

Deutscher
Buchmacherverband
Essen e.V.
Moorenstrasse 23
45131 Essen

Deutscher Buchmacherverband Essen e.V.

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des nordrhein- westfälischen Sportwettengesetzes

*Vorgelegt am 21. Oktober 1999 anlässlich der Anhörung des
Ausschusses für Innere Verwaltung des Landtages von Nordrhein-
Westfalen in Düsseldorf*



1.	VORBEMERKUNG	1
2.	REGULIERUNGSANSPRUCH UND REGULIERUNGSPRAXIS FÜR SPORTWETTEN	2
3.	ANALYSE DER GEPLANTEN ODDSET-WETTEN.....	5
3.1	ODDSET-WETTEN UND ANDERE WETTANGEBOTE FÜR SPORTEREIGNISSE	5
	<i>Oddset-Anbieter</i>	6
	<i>Ausländischer Buchmacher</i>	7
3.2	GRENZÜBERSCHREITENDE SPIELTEILNAHME	8
3.3	STEUERLICHE ASPEKTE.....	9
3.4	REGELUNGEN FÜR WETTEN INNERHALB EU-MITGLIEDSTAATEN	11
3.5	NACHFRAGEMUSTER UND SPIELSUCHTPOTENTIAL	14
4.	AUSWIRKUNGEN AUF DAS DEUTSCHE BUCHMACHERGEWERBE.....	15
5.	VORSCHLÄGE DES DBV	16
6.	RESÜMIERENDE ANTWORTEN AUF DEN FRAGENKATALOG.....	18

1. Vorbemerkung

Die durch den Deutschen Buchmacherverband Essen e.V. (DBV) vertretenen Buchmacher sind im gesamten Bundesgebiet tätig. Mehrheitlich haben die Mitglieder des DBV ihren Geschäftssitz in Nordrhein-Westfalen. Seit Mitte der neunziger Jahre bemühen sich die im DBV organisierten Buchmacher, Genehmigungen zur Annahme von Wetten auch auf andere Sportveranstaltungen, als ausschließlich auf Leistungsprüfungen für Pferde zu erhalten. Alle entsprechenden Anträge hierzu wurden bundeseinheitlich abschlägig beschieden.

Daraufhin wurden 1996 in den Ländern Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen Musterklagen eingereicht. Die jeweiligen Verfahren sind erstinstanzlich vor den Verwaltungsgerichten in München, Hannover und Gelsenkirchen anhängig.

Noch im November 1997 wurde eine bundesweite Antragsaktion durch die im DBV organisierten Buchmacher mit dem erneuten Ziel durchgeführt, Genehmigungen für Sportwetten zu erhalten. Die Stadt München hat nach Rücksprache mit dem Bayerischen Innenministerium mitgeteilt (Anlage 1), dass für Sportwetten "kein Bedarf" bestünde und zudem derartige Anträge abzulehnen seien.

Bereits ein halbes Jahr später hat im Juli 1998 der Bayerische Finanzminister Huber erklärt (Anlage 2), dass für Sportwetten ein "beträchtliches Interesse" von Seiten weiterer Spielerkreise bestünde und diese Wetten ab Februar 1999 von der Staatlichen Lotterieverwaltung München, die als Regiebetrieb direkt dem Bayerischen Finanzministerium unterstellt ist, durchgeführt würden.

Anlässlich einer Besprechung mit der Lotterieverwaltung in München wurde dem DBV eröffnet, dass man "entgegen der Rechtslage" großzügigerweise auf das Annehmen von Pferdewetten zu festen Odds verzichten würde, um den Buchmachern und Rennbahnen "nicht unnötig" Konkurrenz zu machen.

Unterdessen werden Sportwetten unter den Markennamen "Oddset" in sieben Bundesländern durchgeführt. Alleinigiger Erlaubnisinhaber und somit Monopolveranstalter, ist die jeweilige Landeslottogesellschaft, die alle vertraglich im Deutschen Lotto- und Totoblock zusammengeschlossen sind. Die Bayerische Lotterieverwaltung ist dabei in der Betätigung als Buchmacher für Sportwetten besonders erfolgreich (Anlage 3). Die übrigen Bundesländer, darunter NRW, wollen demnächst folgen.

Mehrere Buchmacher haben sich inzwischen um eine Lottoannahmestelle in ihren Geschäftsräumen bemüht, um Sportwetten zumindest als zusätzliche Serviceleistung für den bestehenden Kundenstamm im Angebot zu haben. Die dazu notwendigen Vorgespräche mit den Lottogesellschaften auf Bezirksleiterebene haben zum Teil zu befremdlichem Verhalten geführt. So wurde von einem Bezirksleiter der Deutschen Klassenlotterie Berlin die Bemerkung geäußert, dass Lotto "mal wieder cleverer" als die Buchmacher im Hinblick auf der Erlangung der Genehmigung für Sportwetten gewesen sei.

Dass angesichts der gegenwärtigen Interessenverquickung der öffentlichen Hand als Aufsichtsbehörde und Gesellschafter der Lottounternehmen, eine derartige Häme ungebührlich ist, wird wohl gesagt werden dürfen.

Der DBV schickt diese Bemerkungen voraus, um einen Einblick in die derzeit herrschende Stimmungslage unter den Buchmachern und deren Angehörigen und Mitarbeitern zu geben, die nun seit 1922 Teil des legal normierten Glücksspiels in Deutschland sind, und die ihre gesetzlich gewollte Aufgabe bislang gut erfüllt haben.

Die schriftliche Stellungnahme des DBV schließt sich nun an, wobei im Interesse eines in sich geschlossenen Aufbau der Stellungnahme, die Fragen zur Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtages vom 21.10.1999, erst am Ende der Ausführungen zusammenfassend behandelt werden.

2. Regulierungsanspruch und Regulierungspraxis für Sportwetten

Die wirtschaftliche Tätigkeit in der Bundesrepublik erfolgt im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Von einer nicht zu bestreitenden wirtschafts- und finanzpolitischen Gestaltungsnotwendigkeit der Rahmenbedingungen, ist die direkte Lenkung einzelner Branchen oder gar die eigene unternehmerische Tätigkeit der öffentlichen Hand zu trennen. Beide Eingriffe liegen keineswegs auf der Hand. Im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Systems bedürfen sie sogar besonderer Rechtfertigung.

