzunehmen.**

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Rechtsgrundlagen für Glücksspiel**

Die Zuständigkeiten im Spielsektor sind zwischen Bund und Ländern geteilt. Für gewerbliche Geldspielgeräte gilt Bundesrecht. Für staatliche Lotterien und Sportwetten sind die Länder zuständig. Sie haben zum 01.01.2008 den Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) in Kraft gesetzt. Er regelt das staatliche Monopol nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hatte 2006 die Voraussetzungen geklärt, unter denen ein staatliches Monopol gerechtfertigt und damit das Grundrecht der Berufsfreiheit eingeschränkt werden kann. Durch den GlüStV sollen insbesondere das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht verhindert und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung geschaffen werden.

Der GlüStV läuft zum 31.12.2011 aus, wenn nicht die Ministerpräsidentenkonferenz mit 13 Stimmen seine Fortgeltung beschließt. Durch die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 08.09.2010 ist Rechtsunsicherheit entstanden, inwieweit das staatliche Monopol weiter zulässig ist.

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben sich in ihrer Jahreskonferenz vom 20. bis 22.10.2010 und am 15.12.2010 mit den Zukunftsperspektiven des Lotteriemonopols beschäftigt. Ihren Beratungen lag der Bericht einer Arbeitsgruppe der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CdS-Arbeitsgruppe) „Zukunft des Lotteriemonopols“ zugrunde. Im Frühjahr 2011 wollen sich die Regierungschefs erneut mit dem Entwurf eines Änderungsstaatsvertrages befassen und das Verfahren bis zum Jahresende 2011 abschließen. Sie haben die CdS-Arbeitsgruppe beauftragt, drei Änderungsentwürfe für den GlüStV zu erarbeiten. Ein Entwurf soll das Monopol weiterentwickeln. Alternativ soll ein Entwurf vorgelegt werden, der den Sportwettenbereich liberalisiert. Schließlich soll ein Entwurf formuliert werden, der das Lotteriemonopol beibehält und zugleich mit einer zeitlich befristeten Experimentierklausel das Sportwettenangebot konzessioniert öffnet.

## **1.2 Betätigung des Landes als Gesellschafter bei der Staatlichen Toto-Lotto GmbH**

Das Land ist über seine Beteiligungsgesellschaft mittelbarer Gesellschafter der Staatlichen Toto-Lotto GmbH (STLG). Diese führt für das Land aufgrund eines Geschäftsbesorgungsvertrages staatliche Wetten und Lotterien durch. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 16 Mio. Euro. Die Gesellschaft beschäftigt rund 200 Mitarbeiter. Das Vertriebsnetz umfasst etwa 3.500 Annahmestellen, die jeweils einer der elf Bezirksdirektionen zugeordnet sind.

## **1.3 Prüfung des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof prüfte 2010 die Betätigung des Landes als mittelbarer Gesellschafter der STLG. Diese Prüfung knüpft an eine frühere Intensivprüfung von 1994 und mehrere überschlägige Prüfungen der Geschäftsjahre bis 2005 an. Sie beschäftigt sich mit der Geschäftstätigkeit der STLG auf der Basis des bestehenden GlüStV. Die in der Prüfungsmitteilung dargestellten Empfehlungen betreffen insbesondere den Geschäftsbesorgungsvertrag, die Unternehmenskommunikation und die Personalkosten. Nicht behandelt werden Fragen, wie der GlüStV verändert oder weiterentwickelt werden kann.

Um diese Fragen geht es in der vorliegenden Beratenden Äußerung. Hier werden die Optionen, zu denen die CdS-Arbeitsgruppe alternative Entwürfe von Änderungsstaatsverträgen zum GlüStV erarbeiten soll, und dazu bislang zusammengetragene Argumente beleuchtet: Fortentwicklung des GlüStV oder Teilliberalisierung im Sportwettenbereich. Zudem wird eine darüber hinausgehende Anregung gegeben, die Stellung der Länder als Betreiber der Lotterien für zukünftige Entwicklungen abzusichern.

