

## Antrag

Fraktion DIE LINKE

Hannover, den 25.06.2008

### Glücksspielstaatsvertrag

Der Landtag wolle beschließen:

#### Entschließung

Der Ministerpräsident wird aufgefordert, mit den Ministerpräsidenten der anderen Bundesländer über eine Ergänzung des Glücksspielstaatsvertrages zu verhandeln, mit der das Ziel verfolgt wird, das Werben für Glücksspiele einer von den Ländern zu erhebenden Werbesteuer zu unterwerfen. Die Werbesteuer soll jede Werbemaßnahme für Glücksspiele i. S. d. § 3 des Glücksspielstaatsvertrages erfassen, aber auch die Werbung für vergleichbare Spiele betreffen, die ohne den Einsatz von Geld gespielt werden.

#### Begründung

Der Glücksspielstaatsvertrag - vorher Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland - will gemäß § 1 „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen“ lenken, übermäßige Spielanreize durch „Kanalisation und Begrenzung“ verhindern - wie es in der Begründung heißt - und Spieler vor betrügerischen Machenschaften schützen und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abwehren. Weil das staatliche Lotterie- und Wettmonopol bei den Bundesländern liegt, vollzogen sie mit dem Staatsvertrag eine Vereinheitlichung der bis dahin unterschiedlichen Rahmenbedingungen für das Glücksspiel. Die Grundlage dafür bildet allerdings das Strafgesetzbuch mit den §§ 84 bis 287. Damit verbietet der Bund bei Androhung von Freiheits- und Geldstrafen, Glücksspiele ohne die Erlaubnis von Behörden zu veranstalten und auch dafür zu werben. Die Länder regeln mit Hilfe des Glücksspielstaatsvertrages unter anderem, unter welchen Voraussetzungen die Behörden eine solche Erlaubnis erteilen können.

Das staatliche Glücksspielmonopol spült zugleich mehrere Hundert Millionen in den Staatshaushalt, u. a. durch die staatlich erlaubte unter Länderregie 1999 gegründete Sportwette Oddset. Die offizielle Grundüberlegung dafür läuft darauf hinaus, dass Glücksspiele aufgrund des natürlichen Spieltriebs der Menschen nicht völlig zu unterbinden seien. Unter Berücksichtigung der Gefahr von Spielsucht sei der Staat für die Bereitstellung geeigneter Angebote verantwortlich, mit denen er den Spielbetrieb in geordnete Bahnen lenken könne. Durch den Ausschluss zusätzlicher privater Anbieter soll ein übermäßiger Spielanreiz verhindert werden.

Nach der Definition des Staatsvertrages handelt es sich um ein Glücksspiel, wenn die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Dieser Fall sei gegeben, wenn „der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist“. Das schließt Sportwetten ein, nicht aber die bundesrechtlich geregelten Pferdewetten. Ebenso gilt der Glücksspielstaatsvertrag ausdrücklich nicht für Spielbanken.

Ein Grundsatzurteil des Europäischen Gerichtshofs vom 6. November 2003 stellte die in Deutschland bestehende Rechtslage infrage. In dem auf Italien bezogenen Gambelli-Urteil hielten die Richter eine staatliche Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs durch die staatlichen Glücksspielreglementierungen für gegeben. Eine solche Beschränkung sahen die Richter nur dann als gerechtfertigt an, wenn sie zwingenden Gründen des Allgemeininteresses wie der Reduzierung der Spielgelegenheiten diene und für den Schutz der Verbraucher und der

Sozialordnung erforderlich sei. Die finanziellen Überlegungen des Staates hinsichtlich des Gewinnes für öffentliche Zwecke rechtfertigten dagegen eine restriktive Genehmigungspraxis nicht. Als weiteren wichtigen Aspekt führte der Europäische Gerichtshof an, dass die Beschränkung privater Angebote einem systematischen Vorgehen zur Begrenzung der Wetten und Lotterien entsprechen müsse. Vor diesem Hintergrund sei es nicht zulässig, öffentlich zur Beteiligung an staatlichen Glücksspielen zu ermuntern und gleichzeitig gegen private Anbieter vorzugehen.

Im März 2006 erklärte das Bundesverfassungsgericht in einem Grundsatzurteil das staatliche Wettmonopol grundsätzlich für zulässig, knüpfte es aber ähnlich wie der Europäische Gerichtshof an strenge Auflagen, insbesondere an die konsequente Verfolgung legitimer Gemeinwohlziele. Die Richter entschieden, dass das staatliche Sportwetten-Monopol in seiner gegenwärtigen Form verfassungswidrig ist, weil eine effektive Bekämpfung der Spielsucht nicht sichergestellt werde. Der seit dem 01.01.2008 in Kraft getretene Glücksspielstaatsvertrag ist der Versuch der Länder den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen.