Im Glücksspielwesen erfolgt die Begründung für eine massive staatliche Regulierung regelmäßig mit Hinweisen auf die notwendige Kanalisierung des Spieltriebs und des Schutzes des Spielers vor übermäßiger finanzieller Ausbeutung. So auch in der Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung zur Änderung des nordrhein-westfälischen Sportwettengesetzes.¹

Der soziale Unwertcharakter des Glücksspiels wird als Begründung für ein Anbietermonopol unter direkter oder indirekter Beteiligung der öffentlichen Hand herangezogen. Private Anbieter werden dadurch vom Marktzugang prinzipiell ausgeschlossen.² Obwohl dies die schärfste Form eines Eingriffes in die Freiheit der Berufswahl darstellt, nämlich ein absolutes **Berufsverbot** hinsichtlich der Veranstaltung von Sportwetten von privaten Buchmachern, findet eine materielle Prüfung der **Verhältnismäßigkeit** dieser **objektiven** Berufszulassungsregelung gemäß der (Drei-) Stufentheorie des Bundesverfassungsgerichtes erst gar nicht statt.³

Mit begrüßenswerter Deutlichkeit stellte das BVerwG in mehreren Entscheidungen fest, dass die Veranstaltung von Sportwetten einschließlich der Betätigung als Buchmacher vom Schutzbereich des Grundrechts der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG umfaßt sind.⁴

Entscheidungserheblich für die Bewertung der Tätigkeit des Buchmachers als Beruf in einem weit gefaßten Sinn, ist vor allem die auf Gewinn gerichtete Tätigkeit, die,

"anders als bei einer Spielbank, nicht allein Zufallsprodukt eines wechselnden Spielverlaufs, sondern durch den Buchmacher auch mit der Festlegung der Wettangebote gesteuert (wird)."

¹ Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4076 (1999), Begründung zu § 1, Nr. 1

² Im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren zugunsten der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co, ebenda

³ Urteil vom 11.06.1958, BVerfGE 7, 377ff.

⁴ BVerwG, Urteil vom 23.8.1994, BVerwGE 96, 293ff. - Sportwettunternehmen; Urteil vom 4.10.1994 BVerwGE 97, 12ff. - Buchmacher.

"Denn der Buchmacher ...kann - und das ist das eigentliche Buchmachergeschäft - Wetten "zu festen Odds" anbieten, bei denen er gegen den Einsatz des Wetteilnehmers einen bestimmten Gegeneinsatz setzt. Die Festlegung von Einsatz und Quote bestimmt Risiken und Chancen und letztlich den Gewinn des Buchmachers."⁵

Nach diesen Ausführungen des BVerwG ist die Tätigkeit des Buchmachers nicht nur mit der Veranstaltung von Rennwetten, sondern auch mit der weiter gefaßten Veranstaltung von Sportwetten allgemeiner Art prinzipiell vereinbar. Dementsprechend kennen andere EU-Staaten, in denen ebenfalls private Buchmacher zugelassen sind, eine Einschränkung nur auf Rennwetten nicht.⁶

Allerdings steht bereits die Formulierung des § 1 (Wettunternehmen) in der geltenden Fassung des Sportwettengesetz von 1955 einer Zulassung privater Sportwettenveranstalter entgegen. Wir halten das Gesetz schon in der bestehende Form für **nichtig**, weil es über die Voraussetzungen, unter denen eine Zulassung erteilt oder abgelehnt werden kann, nichts enthält. Das Gesetz bleibt damit unter dem Mindeststandard, den die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem **Wesentlichkeitsgebot** insbesondere im Zusammenhang mit Art. 12 GG für die gesetzlichen Voraussetzungen exekutiver Entscheidungen hergeleitet hat. Darüber hinaus sind die Zulassungsvoraussetzungen in § 4, Nr. 2 gesetzlich so geregelt, dass eine gewerbsmäßige private Tätigkeit, die auf Verdienstmöglichkeiten zur Sicherung der Lebensführung angewiesen ist, praktisch ausgeschlossen ist. Die Regelung erfordert, dass die nach Abzug der Kosten verbleibenden Beträge vollständig für die in der Bestimmung genannten Zwecke zu verwenden sind. Folglich wurden in den anhängigen Musterverfahren die Zulassung auf Veranstaltung von Sportwetten begehrt, ohne das Sportwettengesetz von 1955 in Anspruch zu nehmen.

Dass ein Verbot des Sportwettenberufs, wie es sich praktisch aus dem Sportwettengesetz ergibt, notwendig wäre, ist nirgends nachgewiesen oder auch nur belegt. Die Buchmacher in NRW sind in ihrer Tätigkeit hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit und der Ordnungsmäßigkeit bei der Durchführung des Wettbetriebes geprüft und haben diese Anforderungen sämtlich erfüllt, weil sie Voraussetzung für die Zulassung als Buchmacher sind. Es ist nicht ersichtlich, warum diese strengen Anforderungen nicht auch für die Zulassung von privaten Sportwettveranstaltern genügen sollen, um den Aufsichts- und Kontrollüberlegungen des Innenministers Rechnung zu tragen.

Die beabsichtigte Neufassung des § 1 Sportwettengesetzes hat nichts mit der Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen für Sportwetten zu festen Gewinnquoten ("festen Odds") zu tun. Allein die Neuregelung des § 4, Abs. 1 ist dazu notwendig. Die Anordnung in § 4 Abs. 2, die die mit der Ausübung des Berufs notwendige Erzielung eigener Einkünfte gesetzlich untersagt, bleibt auch in der neuen Fassung unangetastet.

Das Sportwettengesetz in der neuen Fassung beseitigt daher nicht die bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Es hat erkennbar **den alleinigen Zweck**, die Durchführung der beabsichtigten **Wettangebote** für ein dem Land nahestehendes Wettunternehmen noch weitergehend **zu monopolisieren**. Dies halten wir ebenfalls für verfassungswidrig. Diese Bestimmung ist auf der einen Seite **nicht mit Art. 12 GG vereinbar**; sie widerspricht auf der anderen Seite auch **Artikel 90 Abs. 2 EU-Vertrag**.

