

Vieweg, Hans-Günther

Article

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt im europäischen Kontext

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Vieweg, Hans-Günther (2009) : Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt im europäischen Kontext, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 62, Iss. 21, pp. 13-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164739>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte 2005 kritisiert, dass das Neutralitätsgebot der Umsatzsteuererrichtlinie in Deutschland dadurch verletzt ist, dass die Umsätze in Gaststätten und Spielstätten mit gewerblich betriebenen Geldgewinnspielgeräten der Umsatzsteuer unterliegen, die gleichen Geräte aber, wenn sie in Spielbanken aufgestellt wären, umsatzsteuerfrei sind. Für diese Entscheidung war es unerheblich, dass es sich dabei um Unternehmen handelt, die unter gänzlich unterschiedlichen Rahmenbedingungen agieren: staatliche und staatlich konzessionierte Glücksspielanbieter auf der einen Seite und privatwirtschaftliche Anbieter auf der anderen. Hierauf hatte der deutsche Gesetzgeber reagiert und im Frühsommer 2006 die Umsatzsteuerfreiheit für Spielbanken aufgehoben, die damit ebenso wie die Umsätze des gewerblichen Geldgewinnspiels (wieder) der Umsatzsteuer unterfallen. Nur diese beiden Marktsegmente von insgesamt zwölf des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes unterliegen der Mehrwertsteuer. Alle anderen Marktsegmente, insbesondere die Angebote des Deutschen Lotto- und Toto-Blocks, die Norddeutsche und die Süddeutsche Klassenlotterie, das PS- und das Gewinnsparen der Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die Totalisatoren und Buchmacher von Pferdewetten sowie die privaten Sportwettanbieter unterliegen weiterhin nicht der Umsatzsteuer.

Das Anbieten von Glücks- und Gewinnspielen ist eine wirtschaftliche Aktivität, für die die Regeln des Gemeinsamen Marktes gelten

Das Angebot an Glücks- und Gewinnspielen stellt eine Dienstleistung dar und fällt als wirtschaftliche Aktivität unter die Römischen Verträge von 1959, für die ein gemeinsamer europäischer Binnenmarkt zu schaffen ist.¹ In einer von Coopers&Lybrand 1991 erstellten Studie wurden große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten aufgezeigt, so dass von national geprägten Glücksspielmärkten gesprochen werden konnte (vgl. Commission of the European Communities 1991, 3 ff.). Dennoch prüfte die Europäische Kommission, ob auch für das Glücksspiel ein gemeinsamer, harmonisierter Binnenmarkt anzustreben ist und die Regelungen der Art. 43 und Art. 49 EG-Vertrag zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit auch auf den Glücksspielmarkt anzuwenden sind. Dagegen intervenierten die nationalen Regierungen und auch Glücksspielanbieter bei verschiedenen Anhörungen und wiesen auf die sehr unterschiedlichen soziokulturellen Bedingungen in den Mitgliedstaaten hin. Die Kommission schloss sich 1992 diesem Argument an und sprach sich gegen eine Harmonisierung aus. Sie hat ihre Einschätzung bis auf den heuti-

gen Tag nicht geändert (vgl. Bangemann 1992). Auch die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene und 2006 vorgelegte Studie zum Binnenmarkt in der Europäischen Gemeinschaft (vgl. Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung 2006), die im Schwerpunkt den institutionellen Rahmen des Glücksspielmarktes zum Gegenstand hatte, führte nicht zu einer Änderung der bisherigen Einschätzung. Diese Position kommt auch in dem 2009 vom Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz vorgelegten Papier zum Ausdruck, das vom Europäischen Parlament am 10. März 2009 mit großer Mehrheit angenommen wurde. Explizit wird den Mitgliedstaaten das Recht zugestanden, ihre Glücksspielmärkte gemäß ihren Traditionen und Kulturen selbst zu regulieren (vgl. Schaldemose 2009, 5).

Institutionelle Rahmenbedingungen im deutschen Markt für Glücks- und Gewinnspiele

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt ist durch eine grundlegende institutionelle Trennung gekennzeichnet. Bei der Regulierung des Glücksspielmarktes werden ordnungs- und sozialpolitische Zielsetzungen dadurch erreicht, dass der Marktzugang beschränkt ist (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Nur staatliche und staatlich konzessionierte Betreiber kön-

¹ Das gewerbliche Geldgewinnspiel fällt im europäischen Recht unter das Glücksspiel.

nen Glücksspiele legal anbieten. Gesetzliche Vorgaben für Einsätze und Gewinne, die Spielstruktur und die Anreizfunktionen existieren nicht. Beim gewerblichen Geldgewinnspiel erfolgt die Regulierung in entgegengesetzter Weise. Das gewerbliche Geldgewinnspiel ist der deutschen Jurisdiktion folgend kein Glücksspiel. Private Anbieter haben einen Rechtsanspruch auf den Marktzutritt. Sie benötigen allerdings eine gewerbliche Aufstelleraubnis, eine Bestätigung der Eignung des Aufstellplatzes bzw. eine Spielstättenereaubnis und eine Zulassung der Physikalisch Technischen Bundesanstalt (PTB) für die aufgestellten Geldgewinnspielgeräte. Für die Ausgestaltung der Geldgewinnspiele und deren Anreizfunktionen existieren klare Grenzen und eindeutige Vorgaben.

Regulierung des Glücksspieles

In Deutschland sind Glücksspiele gemäß § 284 StGB verboten. Ausnahmen sind möglich. Das Angebot an Glücksspielen unterliegt dem Recht der Länder. Der Gesetzgeber kann insbesondere zur Eindämmung des illegalen Spiels und zur Kanalisierung des Spieltriebs Glücksspiele zulassen. Dabei stehen die Verhinderung von krankhafter Spielsucht und Vermögensverfall, die Vermeidung von Begleitkriminalität und die Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Spielablaufs für die Erlaubnisbegründung im Vordergrund des Abwägungsprozesses.