Maßstab für die Weiterentwicklung des GlüStV sind die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die EuGH und BVerfG in ihren letzten Entscheidungen gemacht haben. Wesentlich ist, dass der Staat sein Monopol kohärent ausgestaltet und ernsthaft ordnungsrechtliche Zwecke verfolgt. Diese dürfen nicht als Vorwand dienen, um in erster Linie fiskalische Interessen zu wahren.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Weiterentwicklung des Glücksspielstaatsvertrags**

Der GlüStV in der bisherigen Form enthält ein absolutes Internetverbot. Die CdS-Arbeitsgruppe „Zukunft des Lotteriemonopols“ hält es für verfassungsrechtlich vertretbar, staatliche Lotterien und Sportwetten über das Internet zu vertreiben. Diese Wertung ist nachvollziehbar, sofern alle

anderen Voraussetzungen gegeben sind. Das bedeutet konkret: Ziel muss sein, das Glücksspiel insoweit zu kanalisieren und der Suchtgefahr vorzubeugen. Aus diesem Grund sollte das Glücksspiel im Internet nur Veranstaltern im Sinne des § 10 Abs. 2 GlüStV ermöglicht werden. Denn die gewerblichen Spielvermittler sind zu schwer zu kontrollieren. Weitere zulässige Ziele sind Kriminalitätsbekämpfung, Jugend- und Spielerschutz. Dieser primäre Zweck darf nicht durch aggressive Werbung konterkariert werden. Die Öffentlichkeitsarbeit kann allenfalls deutlich machen, dass es legale und illegale Glücksspiele im Internet gibt. Ziel wäre damit, die Kunden für das legale, weniger suchtanfällige staatliche Glücksspiel zu gewinnen. Eine solche Öffentlichkeitsarbeit würde den Zielen Kanalisierung und Suchtprävention dienen, nicht fiskalischen Interessen des Landes.

## **2.2 Teilliberalisierung der Sportwetten**

Diskutiert wird die „konzessionierte Öffnung des Sportwettenangebots“. Das würde bedeuten, die Sportwetten aus dem staatlichen Monopol herauszulösen, sie also zu liberalisieren.

Der Anteil der Sportwetten an den gesamten Spieleinsätzen liegt bei der STLG gerade bei 2 bis 3 Prozent. Experten gehen davon aus, dass der Schwarzmarkt in diesem Sektor bis zu 95 Prozent aller getätigten Spiele umfasst.

Die CdS-Arbeitsgruppe hatte Eckpunkte erarbeitet, wie ein Modell aussehen könnte, in dem Konzessionen für Sportwettenanbieter erteilt werden. Danach könnten Sportwetten nur angeboten werden, wenn der Veranstalter eine Konzession hat (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Veranstalter müssten hinsichtlich ihrer Mittel streng überprüft werden, um Geldwäsche zu verhüten. Auch wirtschaftliche Solidität und Eignung sind zu prüfen, ebenso Sicherheitskonzept, Einhaltung der Jugend- und Spielerschutzanforderungen, Teilnahme am Sperrdatensystem und weitere Voraussetzungen. Aktuell formuliert die CdS-Arbeitsgruppe die entsprechenden konkreten Änderungsvorschläge für den GlüStV.

Unterschiedliche Meinungen bestehen zu der Frage, wie sich eine solche Teilliberalisierung auf das staatliche Monopol im Ganzen auswirkt. Das Suchtpotenzial bei den derzeit angebotenen Lotterien wird als geringer eingeschätzt als bei Sportwetten. Würden die Sportwetten aus dem Monopol gelöst und liberalisiert, wäre ein staatliches Monopol allein für Lotterien schwer zu begründen. Betrugsbekämpfung und Vermeidung von Manipulationen begründen allein kaum die Erforderlichkeit eines Monopols.