Dass nur ein Unternehmen der öffentlichen Hand zur Abwehr der von der Landesregierung befürchteten Gefahren im Hinblick auf die Spieleidenschaft der Bevölkerung geeignet ist, nicht

⁵ BVerwGE 97, 13 - Buchmacher

⁶ Siehe dazu nachstehend Nr. 3.4. dieser Stellungnahme

aber private Einrichtungen, wird die Landesregierung - entgegen ihrer Behauptung - selbst nicht ernsthaft vertreten wollen. Allein die in NRW tätige Westdeutsche Lotterie GmbH & Co hat bereits 1996 insgesamt 31,5 Mio. DM für eigene Werbung ausgegeben, dies ist mehr als alle Buchmacher im gleichen Zeitraum an den Landeshaushalt an Rennwettsteuer abführen konnten. Alle Mitgliedsgesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblock haben 1996 sogar 120 Millionen DM für Werbung und Absatzförderung ausgegeben.⁷

Das Kammergericht Berlin kommt deshalb hinsichtlich der behaupteten Vorzüge öffentlicher Monopolveranstalter zu folgender Schlußfolgerung:

Ob derartige Aktivitäten überhaupt mit der...in Anspruch genommenen Verantwortung, die "Spiellust der Bevölkerung einzudämmen" vereinbar sind, mag dahinstehen; sie unterscheiden sich von dem erklärtermaßen auf Gewinnsteigerung ausgerichteten Marktverhalten der gewerblichen Spielvermittler allenfalls graduell.⁸

Auch gelangt das Kammergericht zu der Auffassung, dass die Möglichkeit von Missbrauch und Manipulation, die ebenfalls immer wieder zur Begründung eines öffentlichen Monopolangebotes herhalten muß, "allenfalls abstrakt" bestünde. Weiter führt das Kammergericht aus, dass ein **Nachweis konkreter Missbräuche**, die auf eine mangelnde Kontrollmöglichkeit privater Anbieter hindeuten, zu erbringen ist. Sonst sei der *generelle* Ausschluß privater Spielunternehmer unvereinbar mit dem **Übermaßverbot**.⁹ Nun hat es bei den seit 1922 zugelassenen Buchmachern gerade keine derartigen Beanstandungen gegeben. Es ist auch nicht zu erwarten, dass die Veranstaltung von Sportwetten hieran etwas ändert.

Für die angebliche Gefährdung durch die Spieleidenschaft ist es letztlich auch gleichgültig, wohin die Erträge abgeschlossener Wetten fließen. Ein privates Unternehmen ist naturgemäß nicht in der Lage, Konzessionsabgaben an das Land abzuführen. Solche Abgaben setzen gerade ein Monopolisierung des Wettmarktes voraus. Die Monopolisierung hat erkennbar überhaupt den Zweck, dem Land auch für Sportwetten solche - wie bei Lotterien gebräuchliche - Konzessionsabgaben zu verschaffen. Eine Monopolisierung aus fiskalischen Erwägungen mit dem Argument der Gefahrenabwehr gegenüber privaten Glücksspielanbietern durchzusetzen, unterliegt schon in tatsächlicher Hinsicht erheblichen Zweifeln,¹⁰ verfassungskonform ist sie nicht.¹¹ Daran ändert auch nichts die Zweckbestimmung der Erträge zugunsten mildtätiger oder kultureller Zwecke.

So besteht aufgrund der Haushaltshoheit des Parlaments ein adäquates demokratisches Verfahren, um über die Förderung von bestimmten Gemeinwohlinteressen zu entscheiden. Die zweckgebundene Verwendung der Glücksspieleinnahmen ist zwar medienwirksam, aber nicht unbedingt mit dem geltenden Non-Affektionsprinzip der Finanzverfassung zu vereinbaren. Einige Länder (Bayern, Schleswig-Holstein, Berlin) verzichten daher zurecht auf eine Zweckbindung der Steuereinnahmen aus den Glücksspielen und stellen diese im allgemeinen Haushalt ein. Dieser Grundsatz gilt auch für die **Rennwettsteuer**, als der bislang alleinigen Steuer für gewerbliche Wettverträge zu festen Gewinnquoten.¹²

⁷ Kammergericht Berlin, Beschluß Kart 1/96 vom 11.12.1996, S. 32

⁸ ebenda, S.32/33

⁹ ebenda in Bezug auf gewerbliche Lotterievermittler, S. 34

¹⁰ Gassner, NVwZ (1995), Glücksspiel und Berufsfreiheit, S. 449

¹¹ Vgl. Wilms, H. (1999), Die Behinderung der europarechtlichen Dienstleistungsfreiheit durch das deutsche Steuerrecht, in: UVR 1999, S. 63ff., hier Nr.II

¹² Die Zweckbindung der Buchmachersteuer zugunsten der Förderung der Pferdezucht ist bereits zum 1.5.33 entfallen. Vgl. Deutscher Buchmacherverband Essen e.V. (Hrsg.) (1999): "Ausarbeitung zu einer Neuordnung der Rennwettsteuer", S. 5

3. Analyse der geplanten Oddset-Wetten

3.1 *Oddset-Wetten und andere Wettangebote für Sportereignisse*

Wettangebote zu ausschließlich festen Quoten sind bei Sportwetten ein Reflex der Tatsache, dass es hierbei - im Unterschied zu Pferderennen - keine Totalisatorquoten gibt, die auch Gegenstand eines Wettvertrages zwischen Buchmacher und Wetter sein können.¹³ Die Zulassung eines Totalisators auch bei anderen Sportereignissen als Pferderennen wurde anlässlich der Gesetzgebung zum Rennwett- und Lotteriegesezt 1922 ausdrücklich erwogen, zugunsten des "Schutzes" der Pferdezuht vor weiterer Konkurrenz jedoch verworfen.¹⁴ Die Beschränkung des Regelungsbereiches des Rennwett- und Lotteriegesezt ist insofern eher Ausdruck des seinerzeit vorherrschenden Gedankens der Förderung der militärisch orientierten Pferdezuht, jedoch keine unabänderliche ordnungspolitische Festlegung.