Ein staatliches Glücksspielmonopol, das private Anbieter von der Ausübung einer entsprechenden Tätigkeit von vornherein ausschließt, steht allerdings auch im Spannungsfeld zwischen dem generellen Verbot von Glücksspielen und der vom Grundgesetz garantierten Berufsfreiheit im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG. Beschränkungen des Zugangs sind nur zulässig, wenn Gemeinwohlbelange von zentraler Bedeutung verfolgt werden und solange der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

In Deutschland existiert ein breites Angebot an staatlich konzessionierten Glücksspielen. Es wurde seit Mitte der neunziger Jahre gezielt ausgeweitet und aggressiv beworben. Neue Kundenkreise wurden erschlossen. Dies hat Kritik an der Beschränkung des Marktzugangs für Private hervorgerufen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat ebenso wie der EuGH die Grenzen für eine Beschränkung des Marktzutritts aufgezeigt und für die Beurteilung einen engen Bezug zur Geschäftspolitik der staatlichen und staatlich konzessionierten Anbieter hergestellt.

Der EuGH hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach mit dem Glücksspiel befassen müssen. Hierbei ging es um zwei Aspekte:

- Die Zulassung privater Anbieter auf Marktsegmenten, die aufgrund nationaler Regulierungen staatlichen oder staatlich konzessionierten Unternehmen vorbehalten sind, und

- den Marktzutritt bei grenzüberschreitenden Angeboten von Glücksspielen und Sportwetten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Kontext der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Gambelli zu, bei der es um die Vermittlung von Sportwetten in Italien ging, die von in England zugelassenen Buchmachern durchgeführt wurden. Zu diesem Zweck war die Einrichtung entsprechender Datenübertragungszentren vorgesehen. Der EuGH gab den Fall Gambelli an die nationale Gerichtsbarkeit zurück und bestätigte hiermit die bisherige Sichtweise der nationalen Zuständigkeit. Danach stehen nationale Rechtsvorschriften über die Veranstaltung von Glücksspielen der Dienstleistungsfreiheit nicht entgegen, wenn diese zur Erreichung übergeordneter politischer Ziele, wie der Gesundheits- oder Sozialpolitik, tatsächlich gerechtfertigt sind. Im Urteil werden aber Bedingungen zur Verhinderung ungerechtfertigter nationaler Marktzugangsbarrieren genannt (vgl. EuGH, Rs. C-243/01 »Gambelli«, Urteil vom 6. November 2003):

- Das vorliegende Gericht hat zu prüfen, ob eine Regulierung der Veranstaltung des Glücksspiels – auch mit Blick auf die Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Anbieter – tatsächlich den sie rechtfertigenden Zielen dient, beispielsweise dem Spielerschutz.
- Der Staat darf sich nicht in Widerspruch zu seinen Schutzziele setzen.
- Fiskalische Interessen dürfen aus europarechtlicher Sicht kein Grund für den Ausschluss privater Anbieter vom Markt sein.
- In diesem Kontext wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Veranstaltung von Glücksspielen der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49ff EG und nach Art. 43 EG der Niederlassungsfreiheit unterliegen.
- Eine Einschränkung durch gesetzliche Regelungen eines Mitgliedsstaates ist nur zulässig, wenn sie in erster Linie tatsächlich dem Ziel dient, die Gelegenheit zum Spiel zu verhindern oder sonstige Erfordernisse des Allgemeinwohls gegeben sind.
- Sind Einschränkungen nicht durch die verfolgten Ziele gerechtfertigt, so sind strafrechtliche Sanktionen und sonstige Beschränkungen unverhältnismäßig. Die Prüfung ist Angelegenheit des Mitgliedstaats bzw. des vorlegenden nationalen Gerichts.

Die genannten Bedingungen stellen aus europarechtlicher Sicht hohe Anforderungen an eine Beschränkung des Marktzutritts für Teile des Glücksspielmarktes ausschließlich auf staatliche und staatlich konzessionierte Unternehmen dar. Angesichts dieser Entwicklung gewinnt die Klärung der Frage an Bedeutung, inwieweit eine Beschränkung der Marktzulassung Privater zu rechtfertigen ist. Dies betrifft auf nationaler Ebene die in Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit,

die zur Kanalisierung des Spieltriebs eingeschränkt ist. Auf europäischer Ebene betrifft dies die Beschränkung des Zugangs zum Glücksspielmarkt in anderen Mitgliedstaaten, um übermäßiges Spielen zu verhindern sowie um andere Ziele des Allgemeinwohls zu verfolgen.

Die europäische Dimension in der nationalen Rechtsprechung ist für die rechtliche Bewertung des Glücksspielmarkts neu. Es geht hier um die gegenseitige Anerkennung nationaler Regulierungen. Insofern hat der EuGH im Urteil zum Fall Gambelli das Herkunftslandprinzip für den Glücks- und Gewinnspielmarkt schon 2003 als ein wichtiges Bewertungskriterium für eine Marktregulierung genannt.

Das BVerfG hatte am 28. März 2006 mit seiner Entscheidung zum Sportwettmonopol ein grundlegendes Urteil zu den Möglichkeiten einer Beschränkung des Zugangs für private Anbieter zum Glücksspielmarkt gefällt. In seinem Urteil hatte es nicht nur das bayerische Staatslotteriesgesetz, sondern auch den 2004 ratifizierten Lotteriestaatsvertrag, der nahezu nur Bestimmungen zur Zuständigkeit und zur Organisation enthielt, für verfassungswidrig erachtet. Ansatzweise bestehende Regelungen, die sich auf den Jugend- und Spielerschutz und das Verhalten bei der Werbung beziehen, seien nicht ausreichend für eine aktive Suchtbekämpfung. Dem Gesetzgeber wurde der Auftrag erteilt, bis zum 31. Dezember 2007 einen verfassungsgemäßen Rahmen zu schaffen. Zwei Wege wurden beispielhaft aufgezeigt. Zum einen kann das Wettmonopol rechtlich so ausgestaltet werden, dass es wirklich der Suchtbekämpfung Rechnung trägt. Nur dann kann die vom Grundgesetz garantierte Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG eingeschränkt werden. Im anderen Falle muss eine Regelung für die kontrollierte Zulassung Privater zum Markt eingeführt werden (vgl. BVerfG Urteil vom 28. März 2006, Az.: 1BvR 1054/01). Die Regierungschefs der Länder haben sich für die erste Möglichkeit entschieden und den Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) erarbeitet, der alle Formen des staatlichen Glücksspielangebots erfasst und dem Spielerschutz durch zahlreiche Einzelmaßnahmen Rechnung trägt.

Der Anwendungsbereich des GlüStV bezieht sich umfassend auf die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung von öffentlichem Glücksspiel, d.h. von Sportwetten sowie staatlichen und privaten Lotterien und in eingeschränktem Maß auch auf Spielbanken (§ 2 GlüStV).