Die mit einer Liberalisierung der Sportwetten verbundenen Einnahmeerwartungen sind nach vorliegenden Schätzungen jedenfalls geringer als die aus den im Monopol enthaltenen Sportwetten.

Aus fiskalischen Gründen würde die Liberalisierung sich nicht lohnen. Sie würde vielmehr das Lotteriemonopol gefährden. Denn es wäre widersprüchliches Vorgehen, das mit Suchtbekämpfung begründete Monopol zu relativieren, indem in Teilbereichen Ausnahmen zugelassen werden. Es stünde damit zu befürchten, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen bei Liberalisierung der Sportwetten das staatliche Monopol für Lotterien nicht haltbar ist. Damit müßte die STLG in einen Wettbewerb mit deutschen und internationalen Anbietern treten. Das würde unweigerlich zu Einnahmeverlusten führen.

### **2.3 Landesrechtliche Regelungen für das gewerbliche Automatenspiel**

Der EuGH hat in seiner Entscheidung angemahnt, dass auch eine Kohärenz mit anderen Glücksspielarten hergestellt wird. Dies betrifft das gewerbliche Glücksspiel. Dafür ist zwar in erster Linie Bundesrecht maßgeblich, insoweit haben die Regierungschefinnen und -chefs der Länder an den Bund appelliert. Daneben obliegt es den Ländern selbst, die ordnungsrechtlichen Standards beim gewerblichen Spiel anzugleichen, soweit dies in ihrer Kompetenz liegt. Das betrifft die Öffnungszeiten und Zugangskontrollen bei Spielhallen ebenso wie die Mindestabstände zwischen Spielhallen. Ebenfalls landesrechtlich zu regeln wäre, dass Mehrfachkonzessionen nicht möglich sein sollen.

### **2.4 Gemeinsames Dach für Landeslotterien**

In Deutschland besteht das Lotteriemonopol rechtlich jeweils auf Landesebene, wenngleich sich die Lotto-Gesellschaften zum Lottoblock zusammengeschlossen haben. Wirksamer als durch 16 Ländermonopole könnten die ordnungsrechtlichen Ziele des Lotteriemonopols unter einem gemeinsamen Dach erreicht werden. Vorbild können die Überlegungen sein, die derzeit für die staatlichen Klassenlotterien angestellt werden.

### **2.5 Anmerkung: Relevanz für den Haushalt**

Die STLG erwirtschaftet derzeit jährlich rund 200 Mio. Euro Zweckertrag und rund 150 Mio. Euro Lotteriesteuer. Sie ist damit das für den Landeshaushalt bedeutendste Landesunternehmen. Der Anteil der Sportwetten beträgt etwa 2 Prozent.

Alle Länder zusammen haben 2009 rund 2,8 Milliarden Euro aus Lotteriesteuer und Gewinnabführungen generiert. 2009 waren hohe Jackpots maßgeblich für überdurchschnittliche Einnahmen. Für die nächsten Jahre wird ein gleichbleibendes Niveau erwartet. Experten rechnen mit rückläufigen Einnahmen, wenn keine neuen Produkte entwickelt werden.

Sollte jedoch das Monopol als nicht verfassungskonform von der Rechtsprechung aufgehoben werden, würden auch die Erträge, die heute zulässigerweise als Ausfluss des Monopols in den Landeshaushalt einfließen, verlorengehen. Ohne Monopol könnten die bisher hohen Gewinnabführungen und der hohe Steuersatz von bis zu 20 Prozent nicht gehalten werden. Von ausländischen Wettanbietern oder Vermittlern ausländischer Wetten könnten keine Steuern erhoben werden, wenn kein Anknüpfungspunkt im Inland vorliegt.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Monopol für Lotterien und Sportwetten**

Das Land Baden-Württemberg sollte dafür votieren, das staatliche Lotterie- und Sportwettenmonopol beizubehalten. Es sollte sich gegen eine Liberalisierung der Sportwetten aussprechen.