Auch handelt es sich bei den Sportwetten zu festen Gewinnquoten um kein wirklich neues Glücksspielangebot, sondern um **Wettabschlüsse auf andere Sportereignisse** als Gegenstand von Wettverträgen. Sportwetten sind allerdings keine einfache Substitution der mittlerweile erfolglosen Ausspielung "6aus 45" oder der 11er-Wette des Lotto- und Totoblocks. Entgegen der Titulierung als Wette, wird bei diesen Ausspielungen dem interessierten Publikum nach einem festen Gewinnplan und einem festen Lospreis ein bestimmter Geldgewinn in Aussicht gestellt.¹⁵ Ein wetttypisches Risiko für den Spielunternehmer ist mit ihrer Veranstaltung nicht verbunden.

Die Staatliche Bayerische Lotterieverwaltung schreibt zur Begriffsbestimmung der Oddset-Wetten:

"Der Begriff "Odds" kommt aus dem Englischen und bedeutet "Gewinnchancen bzw. Gewinnquoten". "Set" heißt übersetzt "festgelegt". ODDSET ist also die Wortschöpfung für "feste Gewinnquoten". ODDSET ist ein neues Spielangebot für Sportfans.¹⁶"

Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei nochmals verdeutlicht, dass der Begriff "Oddset" lediglich ein bereits 1986 in Skandinavien eingeführter Markenname für Sportwetten darstellt. Es handelt sich nicht um ein besonderes, ausschließlich nur von Lotterieunternehmen durchführbares Spielangebot, sondern um **einen gewerblichen Wettvertrag**, bei dem im vorhinein die Auszahlung bei der richtigen Vorhersage aller abgegebenen Tips festliegt. Das wöchentliche Oddset-Angebot der Staatlichen Bayerischen Lotterieverwaltung, das von den übrigen Oddset-Anbietern des Lotto- und Totoblocks übernommen wird, unterscheidet sich mithin auch nicht von der Quotenliste eines bspw. österreichischen Buchmachers.¹⁷

Wie das nachfolgende Beispiel zeigt, weisen lediglich die angebotenen festen Gewinnquoten Unterschiede auf und spiegeln die unterschiedliche Einschätzung der Buchmacher wider. Das Wettangebot an sich ist gleich. Dabei steht die erste Quote für die Auszahlung auf Sieg der Heimmannschaft (1), die mittlere Quote für die Auszahlung bei einem Unentschieden (X), die letzte Quote gibt die Auszahlung bei einem Auswärtssieg an (2).

¹³ BVerwGE 97, 12ff. - Buchmacher., aaO., S. 13

¹⁴ Vgl. Mirre/Baumann (1934), Das Rennwett- und Lotteriegesezt, vor § 1, S. 24. Wörtlich ist von Totalistoren anlässlich des Ausgangs von Radrennen und Kraftwagenrennen die Rede.

¹⁵ Vgl. Eser, in Schönke/Schröder, StGB, 25. Aufl., § 286, Rd-Nr. 2

¹⁶ Staatliche Bayerische Lotterieverwaltung, in: www.oddset.de, "Über Oddset", 8.10.99

¹⁷ Vgl. www.oddset.de "Spielpläne" und www.betandwin.com "Liste der Spiele", 8.10.99

Beispiel:¹⁸**a) ODDSET-Angebot der Bayerischen Lotterieverwaltung, München für die EM-Qualifikationsspiele am 9./10.10.99**

		1	X	2
EMQUAL 44	Schottland - Litauen	1.20	4.00	6.00
EMQUAL 84	Spanien - Israel	1.20	4.00	6.00
85	Österreich - Zypern	1.30	3.40	5.40

b) Quotenangebot des österreichischen Buchmachers Betandwin Entertainment AG, Feldkirch für die EM-Qualifikationsspiele am 9./10.10.99

		1	X	2
Schottland gegen Litauen	09-10-1999 15:00	1.35	3.90	6.50
Spanien gegen Israel	10-10-1999 19:30	1.25	4.25	7.50
Österreich gegen Zypern	10-10-1999 19:30	1.40	3.50	5.75

Die angebotenen Quoten repräsentieren die vom Buchmacher zugrunde gelegten Wahrscheinlichkeiten für das Eintreten der entsprechenden Spielausgänge sowie die eingearbeitete Renditemarge des Wettunternehmers. Je kleiner die Wahrscheinlichkeit eines Spielausgangs ist, desto größer ist seine Quote. Die reziproken Werte der Quoten lassen sich dabei als Wahrscheinlichkeiten auffassen.

Oddset-Anbieter

Zur Erläuterung werden zunächst die **Oddset-Quoten der Paarung 44 Schottland-Litauen** betrachtet. In diesem Beispiel ist die Summe der reziproken Werte der Quoten

$$(1) \quad \frac{1}{1,20} + \frac{1}{4,00} + \frac{1}{6,00} = 1,25$$

D.h. die Wahrscheinlichkeiten dieses Wettmarktes liegen um 25% über der theoretischen Wahrscheinlichkeit von eins (=100%), dass das sogenannte sichere Ereignis erfolgt, nämlich das eines der drei möglichen Spielausgänge eintritt.

Mit anderen Worten muß ein wettinteressierter Kunde, will er bei jedem möglichen Spielausgang mit Sicherheit DM 100 zurück erhalten, insgesamt DM 125 aufwenden. Die Einsätze müssen dazu der Wahrscheinlichkeitsverteilung des Buchmachers entsprechend gewichtet getätigt werden, und zwar DM 83,33 + DM 25 + DM 16,66 = DM 125. Man sagt, die Quoten sind um 25% "überhoben".

Der theoretische Gewinn, ausgedrückt als Prozentsatz der einbehaltenen Wetteinsätze des Oddset-Anbieters, beträgt in diesem Beispiel

¹⁸ ebenda

$$(2) \quad \frac{125 - 100}{125} = 0,2 = 20 \%$$

Die Gewinnmarge von 20% ist deswegen nur theoretisch erzielbar, weil das tatsächliche Wettverhalten immer von den zugrunde gelegten Eintrittswahrscheinlichkeiten des Buchmachers abweicht. Im Extremfall wird nur ein möglicher Ausgang der Spielpaarung gewettet, in diesem Fall gewinnt der Anbieter entweder alle Einsätze oder er verliert sogar selbst über die Einsätze hinaus.