Der Vertrag enthält normierte Werbegrenzen für Sportwetten, Lotterien und Spielbanken (§ 5 GlüStV). Eine Glücksspielaufsicht soll sowohl die Genehmigung als auch die Durchsetzung der dem Schutz der Spieler und der Allgemeinheit dienenden Regelungen des Staatsvertrags gewährleisten (§ 9 GlüStV). Ein zentrales System für die Sperrung von Spielern wird vorgeschrieben, das nicht nur die Spielbanken betrifft, sondern auch andere Glücksspiele

ebenso wie die Annahmestellen für Wett- und Lotteriescheine (§ 23 GlüStV).

Der Entwurf des GlüStV war bei der EU-Kommission am 21. Dezember 2006 zur Notifizierung eingereicht worden. Der GlüStV ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten, nachdem alle Länder ihn ratifiziert und fristgemäß entsprechende Ausführungsgesetze verabschiedet hatten.

Die sich daran anschließende, umfangreiche Kommunikation zwischen der EU-Kommission und Deutschland zeigt, dass eine Reihe kritischer Punkte existieren, die die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG-Vertrag) und Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EG-Vertrag) in der Europäischen Gemeinschaft berühren.

Der GlüStV enthält verschiedene Regelungen zur Kanalisierung des Spieltriebs, zur Vermeidung von übermäßigem Spielen und zur Bekämpfung der Folgen exzessiven Spielerverhaltens. Die Bundesregierung beruft sich gegenüber der Europäischen Kommission auf das nationale Recht, die Höhe des Schutzniveaus gegenüber den negativen Folgen des Glücksspiels festzulegen. Die zu diesem Zweck errichteten Marktzutrittsbarrieren stehen im Spannungsfeld zwischen dem Recht der freien Berufsausübung und der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes auf der einen Seite sowie den übergeordneten politischen Zielen der Suchtbekämpfung auf der anderen Seite. Die Stellungnahmen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission weisen auf große Unterschiede in der Bewertung hin, die sowohl die Verhältnismäßigkeit als auch die Kohärenz und die Konsistenz der einzelnen Maßnahmen betreffen.

Die europarechtliche Tragfähigkeit des Glücksspielstaatsvertrags ist nicht als abschließend gesichert zu betrachten. Aus diesem Grund kann es evtl. notwendig werden, die Rahmenbedingungen für das Glücksspiel in Deutschland in Zukunft zu ändern, was zu einem grundlegenden strukturellen Wandel des Marktes führen kann.

Die CDU/FDP-Landesregierung in Schleswig-Holstein hat im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 beschlossen, den Glücksspielstaatsvertrag zum 31. Dezember 2011 aufzukündigen, um einer bundeseinheitlichen Regelung den Vorzug zu geben. Ziel sei es, das bestehende staatliche Glücksspielmonopol zu beenden.²

Regulierung des gewerblichen Geldgewinnspiels

Das gewerbliche Geldgewinnspiel hat eine lange Tradition in Deutschland. In den frühen fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts etablierte es sich als die wichtigste Säule der

² Schleswig-Holstein will Glücksspielvertrag kündigen, 22. Oktober 2009, <http://www.welt.de/die-welt/vermischtes/hamburg/article4931615/Schleswig-Holstein-will-Gluecksspielstaatsvertrag-kuendigen.htm>.

Unterhaltungsautomatenwirtschaft. Anfang der achtziger Jahre gab es zahlreiche Produktentwicklungen bei damals noch relativ einfachen Bildschirmspielgeräten, in den späten achtziger Jahren kam es zu Innovationen im Bereich der Sportspielgeräte, und in den neunziger Jahren trieben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien den Innovationsprozess weiter voran. Video-, Touch-Screen-Geräte, Simulatoren etc. kamen hinzu und verbreiterten das Angebot.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft ist Teil des Freizeitmarkts, der in Deutschland ein Volumen von etwa 300 Mrd. € hat. Die von den Aufstellunternehmen offerierten Freizeitaktivitäten erreichen einen Anteil am gesamten Freizeitmarkt von gut 1%. Die Konsumenten haben die Souveränität, sich aus dem breitgefächerten Angebot sowohl für das Spiel mit Unterhaltungsautomaten, Geldgewinnspielgeräten als auch für anderes, wie Kino, Konzert etc., zu entscheiden.

Das Geldgewinnspiel ist nur eines von vielen Produkten der Branche, auch wenn es trotz aller Innovationen das »Brot-und-Butter-Geschäft« der Automatenaufstellunternehmen mit einem Anteil von etwa 90% am gesamten Bruttoumsatz geblieben ist. Im Gegensatz zum Glücksspiel fällt es unter das Gewerberecht, das der Bundeshoheit unterliegt. Die Regulierung des Angebots der Branche seitens des Gesetzgebers erfolgt im Gegensatz zum Glücksspiel durch strikte Vorschriften für die Ausgestaltung des Geldgewinnspiels. Diese hatten in der Vergangenheit die Gestaltungsmöglichkeit für die Spielentwickler stark beschränkt und im Wettbewerb mit den staatlichen und staatlich konzessionierten Anbietern des Glücksspiels, die bei der Gestaltung ihres Spielangebots keinen Beschränkungen unterworfen sind, zu einem Verlust von Marktanteilen geführt.

Im Jahr 2000 hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (heute: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)) im Zusammenhang mit Überlegungen zur Lösung des Problems einen Bericht über die »Möglichkeiten für die Neugestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldgewinnspiel« vorgelegt. Auf dieser Grundlage hatte die Wirtschaftsministerkonferenz schon am 18./19. Mai des gleichen Jahres die Notwendigkeit anerkannt, dass die Rahmenbedingungen für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft verbessert werden müssen, um im Wettbewerb mit dem staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel und den zunehmenden Angeboten im Internet bestehen zu können. Es dauerte dennoch fast sechs weitere Jahre, bis die Novellierung der Spielverordnung (SpielV) in Kraft treten konnte.

Die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene SpielV (BGBl. I, 2005, S. 3495) regelt in erster Linie die Ausgestaltung und die Aufstellung der Geldgewinnspiele. Sie gibt den Spielentwicklern zwar eine größere Gestaltungsfreiheit, gleichzeitig

aber werden Grenzwerte definiert, die den Spieler vor unangemessen hohen Verlusten in kurzer Zeit bewahren sollen. Der Marktzutritt für private Anbieter wird durch diese Änderungen nicht tangiert.