#### **3.2 Landesrechtliche Regelungen für das gewerbliche Automatenspiel**

Das Land sollte sich dafür aussprechen, die landesrechtlichen Regelungen über das gewerbliche Glücksspiel einheitlich für alle Länder im GlüStV zu regeln.

#### **3.3 Gemeinsames Dach für Landeslotterien**

Die Länder sollten prüfen, ihre Landeslotterien unter einem Dach zusammen zu schließen. Aufgabe einer solchen Institution könnte die Veranstaltung der bundesweit angebotenen Lotterien und Wetten sein. Den Lottogesellschaften käme die Aufgabe der Durchführung dieser Angebote sowie die Veranstaltung bzw. Durchführung der auf die einzelnen Länder begrenzten Angebote zu. Die Aufteilung zwischen Veranstaltung und Durchführung ist nicht neu. Die Lottogesellschaften der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Thüringen und Sachsen sind schon jetzt Durchführer der von den jeweiligen Ländern veranstalteten staatlichen Lotterien und Wetten.

### **4 Stellungnahme der Ministerien**

Innenministerium und Finanzministerium begrüßen das Votum des Rechnungshofs, das staatliche Monopol sowohl für Lotterien als auch für Sportwetten aufrechtzuerhalten. Dies ermögliche, die ordnungsrechtlichen Grundsätze bei der Veranstaltung von Glücksspielen, wie z. B. die Bekämpfung der Spielsucht und die Sicherstellung des Jugend- und Spielerschutzes, effektiv umzusetzen.



Eine Teilliberalisierung des Sportwettensektors lasse eine Ausweitung der Glücksspielangebote befürchten, die mit den Grundsätzen der Suchtprävention nur schwer zu vereinbaren sei. Außerdem sehen die Ministerien verfassungs- und europarechtliche Schwierigkeiten, wenn das Lotteriemonopol erhalten und zugleich die Veranstaltung von Sportwetten durch Private ermöglicht werden soll. Es widerspreche dem Ziel der Suchtbekämpfung, Sportwetten - als Glücksspiel mit höherem Suchtpotenzial - von Privaten veranstalten zu lassen, und die vergleichsweise weniger suchtfördernden Lotterien weiterhin in staatlicher Hand zu halten. Das Ziel der Kriminalitäts- und Betrugsbekämpfung sei nicht geeignet, eine solche Differenzierung zu rechtfertigen.

Die Ministerien stimmen mit dem Rechnungshof in der Einschätzung zum Recht der gewerblichen Spiele überein: Im Hinblick auf die jüngste Rechtsprechung des EuGH ist erforderlich, das gewerbliche Spiel - soweit kompetenzrechtlich durch Landesgesetz möglich - in dem Nachfolgewerk des Glücksspielstaatsvertrags mit zu regeln. Eine Angleichung der Standards im gewerblichen Spielrecht, insbesondere zu Spielerschutz und Suchtprävention, trage wesentlich zu der vom EuGH geforderten Kohärenz bei.

Die beiden Ministerien sehen die Notwendigkeit zu prüfen, wie das Lottomonopol und die Lotto-gesellschaften in einem sich ändernden rechtlichen Umfeld Bestand haben und fortentwickelt werden können. Sie teilen die Bewertung des Rechnungshofs, dass sich die ordnungsrechtlichen Ziele wirksamer umsetzen lassen, wenn die Veranstalterebene gebündelt wird. Für die Durchführung und den Vertrieb der staatlichen Lotterien und Wetten werden die Lotteriegesellschaften nach wie vor benötigt. Durch eine Bündelung der Veranstalterfunktion in einer hoheitlichen Ebene (Anstalt) ließe sich das Lotteriemonopol effizienter realisieren und so für die Zukunft eher absichern.

gez. Günter Kunz

gez. Dr. Hilaria Dette