Aus diesen Gründen umfasst das Angebot von Oddset ausschließlich Verbindungswetten, d.h. es muss auf die Ausgänge mehrerer Spiele gewettet werden. Dadurch steigt der Schwierigkeitsgrad und das Risiko des Anbieters sinkt.

Oddset verlangt die Vorhersage von mindestens 3 Ereignissen (Chance 1:27) bis zu maximal 10 Ereignissen (Chance 1:59049) aus einer Liste von 90 Paarungen. Bei einer "Überhebung" der Quoten um durchschnittlich jeweils 25% erhält man dementsprechend den Prozentsatz der theoretisch vom Wettunternehmer einbehaltenen Wetteinsätze, also dem Rohertrag, gemäß der nachfolgenden Tabelle 1.

Tabelle 1: Prozentsatz des theoretischen Rohertrags bei Oddset

Anzahl der Paarungen je Wette	Prozentsatz der einbehaltenen Einsätze
3	48,8%
4	59,0%
5	67,2%
6	73,8%
7	79,0%
8	83,2%
9	86,6%
10	89,2%

Es ist deutlich zu erkennen, dass der Gewinn des Anbieters um so größer ist, je mehr Spielpaarungen kombiniert werden. Ob dieses Spielangebot bei mehr als 6 Paarungen je Wette bei der vorgeschriebenen Mindestausschüttung von 25% von Lotterien überhaupt zulässig ist, kann hier dahinstehen, weil es sich nur um theoretisch erzielbare Renditen handelt. Anders als bei einem festen Gewinnplan einer Lotterie, stellt sich die tatsächliche Rendite aufgrund des wechselnden Wetterfolges der Wetter ein. Es ist daher realistisch und entspricht den bisherigen Erfahrungen, wenn in der Begründung des Gesetzes von einer Rendite für das Spielformat Oddset von 45% ausgegangen wird.¹⁹

Ausländischer Buchmacher

Jedoch macht die vorstehende Analyse auch deutlich, dass das Angebot des ausländischen Anbieters für den Wetter vergleichsweise attraktiver ist. Dies ist bereits daran zu erkennen, dass für die meisten Spielausgänge die Quote des österreichischen Buchmachers höher ist, als das entsprechende Oddset-Angebot. Werden die Buchmacher-Quoten für die EM-Qualifikation

¹⁹ Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4076 (1999), Begründung zu § 4, Nr. 2.

zwischen Schottland-Litauen vom 9.10.1999 herangezogen, ergibt sich gemäß Rechnung (1) folgende "Überhebung", als Maßstab der Rendite des Wettunternehmers.

$$(3) \quad \frac{1}{1,35} + \frac{1}{3,90} + \frac{1}{6,50} = 1,15$$

Die eingearbeitete Gewinnmarge des österreichischen Buchmachers ist mit 15% deutlich geringer. Dementsprechend beträgt der Prozentsatz des theoretischen Rohgewinns des Buchmachers gemäß Gleichung (2)

$$(4) \quad \frac{115 - 100}{115} = 0,13 = 13 \%$$

Im Ergebnis läßt sich feststellen, dass unter Wettbewerbsbedingungen die Gewinnmargen der Buchmacher geringer ausfallen,²⁰ als im beabsichtigten Monopolmarkt. Geringere Gewinnmargen sind jedoch ein aktives Moment des Verbraucherschutzes, weil der potentielle Vermögensverlust des Spielers um so höher ist, desto größer der Einbehalt des Wettunternehmers ausfällt.²¹

Private Buchmacher gehen im allgemeinen auch ein größeres wirtschaftliches Risiko ein, weil sie bereits sind, auch auf einzelne Paarungen (Ereignisse) Wetten anzunehmen (Chance 1:3). In Kombination mit den ebenfalls von privaten Buchmachern veranstalteten Verbindungswetten, ergibt sich so eine auf Erfahrungswerte basierende durchschnittliche Rendite von etwa 15% bis 20%.

3.2 Grenzüberschreitende Spielteilnahme

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen geht offensichtlich davon aus, dass es sich bei den ausländischen Spiel- und Wettangeboten um illegale Aktivitäten handelt.²² Diese Einschätzung teilt der DBV nicht. Ausländische Wettunternehmer - zumal im Geltungsbereich der EU - unterliegen vergleichbaren Zulassungskriterien wie in Deutschland und haben diese zu erfüllen, um eine Erlaubnis zu erlangen. Auch stehen die entsprechenden Strafrechtsnormen der §§ 284, 286 StGB einer erlaubten Tätigkeit außerhalb des Geltungsbereichs deutschen Rechts nicht entgegen. Träfe die Einschätzung der Landesregierung zu, wäre im übrigen das bestehende Oddset-Angebot Bayerns und weiteren sechs Bundesländern ebenfalls in NRW illegal, weil hier nicht genehmigt.

Nicht zu vergessen sind die bundesdeutschen Lotterie- und Wettangebote, die zu einer grenzüberschreitenden Spielteilnahme in Deutschland, also unter umgekehrten Vorzeichen, animieren. Das vielbeachtete EuGH-Verfahren "Schindler" hatte ja gerade den Vertrieb deutscher Lotterielose im Ausland zum Gegenstand.²³

Gleichwohl führt die Teilnahme von Inländern bei ausländischen Wettunternehmen zu finanziellen Abflüssen. Die im immer wieder genannte Größenordnung von etwa 500 Mio. DM erscheint dem

²⁰ In Österreich gibt es nach Angaben des Österreichischen Buchmacherverbandes derzeit etwa 130 Buchmacher.

²¹ Vgl. Albers, N. (1993), Ökonomie des Glücksspielmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 127f.

²² Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4076 (1999), Begründung zu § 4, Nr. 2

²³ EuGH, Urteil vom 24.3.1994, Rechtssache C -275/92

DBV als plausibel. Hierbei handelt es sich freilich um die im Ausland getätigten Wetteinsätze, von denen die Wettgewinne in Abzug zu bringen sind. Trotzdem stimmen diese Zahlen bedenklich, sind diese Umsätze doch höher, als die Buchmacher in Deutschland mit Pferdewetten erzielen.²⁴

Der DBV erwartet allerdings, dass das Oddset-Angebot **allein nicht ausreichend** ist, eine Verringerung des **Abflusses von Spielgeldern** in das benachbarte Ausland zu erreichen. Immerhin konnten sich die Nachfragestrukturen in den vergangenen Jahren deutlich verfestigen. So beobachtete der DBV bereits seit Anfang der neunziger Jahre die zunehmende Tendenz, im Ausland, namentlich in England und vor allem in Österreich zu wetten.

Die vorstehende vergleichende Analyse hat gezeigt, dass die Wettangebote im Ausland zum Teil deutlich attraktiver sind. Dies ist begründet durch

- a) geringere Wettsteuern, die es ermöglicht, "knapper" zu kalkulieren. Dadurch sind die Gewinnquoten höher.
- b) die Möglichkeit auch einzelne Paarungen zu wetten, was bei Oddset nicht durchführbar ist. Dadurch steigt Erfolgsaussicht einer Wette von 1:27 (Oddset) auf 1:3 (Einzelwette).
- c) Innovative Wettangebote, wie z. B. Handicap-Wetten (Vorlage 0:1), Halbzeit-Wetten, sowie neuerdings sogenannte "Live-Wetten", mit verschiedenen Wettangeboten während des laufenden Fußballspiels (z. B. welcher Spieler schießt das nächste Tor?).
- d) eine größere Auswahl an Sportereignissen. Oddset bleibt spieltechnisch auf 90 Sportereignisse pro Kalenderwoche begrenzt. Dies ist viel, jedoch im internationalen Maßstab nicht genug.

Oddset kann deshalb nicht das gesamte Spektrum der aktuellen Wettformen abdecken. Gerade die innovativen Spieler, die derzeit im Ausland ihre Wetten tätigen, werden sich von Oddset kaum erreichen lassen. Gleichwohl wird Oddset den Markt für Sportwetten in Deutschland popularisieren. **Diese Popularisierung kann sogar zu dem unerwünschten Effekt führen, dass mit zunehmender Vertrautheit, auch Gelegenheitswetter den Wunsch verspüren, zu günstigeren Konditionen im Ausland zu wetten.**

Aus diesen Gründen ist es erforderlich, auch die in NRW tätigen Buchmacher als weitere Anbieter für Sportwetten zuzulassen. Nur dadurch kann von Oddset hinterlassene Angebotslücke geschlossen und das gesamte Spektrum der Sportwetten abgedeckt werden. Letztlich ist die Zulassung sogar notwendig, um dem wirtschaftspolitischen Ziel, den Abfluss von Spielkapital in das Ausland zu verhindern und fiskalisch nutzbar zu machen, zum Durchbruch zu verhelfen.

3.3 Steuerliche Aspekte

Den steuerlichen Gegebenheiten von Wettverträgen ist bislang im Gesetzgebungsverfahren keine Beachtung geschenkt worden. Dabei ist die Höhe der Steuerbelastung zusammen mit der kalkulierten Gewinnmarge des Wettunternehmers entscheidend für den Preis der Wette.

²⁴ Es wurden 1998 von den Buchmachern etwa 250 Mio. DM umgesetzt. Hinzu kamen etwa 130 Mio. DM Totalisatorwetten aus den Wettannahmen der Buchmacher.

Denn diese Größen bestimmen den Einbehalt des Wettunternehmers, also den Teil des Umsatzes, der nicht als Gewinnausschüttung an die Spieler zurückfließt. Insgesamt wird für Wetten der Betrag ausgegeben, der verloren wird, nicht der Betrag, der gesetzt wird. Aufgrund der praktischen Schwierigkeiten, u.a. den Umsatz zu bestimmen, sind Glücksspiele nach Art. 13 Teil B, f der 6. EG-Richtlinie von der Umsatzsteuer zu befreien.²⁵ Es sei wirksamer, sie stattdessen Sondersteuern zu unterwerfen.²⁶

Der nordrhein-westfälische Innenminister Behrens rechnet aufgrund der Einführung von Oddset-Wetten mit einem Mehraufkommen aus der Umsatzsteuer von 15 Mio. DM bis 25 Mio. DM bei geschätzten Einsätzen von 320 Mio. DM.²⁷ Obwohl die Umsatzsteuer auf 320 Mio. DM etwa 51,2 Mio. DM beträgt, ist die tatsächliche Steuerlast also wesentlich geringer. Für Oddset-Wetten läßt die Landesregierung eine Steuerregelung zu, die bei der Besteuerung der Geldspielgeräte erbittert bekämpft wurde: der Vorsteuerabzug auf den in Aussicht gestellten Geldgewinn.²⁸ Zudem ist die Umsatzsteuerpflicht für reine Glücksspiele ein Verstoß gegen die 6. EG-Richtlinie.

Geht man wie angekündigt davon aus, dass bei Oddset-Wetten für jeweils 100 DM Einsatz im Durchschnitt 55 DM als Gewinn ausbezahlt werden, so ergibt sich ein Rohertrag von DM 45 auf den Umsatzsteuer von 16% zu entrichten ist. Die tatsächliche Steuerlast (t) auf den Wetteinsatz ergibt sich demnach als

$$(5) \quad t = 45 - \frac{45}{(1,16)} = 6,20 = 6,2 \%$$

Dieser sicherlich "preiswerte" Steuertarif wirft eine Reihe von schwerwiegenden Bedenken auf. So wird nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt bundesrechtlich einheitlich den Totalisatoren und Buchmachern die Abführung eines Steuersatzes von 16,66% des Wetteinsatzes aufgegeben. Es handelt sich dabei um eine Verkehrssteuer, die jede wirtschaftliche Transaktion besteuert. Die Umsatzsteuer ist dagegen eine Wertschöpfungssteuer, die lediglich die auf jeder Produktionsstufe entstehende zusätzliche Wertschöpfung besteuern will und deshalb zum Vorsteuerabzug berechtigt. Zudem ist die Rennwettsteuer als Verkehrssteuer eine reine Landessteuer, während bei der Umsatzsteuer die Ertragshoheit bei Bund und Ländern gemeinschaftlich liegt.