Im Gegensatz zur Regulierung des Glücksspielmarkts ist die Regulierung des Marktes für das gewerbliche Geldgewinnspiel aus europarechtlicher Sicht unproblematisch. Sowohl die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG-Vertrag) als auch die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EG-Vertrag) ist für Anbieter aus der Europäischen Gemeinschaft – wenn sie den in Deutschland geltenden Vorschriften gerecht werden – gewährleistet.

Mehrwertsteuer auf Glücks- und Gewinnspiele in Deutschland

Die Anpassung des gesetzlichen Rahmens an europäisches Recht

Das gewerbliche Geldgewinnspiel unterliegt traditionell in Deutschland der Umsatzsteuer, während das staatliche und staatlich konzessionierte Glücksspiel anderen Abgaben unterworfen war. Die Spielbanken unterlagen der so genannten Spielbankenabgabe. Hierdurch sollten alle Steuern und Abgaben abgegolten sein. Im Urteil des EuGH im Jahr 1994³ ging es um die Frage der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage bei der Besteuerung von Geldgewinnspielgeräten. Der EuGH stellte fest, dass Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer bei Geldgewinnspielgeräten die Kasse ist.

Zu Beginn des laufenden Jahrzehnts war jedoch die gesamte Umsatzsteuerpflicht für das gewerblich betriebene Geldgewinnspiel in Zweifel gezogen worden. Der EuGH hatte entschieden, dass ein unerlaubtes Glücksspiel (Roulette Opta II) nicht der Umsatzsteuer unterworfen werden darf, wenn die Veranstaltung eines solchen Glücksspiels durch eine zugelassene öffentliche Spielbank umsatzsteuerfrei ist.⁴ Die Grundsätze haben das Finanzgericht Münster zu dem Urteil veranlasst, dass, wenn der illegale Betrieb eines Glücksspiels nicht umsatzsteuerpflichtig ist, erst recht ein nach § 33c GewO zugelassener Betrieb von Geldgewinnspielgeräten nicht umsatzsteuerpflichtig sein kann (Finanzgericht Münster, Urteil vom 26. Oktober 2001 – 5 K 4280/00 U). Der Entscheidung liegt das Prinzip der steuerlichen Gleichbehandlung vergleichbarer wirtschaftlicher Tatbestände zugrunde. Dieser Sichtweise wird von Experten allerdings widersprochen, da rechtshistorisch die Steuerbefreiung der

³ Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 5. Mai 1994 in der Rechtssache C-38/93, »Glawe« EUGH Slg. 1994, I-1679; BStBl. II 1994, 548.

⁴ Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 11. Juni 1998 in der Rechtssache C-283/95 »Fischer«, EUGH Slg. 1998, I-3369 = UR 1998, 384.

Umsätze von Spielbanken nach § 4 Nr. 9 b UStG keine echte Steuerbefreiung sei, sondern durch diese Regelung nur eine steuerliche Doppelbelastung vermieden werden solle. In der Spielbankenabgabe sei nämlich die Umsatzsteuer bereits enthalten. Diesem Ergebnis folgend, gäbe es keine Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Mehrwertsteuerbelastung des gewerblichen Geldgewinnspiels einerseits und des Betriebs von Glücksspielautomaten (sog. Slotmachines) andererseits, die in den Automatenhallen der Spielbanken aufgestellt sind.⁵

Hierzu hat der EuGH am 17. Februar 2005 entschieden, dass die Umsatzsteuer auf mit Geldgewinnspielgeräten erzielten Umsätzen im Widerspruch zur EG-Umsatzsteuer-richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten von 1977 (77/388/EWG) steht, wenn der Betrieb eines gleichartigen Spiels in einer Spielbank umsatzsteuerfrei ist (EuGH Rechtssache »Linneweber« C-453/2). Die Umsatzsteuer muss wettbewerbsneutral sein, d.h. nicht lenkend in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen. Für den EuGH lag die Verletzung der Neutralität darin, dass in Spielstätten und der Gastronomie aufgestellte Geldgewinnspielgeräte der Umsatzbesteuerung unterliegen, während ihr Betrieb in Spielbanken von der Umsatzsteuer befreit wäre. Hierbei ist es unerheblich, dass Geldgewinnspielgeräte bezogen auf die Anreize, d.h. auf Einsätze, Gewinne und Jackpotangebote, große Unterschiede zu den Slotmachines aufweisen und daher in der Praxis nicht in Spielbanken aufgestellt werden.

Der Bundesfinanzhof (BFH) hatte am 12. Mai 2005 einen inzwischen rechtskräftig gewordenen Gerichtsbescheid erlassen, wonach er sich weitestgehend der Argumentation des EuGH anschließt. Er kam zu dem Ergebnis, dass § 4 Nr. 9 b UStG (aF) mit der Bestimmung des Art. 13 Teil B Buchstabe f der 6. EG-Umsatzsteuerrichtlinie unvereinbar ist und wies die Revision gegen das Urteil des Finanzgerichts Münster vom 26. Oktober 2001 als unbegründet zurück.

Im Ergebnis ist die Umsatzbesteuerung von Glücksspielen mit Geldeinsatz außerhalb öffentlich zugelassener Spielbanken unzulässig, wenn gleichartige Umsätze in Spielbanken umsatzsteuerfrei sind. Der EuGH erkennt eine Verletzung des umsatzsteuerlichen Neutralitätsgrundsatzes (Art. 13 Teil B Buchst. f der 6. EG-Richtlinie), wenn zur Abgrenzung steuerbefreiter und steuerpflichtiger Umsätze an die Identität des Veranstalters oder Betreibers der Spiele oder Geräte angeknüpft wird.⁶

Die Bundesregierung hatte auf dieses Urteil schnell reagiert und einen mit der 6. EG-Umsatzsteuerrichtlinie konformen

Gesetzentwurf vorgelegt, der parallel im Bundestag und im Bundesrat eingebracht wurde, um eine lange Phase der Unsicherheit über die Besteuerung von Geldgewinnspielgeräten zu vermeiden. Der Entwurf erreicht die umsatzsteuerliche Neutralität durch die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Spielbanken. In Deutschland unterliegen damit sowohl die Umsätze der Spielbanken im »großen« wie im »kleinen« Spiel der Umsatzsteuer.⁷ Geldgewinnspielgeräte sind somit, gleichgültig wo sie aufgestellt sind, stets der Umsatzsteuer unterworfen. Auch unterliegen unerlaubte Glücksspiele der Umsatzsteuer. Wetten und Lotterien, die dem Rennwett- und Lotteriesgesetz unterliegen, sind jedoch weiterhin von der Mehrwertsteuer befreit. Diese Umsätze sind nicht mit den übrigen Glücksspielumsätzen als gleichartig anzusehen, so dass der Neutralitätsgrundsatz nicht verletzt ist.

