

# Hambach Hambach

Hambach & Hambach · Haimhauser Str. 1 · 80802 München

Landeshaus  
Innen- und Rechtsausschuss des  
Schleswig-Holsteinischen Landtags  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/5396

Hambach & Hambach  
Rechtsanwälte PartG mbB  
Haimhauser Str. 1  
80802 München

T +49 89 389975-50  
F +49 89 389975-60

info@timelaw.de  
www.timelaw.de  
www.gaminglaw.eu

Partnerschaftsregister:  
Amtsgericht München  
PR 1281

***Nur per Email: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)***

15. Februar 2021

**Stellungnahme von Hambach & Hambach Rechtsanwälte  
Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum  
Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland  
(Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)**

Gesetzesentwurf der Landesregierung – [Drucksache 19/2593](#)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,  
Sehr geehrter Herr Dr. Galka,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einräumung der Möglichkeit einer Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021) bedanken wir uns recht herzlich bei Ihnen.

## **A. Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland**

### **I. Allgemein zum GlüStV 2021**

Wir begrüßen es ausdrücklich, dass mit dem Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland eine Abkehr von der bisherigen Verbotspolitik – insbesondere im Bereich der virtuellen Automatenspiele und des Online-Pokers – erfolgt.

Die oberste Zielsetzung des GlüStV 2021 sollte es sein, eine effiziente Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu ermöglichen. Die Bundesländer streben dabei eine Kanalisierung von mindestens 85-90 % an. Dieses Ziel kann jedoch nur erreicht werden, wenn es zwar eine strenge Regulierung gibt, aber gleichzeitig der rechtliche Rahmen gerade im „Digitalen Zeitalter“ so ausgestaltet ist, dass die Angebote für die Spieler attraktiv sind und diese nicht auf die „mit einem Maus-Klick entfernten“, attraktiveren, aber illegalen Angebote ausweichen können.

Die seit dem 15. Oktober 2020 geltende Übergangsregulierung für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker – auf Grundlage des Umlaufbeschlusses der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien vom 8. September 2020 und den hierauf ergangenen Gemeinsamen Leitlinien der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder vom 30. September 2020 – beweist jedoch bereits, dass die angestrebte Kanalisierungsrate von 85-90% durch den GlüStV 2021 nicht erreicht werden kann. Regulierungswillige Anbieter, welche die wesentlichen Anforderungen des GlüStV 2021 bereits im Rahmen der Übergangsregulierung befolgen, verzeichnen seit dem 15. Oktober 2020 einen Rückgang der aktiven Spielerzahl von in der Spitze bis zu 70%. Diese Spieler dürften unwiederbringlich zu nicht regulierungswilligen Anbietern aus Übersee abgewandert sein.

Die wesentlichen Anforderungen des GlüStV 2021, insbesondere im Bereich der virtuellen Automatenspiele, werden den tatsächlichen Bedürfnissen der Spieler nicht gerecht. Der GlüStV 2021 dürfte daher bereits vor seinem Inkrafttreten gescheitert sein.

### **II. Im Einzelnen**

Unsere Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland möchten wir auf das monatliche Einzahlungslimit von EUR 1000,00 je Spieler, die durchschnittliche Spieldauer von fünf Sekunden bei den virtuellen Automatenspielen und den Höchsteinsatz von EUR 1 bei den virtuellen Automatenspielen beschränken.

Denn die Erfahrungen aus der Übergangszeit seit dem 15. Oktober 2020 bzw. seit dem 15. Dezember 2020 zeigen eindrucksvoll, dass es insbesondere diese drei Regelungen sind, welche eine signifikante Abwanderung der Spieler in den Schwarzmarkt zur Folge haben.

## **1. § 6c GlüStV, das anbieterübergreifende Einzahlungslimit**

Ein anbieter- und spielformübergreifendes Einzahlungslimit in Höhe von monatlich EUR 1.000,00 je Spieler dürfte in keiner Weise zu mehr Spielerschutz führen. Für Personen mit geringem Einkommen und / oder Suchtproblemen ist der Betrag viel zu hoch, für Personen, die vermögend sind und / oder ihr Spiel unter Kontrolle haben oder zu den sogenannten „High-Rollern“ zählen, stellt das Limit einen ungerechtfertigten Eingriff in die allgemeine und persönliche Handlungsfreiheit dar.

Im Übrigen zwingt das Einzahlungslimit die Spieler dazu, Gewinne auf dem Konto zu halten oder Auszahlungen zu stornieren, da sie wissen, dass sie bei einer Auszahlung der Gewinne weniger „Spielgeld“ zur Verfügung haben und das Einzahlungs-Limit in sehr kurzer Zeit erreichen werden.

Generell gilt, dass sich in anderen europäischen Regulierungsrahmen die anbieterspezifischen, also auf den jeweiligen Anbieter beschränkten, Limits durchgesetzt haben. Anbieterspezifische Limits haben den Vorteil, dass sie keiner weiteren übergreifenden technischen Struktur bedürfen. Dies ändert sich, sobald ein anbieterübergreifendes „Limit-System“ gefordert wird. Dies führt zu komplexen Themen wie der tatsächlichen technischen Ausgestaltung oder der datenschutzrechtlichen Konformität eines solchen Systems.