Obwohl die Rechtslage nach dem Glücksspielstaatsvertrag und den schon lange geltenden strafrechtlichen Bestimmungen eindeutig sein sollte, ist die Realität völlig anders: Sportwetten für Geld werden öffentlich veranstaltet. Das Unternehmen tipico mit Sitz in Malta unterhält z. B. in Deutschland rund 300 Filialen. Kein Staatsanwalt schreitet ein.

Gerichte beurteilen die Rechtslage auch nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages unterschiedlich. So hat z. B. am 28.02.2008 das Verwaltungsgericht Stuttgart (4 K 213/08) entschieden: Die Vermittlung von Sportwetten darf auch unter Geltung des am 01.01.2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrages vorläufig nicht untersagt werden.

Dies folge aus weiterhin geltenden Zweifeln an der Vereinbarkeit auch der jetzigen deutschen Rechtslage mit europäischem Gemeinschaftsrecht. Das Gericht hat damit einem Betreiber, der in seinen Geschäftsräumen in Stuttgart Sportwetten an ein in Österreich niedergelassenes Unternehmen vermittelt, vorläufigen Rechtsschutz gegen die sofort vollziehbare Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 03.01.2008 gewährt.

Grundsatzentscheidungen verschiedener Gerichte stehen aus. Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht wird voraussichtlich Anfang Juli 2008 entscheiden. Letztlich warten die Behörden gegenwärtig eine Klärung durch den EuGH ab.

Die gegenwärtige Lag ist aber noch komplizierter, wenn man einen Blick auf das wirft, was sich im Internet abspielt. Dort werden nämlich seit Jahren Glücksspiele veranstaltet. Jeder Bundesbürger kann daran teilnehmen und dabei auch unbegrenzt Geld einsetzen und verlieren. Um das Feld nicht ausländischen Anbietern zu überlassen, schaltete die Spielbank Hamburg Ende Oktober 2002 das erste, damals legale Online-Roulette Deutschlands frei. Doch bereits ein Jahr nach Spielbeginn führte ein Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 21.10.2003 zur Einstellung des Online-Roulettes mit „real money“. Das Hamburgische Verfassungsgericht erklärte das Online-Roulette für rechtswidrig, da es mit dem Spielbankengesetz nicht vereinbar sei: Online-Spieler können nicht vor einem ruinösen Spiel bewahrt werden, da sie naturgemäß nicht in der Spielbank anwesend sind.

Mitte 2004 startete das Online-Roulette der Spielbank Wiesbaden. Um die Möglichkeit zu haben, den unkontrollierten Spielangeboten im Internet ein transparentes und kontrolliertes Glücksspiel entgegenzusetzen, hatten Niedersachsen und in eingeschränktem Maß auch das Saarland und Sachsen-Anhalt ebenfalls die rechtlichen Voraussetzungen für Online-Spiele geschaffen. Angeboten werden diese jedoch noch nicht. In Niedersachsen hat der staatlich lizenzierte private Betreiber der Spielbanken zwar sein Recht vor den Verwaltungsgerichten in zwei Instanzen durchgesetzt, ein Online-Angebot zu veranstalten, der neue Glücksspielstaatsvertrag verbietet es ihm aber, was zur Folge hat, dass das Land hohen Schadensersatzforderungen entgegensteht, weil bei der Privatisierung der niedersächsischen Spielbanken das Verbot von Online-Angeboten dem österreichischem Erwerber der Lizenz nicht mitgeteilt worden war.

Unabhängig von der veränderten Rechtslage in Deutschland wird im Internet mit wachsender Begeisterung gespielt. Die europäische Spielergemeinde im Internet wird auf bis zu fünf Millionen Spieler geschätzt. Die Nachfrage wird überwiegend in virtuellen Spielcasinos mit Sitz in der Karibik bzw. in Mittelamerika befriedigt. Schätzungen gehen von 2 500 Anbietern weltweit aus.

Ausgehend von einem zunächst niedrigen Niveau boomt in Deutschland seit einigen Jahren das Geschäft mit Sportwetten. Gemessen an den Einsätzen umfasst der deutsche Glücksspielmarkt ca. 30 Mrd. Euro jährlich. Wetten haben hieran einen Anteil von fünf bis zehn Prozent. Vor allem per Internet kann mittlerweile nahezu auf alles gewettet werden, was sich bewegt von der deutschen Bundesliga bis hin zu dem Afrika Cup of Nations. In Deutschland liegt der Wettspieleinsatz pro Kopf bei 33 Dollar, in Großbritannien bei 627 Dollar und in Hongkong sogar bei 1 848 Dollar. In Deutschland kann man einen zweistelligen Milliardenbetrag erwirtschaften, wie eine Studie des Kölner Institutes Sport + Markt prognostiziert hat. Diese Zahlen zeigen, welche Steigerungsmöglichkeiten private Wettanbieter im Auge haben.