Im Rahmen des von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzes zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen wurde § 4 Nr. 9 b UStG geändert.⁸ Die Umsatzsteuerfreiheit der Spielbanken wurde aufgehoben, und die gewerblich betriebenen Geldgewinnspielgeräte unterliegen seitdem wieder der Umsatzsteuer (vgl. Hüschens 2006). Diese Regelung wird als europarechtlich unbedenklich eingestuft. Aufgrund länderspezifischer Abgabenregelungen wird das gesamte Umsatzsteueraufkommen durch sie nicht verändert (vgl. Dziadkowski 2009).

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht sind Ausnahmen von der Befreiung des Glücksspiels von der Umsatzsteuer möglich. In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache »Glawe« hatte der Generalanwalt Jacobs die 6. EG-Richtlinie dahingehend ausgelegt, dass es durchaus mit der Richtlinie vereinbar sei, wenn Mitgliedstaaten auf einige Glücks- und Gewinnspiele Mehrwertsteuer erheben. Dies heißt allerdings nicht, dass ein Mitgliedstaat berechtigt wäre, auf alle Glücks- und Gewinnspiele Mehrwertsteuer zu erheben.⁹

Diese Sichtweise wird allerdings von einigen Automatenaufstellunternehmen angezweifelt. Einer Vereinbarkeit des § 4 Nr. 9 b UStG mit Europarecht wird unter Hinweis auf das grundsätzliche Gebot der Umsatzsteuerbefreiung von Glücks- und Gewinnspielen von ihrer Seite widersprochen, wobei allerdings die Möglichkeit der in der Umsatzrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen negiert wird.

⁷ In Österreich werden zur Herbeiführung der Umsatzsteuergerechtigkeit dagegen nur die Umsätze der Spielbanken mit Glücksspielautomaten der Umsatzsteuer unterworfen.

⁸ Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen, BGBl. Teil I Nr. 22 vom 5. Mai 2006, S. 1095 f.

⁹ Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache »Glawe« vom 3. März 1994, Az. C-38/93, Rdn. 10: Es erscheint mir vertretbar, die 6. Richtlinie dahin auszulegen, dass sie die Erhebung von Mehrwertsteuer auf den Betrieb von Geldgewinnspielen zulässt. Die genannte Bestimmung erlaubt einem Mitgliedstaat den Ausschluss zumindest einiger Formen des Glücksspiels von der Steuerbefreiung, denn es wird den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet, für die Steuerbefreiung Beschränkungen festzulegen.

⁵ Siehe: Birk/Jahndorf in UR 2002, 289 ff.; Dziadkowski (2002).

⁶ Vgl. EuGH Rechtssache »Linneweber« C-453/02, Rand Nr. 24 ff., 29 und 30.

Eine endgültige Klärung der Frage steht noch aus, obwohl das Niedersächsische Finanzgericht (FG) in einem Hauptsacheverfahren die Vereinbarkeit des § 4 Nr. 9 b UStG mit dem Europarecht bejaht hatte.¹⁰ Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Verfahrens war eine Revision beim BFH zugelassen. Der BFH hat das anhängige Verfahren ausgesetzt und dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt.¹¹ Eine Entscheidung, ob und inwieweit es den Mitgliedstaaten gestattet ist, zumindest einige Glücksspiele von der Umsatzsteuerbefreiung auszunehmen, ist erst für Ende 2010 zu erwarten.

Nur zwei von zwölf Marktsegmenten unterliegen der Mehrwertsteuer

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt ist insbesondere durch folgende zwölf Angebote gekennzeichnet:

1. staatliche und staatlich konzessionierte Spielbanken,
2. gewerbliche Unterhaltungsspielgeräte mit Geldgewinnmöglichkeit.
3. Lottogesellschaften der Bundesländer,
4. Totogesellschaften der Bundesländer,
5. Norddeutsche Klassenlotterie,
6. Süddeutsche Klassenlotterie,
7. PS Sparen und Gewinnen der Deutschen Sparkassen,
8. Gewinnsparen der Genossenschaftsbanken,
9. Veranstaltung von Pferdewetten (Totalisatoren),
10. Vermittlung von Pferdewetten (Buchmacher),
11. staatliche Anbieter von Sportwetten,
12. private Anbieter von Sportwetten.

Die gesetzeskonformen Angebote auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland werden auf der einen Sei-

te von staatlich und staatlich konzessionierten Unternehmen und auf der anderen Seite von privatwirtschaftlichen Unternehmen offeriert. Gemessen an den Bruttospielerträgen¹² – den Spieleinsätzen abzüglich den Auszahlungen von Gewinnen an die Spieler – hatte der Markt ein Volumen von 8,2 Mrd. € im Jahr 2008. Im Jahr 1995 lag der Wert noch bei 7,0 Mrd. €. Bis zum Jahr 2002 war das Marktvolumen deutlich ausgeweitet worden, mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 3,0%. Seitdem sinken die Bruttospielerträge leicht. Innerhalb der einzelnen Produktgruppen verlief die Entwicklung allerdings unterschiedlich. Beim staatlichen und staatlich lizenzierten Glücksspiel erzielten nur noch die Fernsehlotterie sowie das Prämien- und Gewinnsparen Zuwächse, alle anderen mussten zum Teil deutliche Rückgänge hinnehmen, besonders stark waren die Verluste bei den Pferdewetten und bei den Klassenlotterien (vgl. Tab. 1).

Das gewerbliche Geldgewinnspiel profitierte von der strukturellen Änderung der Spielverordnung zum 1. Januar 2006. Die Unternehmen konnten die starken Marktanteilsverluste aus den neunziger Jahren wettmachen. Diese Entwicklung muss im Zusammenhang mit dem Abbau von ca. 80 000 so genannten Fun-Games gesehen werden. Ein Teil der Umsätze wurde in den legalen Bereich des Spiels mit Geldgewinnspielgeräten nach § 33c GewO überführt. Dies hatte dazu geführt, dass der Umsatz mit sonstigen Unterhaltungs- und Sportspielgeräten von 850 Mill. € im Jahr 2005 auf 140 Mill. € 2008 zurückging und das Wachstum der Nachfrage nach dem Geldgewinnspiel befördert wurde (vgl. Viehweg 2009).