Erschwerend hinzu kommt die bereits bestehende steuerliche Ungleichbehandlung zwischen Rennvereinen und Buchmachern, deren Thematisierung hier zu weit führen würde. Jedenfalls hat der Gesetzgeber aus Gründen der Förderung der Pferdezucht den Rennvereinen eine weitgehende Steuersubvention der Rennwettsteuer gewährt. Totalisatoren führen die Steuern nicht ab, sondern behalten sie bis auf Restbeträge für den Rennverein mit der Zweckbestimmung ein, den Betrag für öffentliche Leistungsprüfungen für Pferde zu verwenden. Für Wettabschlüsse auf dem Rennplatz geht diese Regelung sicherlich in Ordnung. Grenzen findet diese Subvention, wenn die Errichtung von Wettannahmestellen der Vereine in unmittelbare Konkurrenz zu den Buchmachergeschäften tritt.

Die Tabelle 2 gibt einen Überblick über die gegenwärtig zu erwartenden Steuerregelungen, sollte es zu einer Einführung von Oddset-Wetten kommen.

²⁵ 6. EG-Richtlinie 77/388/EWG vom 17. Mai 1977, in Abl. L 145 S. 1 ff.

²⁶ Vgl. Terra/Kajus, A Guide to the European VAT Directives, Art. 13 S. 137 First report, Art. 33, S. 49f. „Gaming lotteries“

²⁷ Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 12/123 vom 1.9.1999, S. 10039, Rd.-Nr. D

²⁸ Erst durch den EuGH wurde diese Regelung 1994 bei den Geldspielgeräten anerkannt Vgl. EuGH Urteil vom 5.5.1994 RS C 38/93 „Glawe“

Tabelle 2: Unterschiedliche Steuerbelastungen bei Wettabschlüssen

Wettangebot	Steuerart	Bemessungs- grundlage	Besonderheiten	Tatsächliche Steuerlast in % des Einsatzes
Totalisator-Wetten	Rennwettsteuer	Transaktion	96% Steuer- rückerstattung	0,67%
Oddset-Wetten	Umsatzsteuer	Wertschöpfung	-	6,2%
Buchmacher-Wetten	Rennwettsteuer	Transaktion	-	16,66%

Es geht also im Ergebnis um Fragen der **Steuergerechtigkeit**. Auf die außerordentlichen umfangreichen Erörterungen zur Frage des **Gleichheitssatz im Wettbewerb** braucht hier nicht eingegangen werden.

Jedenfalls ist das Ergebnis der steuersystematischen Verwerfungen zunächst **eine unmittelbare Wettbewerbsverzerrung**, wie sie auch praktisch schon erfolgt. Der Buchmacher muß seine Rennwettsteuerbelastung abwälzen, weil er sonst mit dem Restbetrag seines Rohgewinns die Kosten und einen angemessenen Eigenverdienst nicht erwirtschaften kann. Der Totalisator braucht die Rennwettsteuer nicht abzuwälzen, weil er sie nicht zu zahlen braucht. Der Oddset-Anbieter braucht die Steuer ebenfalls nicht abzuwälzen, weil durch den **Vorteil des Vorsteuerabzuges** bedingt, der Einbehalt ausreicht, die Steuerbelastung selbst zu tragen. Der die Kosten übersteigende Teil, wird dann über den Weg der Konzessionsabgabe abgeschöpft.

Man wird kaum sagen können, dass bei den verschiedenen Wettverträgen unterschiedliche Sachverhalte vorliegen, die der Gesetzgeber deshalb auch steuerlich unterschiedlich behandeln kann. Die steuerliche Bevorzugung der Oddset-Anbieter, aber auch der Rennvereine gegenüber den Buchmachern bei der Tätigkeit des Wettabschlusses, ist verfassungsrechtlich nicht haltbar, weil sie **ein unzulässiger Verstoß gegen Art. 3 GG** ist.

3.4 Regelungen für Wetten innerhalb EU-Mitgliedstaaten

Will man ein steuersystematisch **ausgewogenes Konzept** entwickeln, das einer möglichen Überprüfung unter verfassungsrechtlichen und EU-rechtlichen Gesichtspunkten standhält, jedoch auch die aktuellen Marktgegebenheiten berücksichtigt, so lohnt der Blick auf die Regelungen in den EU-Nachbarstaaten. Aufgrund **des internationalen Preiszusammenhangs** bei Wettangeboten und der gewünschten Absorption ausländischen und illegalen Wettaufkommens, ist auf ein durchsetzbares fiskalisches Tarifniveau zu achten. Nur dann können die mit der Zulassung von Sportwetten gesetzten Ziele erreicht werden.

Innerhalb der EU sind Oddset-Wetten durch Svenska Spel, dem staatlichen schwedischen Lotterieveranstalter, 1986 eingeführt worden. 1998 erreichten Oddset-Wetten etwa 25% von Svenska Spel, das sind 3,2 Mrd. schwedische Kronen bei einem Gesamtumsatz von 12,7 Mrd. Kronen. Auf den gesamten schwedischen Glücksspielmarkt bezogen, beträgt der Umsatzanteil von Oddset etwa 10 Prozent.²⁹ Anderer Oddset-Anbieter im EU-Raum ist derzeit noch Dänemark. Österreich beabsichtigt ebenfalls, Oddset durch die staatliche Österreichische Lotterien GmbH einführen zu lassen. Außerhalb der EU wird das Spielformat "Oddset" noch in Kanada (British Columbia), in Ungarn und in der Tschechoslowakei genutzt.

²⁹ Alle Angaben www.svenska-spel.com, Rubrik "Branschen", 09.10.1999

Gemeinsame Besonderheit der vorstehenden europäischen Staaten ist, dass das Spielformat "Oddset" jeweils von einem staatlichen Anbieter veranstaltet wird. Dies ist wie eingangs erläutert, in erster Linie auf Markenschutzrechte und spieltechnische Vorgaben zurückzuführen. So beliefert der schwedische EDV-Hersteller ESSNET alle Veranstalter mit der notwendigen Ausstattung, was eine gewisse Einheitlichkeit im Spielangebot bedingt. Insgesamt ändert es nichts an der Tatsache, dass es sich hier bei Oddset um buchmachertypische Sportwetten handelt.