Auch die Online-Poker-Branche boomt. Allein in Deutschland konnten die Poker-Firmen im vergangenen Jahr 23 Millionen Euro, das sind etwa ein Prozent des Weltmarktes, nach Schätzungen der Münchner Unternehmensberatung MECN von Spielern in Deutschland kassieren. Die Behörden sind machtlos, weil die Betreiber ihren Sitz auf Gibraltar oder an anderen Orten haben, die dem rechtlichen Zugriff verwehrt sind. „Die Unternehmen arbeiten in ihrer Heimat, wie zum Beispiel auch Großbritannien auf völlig legaler Grundlage“, sagt Michael Schmid von Goldmedia. „Ich sehe nicht, wie man die zwingen soll, keine deutschen Spieler mehr anzunehmen.“ Und so halten Betreiber wie „Pokerstars“, „Partypoker“ oder „Everest Poker“ heimlich Einzug in Deutschlands Computer. Das Wachstum lag nach Schätzungen bei mehr als 50 % im Jahr. Es spielt dabei keine Rolle, dass Internet-Poker hierzulande verboten ist. Weltweit werden Milliarden umgesetzt, Geld, das überwiegend in den Steueroasen Gibraltar, Costa Rica und der Isle of Man mehr oder weniger versteuert wird.

Seitdem Sender wie das Deutsche Sportfernsehen (DSF) zur besten Sendezeit von den großen Poker-Turnieren berichten, steigt in Deutschland das Interesse am Spiel. Die Einschaltquoten liegen bei durchschnittlich 200 000 Zuschauern - für das DSF ein relativ hoher Wert. „Poker trifft den Nerv der Zeit“, meint DSF-Sprecher Fabian Schiffer. „Die Protagonisten sind Menschen wie du und ich. Das macht das Spiel so interessant fürs Fernsehen.“ Und damit auch für die in Deutschland illegalen Online-Poker-Anbieter, die während der Sendung kräftig Werbung schalten. Dabei werben sie jedoch nicht für ihre Geldspielseiten, sondern für abgespeckte, auf den deutschen Markt ausgerichtete Versionen, bei denen nicht um Geld gespielt werden kann. Das strafrechtlich sanktionierte Werbeverbot wird mit einem Trick umgangen: Die Betreiber werben legal für ihre Internet-Seite, die z. B. [www.paty-poker.de](http://www.paty-poker.de) heißt und auf der nur um Spielgeld gespielt wird. Man muss das „de“ aber nur durch „com“ ersetzen und landet auf der Seite, die den Betreibern allein wichtig ist, weil dort um Echtgeld gespielt wird.

Angesichts dieser unübersichtlichen und höchst widersprüchlichen Situation stellt sich die Frage, ob die bisherigen Instrumente zum Schutz der Spieler vor sich selbst, zur Bekämpfung der Spielsucht und zum Schutz der Jugend überhaupt geeignet sind.

Spielsucht, medizinisch auch als pathologisches Spielen bezeichnet, wird durch die Unfähigkeit eines Betroffenen gekennzeichnet, dem Impuls zum Glücksspiel oder Wetten zu widerstehen, auch wenn dies gravierende Folgen im persönlichen, familiären oder beruflichen Umfeld nach sich zu ziehen droht oder diese schon nach sich gezogen hat. Männer sind davon häufiger betroffen als Frauen. In Deutschland gibt es ca. 200 000 Betroffene. Die meisten Spielsüchtigen sind dem Automatenenspiel verfallen, spielen also legal. Vor diesem Hintergrund muss sich die Rechtsordnung eingestehen, dass die durch den Glücksspielstaatsvertrag getroffenen Beschränkungen des Glücksspiels bestenfalls geeignet sind, die Spielsucht in bestimmten Bereichen einzudämmen.

Dabei muss man auch bedenken, dass Wetten nur ein spielerischer Umgang mit der Ungewissheit zukünftiger Ereignisse ist und in vielen Bereichen des Lebens vorkommt: Soweit bei Wetten Geld eingesetzt wird, ist die Bewertung im gesellschaftlichen Bewusstsein und der Umgang der Rechtsordnung damit höchst widersprüchlich. Wetten bei Pferderennen gilt als traditionelles Vergnügen wohlhabender Schichten und ist deshalb legal. Kein Mensch findet das Wetten an der Börse anstößig. Es ist auch straflos. Wer beim Kauf von Wertpapieren auf Derivate setzt, also Wetten auf zukünftige Kurse abschließt, gilt sogar als besonders vertraut mit den Instrumenten der Börse. Dabei sind derartige Geldeinsätze höchst risikoreich und haben auch schon nicht wenige ruiniert. Die gegenwärtige Bankenkrise hängt u. a. damit zusammen, dass die Kursentwicklung von verbrieften Immobilienkrediten von denen, die mit Derivaten gehandelt haben, falsch vorhergesagt wurde.