Wie oben ausgeführt wurde, gelten für das gewerbliche Geldgewinnspiel gänzlich anderen Rahmenbedingungen als für

¹⁰ Urteil des Niedersächsischen Finanzgerichts vom 18. Oktober 2007, Az. 5 K 137/0.

¹¹ BFH, Beschluss vom 17. Dezember 2008, Az. XI R 79/07, UR 2009, S. 238; EuGH, Rechtssache »Leo Libera GmbH« C-58/09.

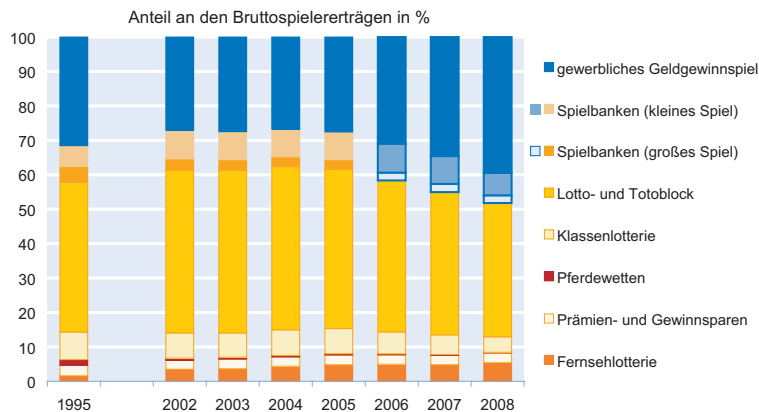
¹² Die Bruttospielerträge entsprechen dem Kasseninhalt, der beim gewerblichen Geldgewinnspiel und bei den Spielbanken der Umsatzsteuerpflicht unterliegt.

Tab. 1
Die Entwicklung des legalen Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland

Bruttoerträge	Mill. € 2008	Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in %			
		1995–2002	2002–2005	2005–2008	2002–2008
Fernsehloterie	444,6	15,4	10,6	2,8	6,6
Prämien- und Gewinnsparen	234,9	0,5	3,0	– 1,0	1,0
Pferdewetten	16,1	– 9,5	– 18,1	– 20,2	– 19,2
Klassenlotterie	370,1	1,6	– 0,3	– 15,9	– 8,4
Lotto- und Totoblock	3 201,3	4,2	– 1,0	– 6,8	– 3,9
Spielbanken	722,6	4,2	– 2,3	– 7,8	– 5,1
Gewerbliches Geldgewinnspiel	3 250,0	0,8	0,3	11,4	5,7
Gesamt	8 239,6	3,0	– 0,3	– 1,2	– 0,7

Quelle: Archiv und Informationsstelle der Deutschen Lotto- und Totounternehmen; Jahrbuch Sucht (div. Jahrgänge); Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 1
Struktur des Glücks- und Gewinnspielmarkts in Deutschland



Quelle: Archiv und Informationstelle der Deutschen Lotto- und Totounternehmen, Jahrbuch Sucht (div. JG); Berechnungen des ifo Instituts.

das staatlich und staatlich konzessionierte Glücksspiel. Das Geldgewinnspiel ist Teil des Freizeitmarktes und unterliegt – wie andere gewerbliche Angebote auch – der Mehrwertsteuer. Für Glücksspielangebote galten dagegen bisher durchwegs andere Abgabenregelungen, wie die Spielbankenabgabe, die Rennwett- und Lotteriesteuer etc.

Die Anpassung des deutschen Umsatzsteuerrechts an europarechtliche Regelungen – hier speziell das Neutralitätsgebots der EG-Umsatzsteuerrichtlinie – machte eine Änderung notwendig. Die bisher an den unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen für das Geldgewinnspiel und das Glücksspiel ausgerichtete steuerliche Behandlung musste aufgegeben werden. Aufgrund des Neutralitätsgebots wurde es notwendig, die Umsätze der Spielbanken mit Automaten ebenfalls der Mehrwertsteuer zu unterwerfen. So ist es beispielsweise in Österreich geschehen. In Deutschland wurde hingegen sowohl für das sog. »kleine« wie für das »große« Spiel in den Spielbanken die Umsatzsteuerfreiheit aufgehoben.¹³

Seit 2006 sind die Bruttospielerträge somit für zwei Angebote auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt mehrwertsteuerpflichtig, nämlich (1) das Glücksspiel in den Spielbanken und (2) das gewerbliche Geldgewinnspiel. *Nur diese beiden Marktsegmente von insgesamt zwölf des Glücks- und Gewinnspielmarktes unterliegen der Mehrwertsteuer.* Alle anderen Marktsegmente bleiben von der Änderung unberührt. Im Jahr 2008 lag der Anteil der Bruttospielerträge, die der Mehrwertsteuer unterliegen, bei weniger als 50% (vgl. Abb. 1).¹⁴

¹³ Um den Forderungen des EuGH Rechnung zu tragen, wäre es nicht notwendig gewesen, das große Spiel der Spielbanken ebenfalls der Mehrwertsteuerpflicht zu unterwerfen. Eine Regelung der Mehrwertsteuerpflicht nur für in Spielbanken aufgestellte Glücksspielautomaten wie in Österreich hätte zu einem niedrigeren Anteil der umsatzsteuerpflichtigen Umsätze im deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt Deutschlands geführt.

Perspektiven für den Glücks- und Gewinnspielmarkt

Die grundlegende Position der Europäischen Kommission zum Glücks- und Gewinnspiel hat sich seit 1992 mit der grundsätzlichen Stellungnahme des damaligen Kommissars für den Binnenmarkt, Dr. Martin Bangemann, nicht geändert, so dass dieser Markt aufgrund der sehr unterschiedlichen historischen und gesellschaftlichen Bedingungen im Regulierungsbereich der Mitgliedstaaten verbleibt. Allerdings handelt es sich um wirtschaftliche Aktivitäten, die unter die Römischen Verträge fallen, und die EU war immer wieder gefordert, gegen ungerechtfertigte Einschränkungen beim Marktzutritt vorzugehen. Mit seiner »Gambelli«-Entscheidung hatte der EuGH Regeln für eine Beschränkung des Marktzutritts aufgezeigt, und den Gerichten der Mitgliedsstaaten Vorgaben zur Bewertung an die Hand gegeben.