## **2. § 22a Abs. 6, 7 GlüStV 2021, durchschnittliche Spieldauer von fünf Sekunden und Höchsteinsatz von EUR 1 bei den virtuellen Automatenspielen**

Insbesondere die Erfahrungen aus Schleswig-Holstein belegen, dass eine Spieldauer von fünf Sekunden einen erheblichen Wettbewerbsnachteil gegenüber dem Schwarzmarkt darstellt und die angestrebte Kanalisierung gefährdet. Eine Spieldauer zwischen zwei und drei Sekunden ist die gewohnte Regel. Von Seiten der Spieler bekommen die Anbieter die Rückmeldung, die Spiele würden technisch nicht einwandfrei laufen, was zwangsläufig zu Misstrauen in die Sicherheit und Seriosität der Angebote führt. Weitere Reaktionen von Spielern aus Schleswig-Holstein sind Vorwürfe, dass die Spielrunden gezielt zum Nachteil des Spielers angesteuert würden. Eine Abwanderung in den unregulierten Markt ist die Folge.

Daneben ist die produktseitige Restriktion des Einsatzlimits von EUR 1 je Spiel dem Vorhaben der Kanalisierung in höchstem Maße abträglich. Eine Auswertung von über 10 Millionen Spielrunden von deutschen Spielern hat ergeben, dass rund 25% der Wetteinsätze über einem Euro liegen. Auch in Schleswig-Holstein gibt es bisher kein solches 1-Euro-Limit. Sollte ein, wie im derzeitigen Entwurf beschriebenes, gesetzlich festgelegtes Einsatzlimit implementiert werden, ist es wesentlich, dass eine praktikable Flexibilisierung über den dann festgeschriebenen Wert hinaus möglich ist. Die Möglichkeit der Erhöhung des Einsatzlimits sollte jedem lizenzierten Anbieter mit einem entsprechenden „Spieler-Monitoring-System“, analog der Option bei den Sportwetten, für jeden leistungsfähigen Kunden

möglich sein. Alles andere wäre der Kanalisierung abträglich und würde zu Wettbewerbs-Verzerrungen zum Nachteil der Kanalisierung führen.

## **B. Stellungnahme zum geplanten Gesetzesentwurf zur Neufassung des Rennwett- und Lotterieggesetzes**

Uns ist durchaus bewusst, dass der Gesetzesentwurf zur Neufassung des Rennwett- und Lotterieggesetzes (noch) nicht Gegenstand einer schriftlichen Anhörung ist. Angesichts der grundlegenden Bedeutung der Besteuerung für die weitere Tätigkeit der Anbieter möchten wir jedoch bereits zum jetzigen Zeitpunkt hierzu kurz Stellung nehmen.

Geplant ist eine Besteuerung von 5,3% auf den Einsatz bei den virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker. Unterstellt wird in der Begründung zur Besteuerung richtigerweise eine durchschnittliche Auszahlungsquote bei den zu regulierenden Spielen von 96%. Statistisch gesehen wird das Geld der Spieler also ca. 25 Mal umgesetzt, d.h. mit 100 EUR werden statistisch 2.500 EUR an Einsätzen getätigt.

Eine Einsatzsteuer von 5% auf 2.500 EUR Einsätze würde demnach zu 125 EUR Steuern führen, obwohl der Spieler nur 100 EUR eingezahlt hat. Das bedeutet, dass die Anbieter mehr Steuern zahlen müssten, als sie einnehmen. In der Konsequenz können die Spiele, so wie sie jetzt angeboten werden, nicht mehr angeboten werden. Die Anbieter müssten die Spiele selbst verändern und die Ausschüttungsquoten verringern. Die Spiele wären in der Konsequenz so unattraktiv, dass die Spieler in den Schwarzmarkt abwandern würden. Die Schwarzmarktanbieter sind im Internet auch nur einen Maus-Klick entfernt.

Von den europäischen Mitgliedsstaaten hat sich lediglich Frankreich ursprünglich zu einer Besteuerung des Online-Glücksspiels auf Grundlage der Spieleinsätze entschieden und das auch nur bei Online-Poker mit 2% auf den Einsatz. Nachdem Frankreich mit einer Kanalisierungsrate von lediglich 50% die eigenen Lenkungsziele klar verfehlt hat, hat sich auch der französische Gesetzgeber zu einer Besteuerung des Online-Glücksspiels auf Grundlage des Bruttospielertrags entschieden.

Die Spieleinsatzbesteuerung konterkariert nicht nur die übergeordneten Ziele des GlüStV 2021 – insbesondere der Kanalisierung – sie stellt auch im europäischen Vergleich einen einmaligen (Irr-)Weg dar.

## **C. Conclusio**

Die absolut kontraproduktiven und negativen Auswirkungen des GlüStV 2021 auf die Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung in geordneten und überwachte Bahnen lassen sich bereits beobachten. So ist bereits jetzt festzustellen, dass ein Großteil der Spieler (bis zu 70%) sich von den regulierungswilligen Anbietern abwenden und mittlerweile bei solchen Anbietern spielen, die den Anforderungen der Übergangslösung nicht gerecht werden.

Die Abwanderung der Spieler hin zu regulierungsunwilligen Anbietern dürfte mit Inkrafttreten des GlüStV 2021 noch zunehmen. Vor allem die Ausweitung des Einzahlungslimits auf ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit dürfte perspektivisch noch zu einer weiteren De-Kanalisation des Spieltriebs führen.

Es bleibt zu hoffen, dass auf den letzten Metern des GlüStV 2021 zumindest das anbieterübergreifende Einzahlungslimit noch überdacht wird und statt eines pauschalen anbieterübergreifenden Einzahlungslimits ein anbieterbezogenes, individuelles Einzahlungslimit eingeführt wird, das auf der individuellen Vermögens- und Einkommenssituation der Spieler basiert. Andernfalls dürfte die sich bereits jetzt abzeichnende Fehlentwicklung nicht aufzuhalten sein.

Hambach & Hambach



Dr. Wulf Hambach  
Rechtsanwalt