Zur Bekämpfung der Spielsucht, zum Schutz der Spieler vor sich selbst und zum Schutz der Jugend wird vor dem Hintergrund der beschriebenen Situation hier ein neuer Ansatz vorgeschlagen, der geeignet ist, das sicherlich zu Recht als unerwünscht geltende Glücksspiel einzudämmen, ohne der Illusion nachzugehen, dass es gänzlich verhindert werden kann.

Was innerhalb eines Wirtschaftssystems nicht wirksam verboten werden kann, kann zumindest steuerlich belastet werden, sodass Unerwünschtes künstlich teurer gemacht werden kann. Damit wird es weniger attraktiv. Soweit das Produkt oder die Dienstleistung gleichwohl begehrt wird, entsteht eine zusätzliche Einnahmequelle für den Staat.

Beim Glücksspiel gibt es bereits die Vergnügungssteuer, die jeder Betreiber von Spielautomaten kennt. Der steuerliche Anknüpfungspunkt ist der am Spielort - also im Inland - gemachte Umsatz, der teilweise auch pauschaliert zum Maßstab der Besteuerung genommen wird. An Unterhaltungsspielgeräten werden gegenwärtig pro Jahr 7 Mrd. Euro umgesetzt, wovon der Staat ca. 1 Mrd. an Steuern abschöpft.

In der Landtagsdrucksache 16/142 berichtet die Landesregierung zu der Frage, wie sichergestellt werden kann, dass ausländische Anbieter und Vermittler von Glücksspielen in die deutsche Abgabepflicht eingebunden werden können. Das Fazit dieser Stellungnahme ist ernüchternd. Die Landesregierung sieht gegenwärtig keine Möglichkeit, Steuern in diesem Bereich von im Ausland ansässigen Unternehmen einzutreiben. Der Grund ist, dass es an einem für die Steuerpflicht notwendigen Inlandsbezug mangelt. In dieser Stellungnahme wird allerdings nicht der Frage nachgegangen, ob nicht die Werbung, die unzweifelhaft im Inland stattfindet, ein geeigneter Anknüpfungspunkt sein könnte. Die Steigerungsmöglichkeiten, die im Ausland ansässige Unternehmen in Deutschland sehen, sind aber nur zu realisieren, wenn dieser Markt nachhaltig beworben wird.

Eine Werbesteuer gibt es bereits in Österreich. Sie gilt für alle Werbemaßnahmen. Der Steuersatz beträgt fünf Prozent und kommt den Kommunen zugute. Steuersystematisch ist demnach die Werbesteuer nicht unbekannt. Bei Werbemaßnahmen für unerwünschte Produkte müsste der Steuersatz natürlich wesentlich höher liegen, damit davon auch ein spürbar regulierender Effekt ausgeht. Die Werbesteuer kann anders als ein Strafgesetz auch die indirekten Werbemaßnahmen erfassen, die gegenwärtig Gang und Gebe sind, um die verbotene Werbung für das illegale Glücksspiel zu umgehen. Man müsste auch die Werbung für Glücksspiele ohne Geldeinsatz besteuern, weil diese Werbung letztlich nur das Ziel verfolgt, die Kunden an das Glücksspiel um Geld mit einer bewusst eingeplanten Zwischenstufe heranzuführen.

Die Länder haben aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik ein Steuerfindungsrecht, können also eine eigene Landessteuer erheben, die es bislang noch nicht gibt. Sinnvoll wäre eine solche Steuer natürlich nur, wenn sie von allen Bundesländern erhoben wird. Deshalb sollte ihre Einführung über einen Staatsvertrag der Länder geregelt werden.

Die hier vorgeschlagene Werbesteuer kann - je nach dem wie die weitere Rechtsprechung sich entwickeln wird - ergänzend oder ersetzend zu den bisherigen repressiven Instrumentarien des Glücksspiel-Staatsvertrages und der bestehenden strafrechtlichen Bestimmungen verstanden werden. Wirksam wäre eine solche Werbesteuer in jedem Fall und würde auch zusätzlich fiskalischen Interessen dienen.

Christa Reichwaldt

Parlamentarische Geschäftsführerin