Die Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche Strategien mit Blick auf die Öffnung der Glücksspielmärkte. Einige Länder, wie Großbritannien und Italien, haben sich für eine Öffnung entschieden. Dänemark und Frankreich wollen sich diesem Zug anschließen. Deutschland und Schweden verfolgen die entgegengesetzte Strategie und setzen auch in Zukunft auf eine Durchsetzung des staatlichen Monopols. Deutschland hat dieser Position mit dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) einen institutionellen Rahmen gegeben. Die Europäische Kommission geht allerdings davon aus, dass die neuen deutschen Rechtsvorschriften möglicherweise unverhältnismäßig und ungerechtfertigt sind.¹⁵

Im Zusammenhang mit dem GlüStV ist noch eine Reihe von Vorlagefragen deutscher Verwaltungsgerichte seitens des EuGH zu klären, die überwiegend das Thema einer kohärenten und systematischen Begrenzung der Wetttätigkeit betreffen. Sollten die laufenden und zukünftig zu erwartenden europarechtlichen Prüfungen grundlegende Änderungen des GlüStV verlangen, so könnte der Glücksspielmarkt in Deutschland einen strukturellen Wandel und damit einhergehend eine wesentliche Verschiebung der Marktanteile erfahren, wenn private Anbieter unter klaren rechtlichen Bedingungen in den Markt eintreten können.

¹⁴ Das Finanzgericht Hamburg nennt einen Anteil von 37,5% der Bruttospielerträge, der nicht der Umsatzsteuer unterliegt, als eine möglicherweise europarechtlich unbedenkliche Schwelle für die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten, Ausnahmen von der Befreiung von der Mehrwertsteuer einzuführen. Siehe: Finanzgericht Hamburg, Beschluss vom 10. Juni 2009, Az. 3 V 75/09.

¹⁵ Pressebericht vom 7. Februar 2009, »EU-Kommissar McCreevy kritisiert deutsches Wettmonopol«, <http://www.welt.de>.

Tab. 2

Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland – gemessen am Bruttospielertrag

Marktsegment	1995		2003		2005		Durchschnittliche Veränderungsrate pro Jahr in %	
	Mrd. € ^{a)}	Marktanteile in %	Mrd. € ^{a)}	Marktanteile in %	Mrd. € ^{a)}	Marktanteile in %	1995– 2003	2003– 2005
Lotterien und Wetten ^{b)}	4,24	59,3	5,33	61,7	5,30	61,7	2,8	– 0,2
Spielbanken	0,74	10,3	0,96	11,1	0,94	10,9	3,1	– 1,0
Gewerbliches Geld- Gewinnspiel	2,18	30,4	2,35	27,2	2,35	27,4	1,0	– 3,2
Gesamt 1	7,16	100,0	8,64	100	8,59	100	2,3	– 0,3
Sportwetten privater Anbieter ³⁾			0,15	1,6	1,50	12,2		216,2
Online- Casinos ^{c)}			0,15	1,6	0,25	2,0		29,1
Gewinnspiele in Medien			0,50	5,3	2,00	16,3		100,0
Gesamt 2			0,80	8,5	3,75	30,5		116,5
Gesamtmarkt			9,44	100	12,34	100		14,4

^{a)} Gemessen am Bruttospielertrag der dem Spieleinsatz abzüglich der ausgeschütteten Gewinne ist. – ^{b)} Inkl. Deutscher Lotto- und Totoblock, Klassen und Fernsehlotterien, Gewinnsparen, Sport und Pferdewetten. – ^{c)} Basiert auf Schätzungen von DeSIA.

Quelle: Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA); ifo Institut.

Ein weiteres Fragezeichen hinter der Annahme eines langfristig stabilen Rechtsrahmens liegt in § 27 GlüStV, der eine Evaluierung drei Jahre nach Inkrafttreten verlangt. Hierbei wird es u.a. um das Thema gehen, inwieweit sich der GlüStV beim Schutz des Monopols und bei der faktischen Einschränkung des Marktzugangs Privater bewährt hat.

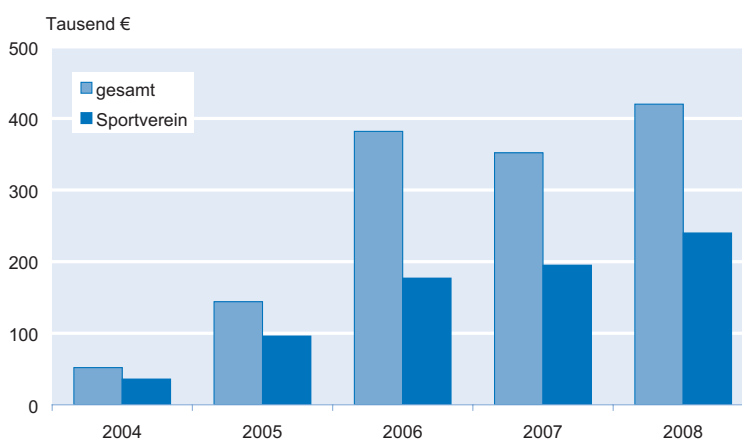
Verschiedene Untersuchungen (vgl. Vieweg 2008, 23) zeigen, dass es in der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts schon zu einem starken Zuwachs der Nachfrage nach dem konkurrierenden Angebot privater Sportwettläden und im Internet gekommen ist. Deshalb ergibt sich für den Glücks- und Gewinnspielmarkt ein höheres Marktvolumen in Deutschland und ein dynamischeres Wachstum. An diesem Gesamtmarkt hatte das gesetzeskonforme Angebot der staatlichen und staatlich konzessionierten Unternehmen sowie des gewerblichen Geldgewinnspiels 2003 noch einen Anteil von über 90%. Bis 2005 ist der Anteil auf knapp 70% abgesunken. (vgl. Tab. 2).

Die starken Rückgänge, die das legale Glücksspielangebot zwischen 2005 und 2008 mit Ausnahme der Fernsehlotterien hinnehmen musste (vgl. Tab. 1), signalisieren, dass die Kunden auf andere Märkte ausweichen. Besonders auffällig sind die Rückgänge im Bereich der Sportwetten.

Fußballtoto und Oddset mussten allein im vergangenen Jahr Einbußen in Höhe von 36 bzw. 25% hinnehmen (vgl. Archiv und Informationsstelle der deutschen Lotto- und Totounternehmen 2009). Das führende private Unternehmen im Bereich der Sportwetten »bwin«, das nach Schätzung von Experten (vgl. MKW Wirtschaftsforschung GmbH 2008, 26) etwa drei Viertel aller Spieleinsätze in Deutschland verbucht, konnte dagegen kräftige Zuwächse erzielen, im Jahr 2008 bei Sportwetten um mehr als ein Fünftel (vgl. Abb. 2). Dies ist wesentlich auf die im Vergleich zu Oddset deutlich besseren Quoten zurückzuführen.

Abb. 2

Entwicklung der Bruttospielerträge des Wettanbieters "bwin"



Quelle: Geschäftsbericht bwin Interactive Entertainment AG (2008).

Umfassendere Daten zur jüngeren Entwicklung des Gesamtangebots privater Glücksspielunternehmen liegen nicht vor, so dass keine Aussagen über das tatsächliche aktuelle Volumen des Glücksspielmarkts möglich sind. Es gibt jedoch eine 2008 abgeschlossene Untersuchung, die eine Aussage für den deutschen Glücksspielmarkt bis 2011 unter verschiedenen Rahmenbedingungen wagt (vgl. MKW Wirtschaftsforschung GmbH 2008, 23 ff.).

Unter dem Szenario des Fortbestands der strikten Monopolisierung auf Grundlage des GlüStV würde der Deutsche Lotto- und Totoblock (DLTB) insbesondere wegen der Beschneidung der Vertriebskanäle und der Beschränkung der Werbung einen mittleren jährlichen Rückgang bei den Bruttospielerträgen von 9% hinnehmen müssen. Es ist nicht zu erwarten, dass der DLTB von einer vollständigen Schließung der privaten Wettshops profitieren würde. Die Spieler würden vermehrt auf das ausländische Wettangebot im Internet ausweichen, für das mit einer mittleren Zuwachsrate von 16% kalkuliert wird.

Kommt es dagegen zu einer Liberalisierung des Marktes, profitiert hiervon auch das staatliche Angebot aufgrund eines effizienteren Vertriebssystems, das auch private Vermittler zulässt. Unter diesem Szenario kann von einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 3% für den DLTB ausgegangen werden. Die verbesserte Marktposition der staatlichen Anbieter dämpft zwar das Wachstum des Online-Marktes, das mit einer Durchschnittsrate von 13% allerdings hoch bleibt. Eine Aufhebung des Verbots privater Wettshops gäbe den Sportwetten einen starken Impuls. In diesem Bereich können sich die Bruttospielerträge mehr als verdoppeln.

Wie oben bereits ausgeführt spricht einiges dafür, dass es auf dem Glücksspielmarkt zu einer Liberalisierung kommen wird. Dies wird allerdings nicht schlagartig der Fall sein, da Deutschland den Weg der Monopolisierung des Angebots gewählt hat. Es ist zu erwarten, dass der GlüStV, der zum 31.12.2011 außer Kraft tritt, in den kommenden Jahren verändert wird, wie bereits die Beschlusslage im Koalitionsvertrag von Schleswig-Holstein aufzeigt.¹⁶ Hinzu kommt, dass mit der sinkenden Nachfrage nach staatlichen Glücksspielangeboten die Bereitschaft einiger Länder sinken kann, den GlüStV in der bisherigen Form weiterzuführen. In diesem Fall wird sich der Glücks- und Gewinnspielmarkt in seiner Struktur in den kommenden Jahren grundlegend wandeln.

Von einer Liberalisierung des Glücksspielmarktes würden insbesondere die Sportwetten profitieren. Eine Legalisierung

dieser Umsätze ließe den Gesamtmarkt stark anwachsen. Mit großer Wahrscheinlichkeit würden die Umsätze der Anbieter von Sportwetten nicht der Umsatzsteuer unterliegen. In der Folge würde der Anteil der Bruttospielerträge aus Glücksspielen, der in den beiden mit Umsatzsteuer belasteten Marktsegmenten erwirtschaftet wird, und gegenwärtig bei unter 50% liegt, deutlich absinken. Hierbei handelt es sich um das gewerbliche Geldgewinnspiel und das Angebot der Spielbanken, die gegenüber den zehn weiteren Segmenten des Glücks- und Gewinnspielmarkts in der Summe an Gewicht verlieren werden. Für die Abgabenbelastung privatwirtschaftlich angebotener Sportwetten, die ein hohes Wachstumspotenzial besitzen, werden wohl spezifische Instrumente eingeführt, wie die schon existierende Rennwettsteuer.

Literatur

- Archiv und Informationsstelle der deutschen Lotto- und Totounternehmen (Hrsg., 2009), *Umsätze auf dem Markt für Gewinnspiele in der Bundesrepublik Deutschland*, Münster.
- Bangemann, M. (1992), »Glücksspiel und Binnenmarkt: Kein Handlungsbedarf«, Presseverlautbarung der Europäischen Kommission vom 22. Dezember.
- Commission of the European Communities (Hrsg., 1991), *Gambling in the Single Market – A Study of the Current Legal and Market Situation*, Luxembourg.
- Dziadkowski, D. (2002), »Zur Struktur der Spielbankenabgabe«, *Umsatzsteuer- und Verkehrssteuerrecht* 88(11).
- Dziadkowski, D. (2009), »Verrechnung von Umsatzsteuer und Spielbankabgabe«, *UR*, Nr. 7, 230.
- Hüschens, F. (2006), »Aktuelle Umsatzsteueränderungen«, *NWB*, Nr. 25, S. 2107.
- MKW Wirtschaftsforschung GmbH (Hrsg., 2008), *Studie über die Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrags zum Lotter- und Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft*, München.
- Schaldemose, Chr. (2009), »Bericht über die Integrität von Online-Glücksspielen (2008/2215(INI))«, Brüssel. 17. Februar.
- Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (2006), *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union – Final Report*, Genf.
- Vieweg, H.-G. (2008), *Wirtschaftsentwicklung 2007 und Ausblick 2008*, München.
- Vieweg, H.-G. (2009), *Wirtschaftsentwicklung 2008 und Ausblick 2009*, München.

¹⁶ Die Positionen der anderen im Herbst 2009 neu gebildeten Landesregierungen zum Thema einer Liberalisierung des Glücksspielmarktes sind bisher nicht bekannt. Entsprechend Schleswig-Holstein kann sich die Idee einer Marktöffnung in weiteren Ländern durchsetzen.