In allen EU-Staaten, in denen private Buchmacher zugelassen sind, sind sie zu Sportwetten aller Art befugt. Dies schließt Wetten auf Wahlausgänge etc. mit ein. Die entsprechenden steuerlichen Rahmenbedingungen sind in der Tabelle 3 aufgelistet.

Tabelle 3: Unterschiedliche Steuerbelastungen bei Wettabschlüssen in EU-Staaten mit privaten Buchmachern

EU-Mitgliedstaat	Steuer auf Rennwetten	Steuer auf Wetten auf dem Rennplatz	Steuer auf Sportwetten	zusätzliche Abgaben
Belgien³⁰				
Wetten Inland	7%	7% (Totalisator)	11% - 15%	keine
Wetten Ausland	11%	5% (Buchmacher)		
Deutschland³¹				
allgemein	16,66 %	0,67% (Totalisator) 16,66% (Buchmacher)	-	Keine
Irland				
allgemein	5%	Steuerfrei für Buchmacher u. Totalisator	5 %	0,3% auf Rennwetten
England³²				
allgemein	6,75%	Steuerfrei für Buchmacher u. Totalisator	6,75%	0,75% auf Rennwetten
Österreich³³				
Wetten Inland	3%	2%	ca. 5%-7% (gestaffelt nach Gewinn)	keine
Wetten Ausland	5,7%			

Ganz überwiegend werden Pferdewetten auf den Rennplätzen günstiger besteuert, als Pferdewetten außerhalb der Rennbahnen in den Wettannahmen (Belgien, Irland, England, Österreich). In England und Irland bleiben die Rennbahnwetten gänzlich steuerfrei. In dieser Begünstigung ist die allorts anzutreffende Förderung der Pferdezucht zu ehemals militärischen Zwecken zu erblicken. In England und Irland ist zusätzlich auf Rennwetten, die in Wettannahmen außerhalb der Rennbahnen geschlossen werden, eine Zuchtabgabe von 0,3% bzw. 0,75% zu entrichten. In Belgien und Österreich wird darüber hinaus noch zwischen Wettabschlüssen auf inländische Rennveranstaltungen und Wetten auf ausländische Pferderennen unterschieden. Auch diese Ausdifferenzierung resultiert aus dem Gedanken der Zuchtförderung.

Die steuerrechtlichen Regelungen zu den Sportwetten fallen vergleichsweise schlicht aus. In England und Irland wird für alle Wettabschlüsse der gleiche Steuersatz von 5% bzw. 6,75% verlangt; also auch für Sportwetten. In Belgien ist die Steuer, die auf Sportwetten erhoben wird, regional unterschiedlich. Die drei Regionen Brüssel, Flandern und Wallonien haben hier eigenständige Befugnisse. In Österreich wird eine feste Steuer von 1,5% der Wetteinsätze erhoben,

³⁰ In Belgien kodifiziert im "Code des taxes assimilées" (CTA) von 1985, § 43

³¹ In Deutschland kodifiziert im "Rennwett- und Lotteriegesetz" von 1922, §§ 10, 11 in Verbindung § 16.

³² In England kodifiziert im "Betting and Gaming Duties Act 1981"

³³ In Österreich kodifiziert im "Österreichisches Gebührengesetz GebG", § 33, TP 11-17

darüber hinaus findet eine Staffel auf den Spielgewinn Anwendung, der zu einer durchschnittlichen Steuerbelastung des Wetteinsatzes von etwa 5% bis 7% führt.

Alle erwähnten EU-Staaten haben zwar eine **höhere Umsatzsteuer auf Waren und Dienstleistungen** als Deutschland, die **Besteuerung für Wettabschlüsse ist überall geringer**. Steuertechnisch handelt es ebenfalls einheitlich um eine Erhebung von Verkehrssteuern, die nicht den Charakter einer allgemeinen Umsatzsteuer im Sinne der 6. EU-Mehrwertsteuerrichtlinie aufweisen. Die anderen europäischen Staaten, die man schwerlich als "Steuroasen" bezeichnen kann, haben schon längst berücksichtigt, dass eine Transaktionsbesteuerung jedes einzelnen Wettabschlusses in der **Belastungswirkung** erheblich kumulieren kann. Die Kumulativwirkung entsteht, weil zwischenzeitlich erzielte Spielgewinne erneut gesetzt und ebenfalls erneut besteuert werden. Das Problem der Erhebung einer "Steuer von der Steuer" ist in Deutschland nicht unbekannt. So wurde zum 1.1.1968 die deutsche Umsatzbesteuerung von der Brutto-Allphasen-Umsatzsteuer auf eine Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug umgestellt, um nur die tatsächliche Wertschöpfung zu besteuern.

Das Problem der **Kumulativwirkung** im Glücksspiel wurde im Ausland weithin akzeptiert.³⁴ Der Deutsche Buchmacherverband hat an anderer Stelle diese Problematik aufgezeigt.³⁵ Jedenfalls kommt es selbst bei einer nominalen Steuerbelastung von nur 5% des Wetteinsatzes zu einer kumulierten Steuereinnahme von 18,5%, bei einem gegebenen Spielkapital. Für die deutschen Buchmacher kumuliert der derzeitige Rennwettsteuersatz von 16,66% auf eine Belastungswirkung von 75% des Spielkapitals. Nur durch die Überwälzung der Steuer auf den Wetter sinkt die Belastung auf 45%. Dass die bundesdeutsche Besteuerung vergleichsweise **prohibitiv** ist, wird man sagen können.

Die Kumulativwirkung bei Rennwetten, die ein Buchmacher anlässlich etwa 50 Rennen je Tag veranstaltet, ist sicherlich höher, als bei einer Lotterie mit einer wöchentlichen (Lotto) oder gar halbjährlichen **Einsatz-/Auszahlungsfrequenz** (Klassenlotterien). Ohne Frage wäre eine Transaktionsbesteuerung des "Großen Spiels" der Spielbanken, dem Roulette, das im 2-Minuten-Takt veranstaltet wird, weder durchführbar noch tragfähig. Offensichtlich scheint auch für das Oddset-Angebot eine Transaktionsbesteuerung wirtschaftlich und fiskalisch nicht tragfähig zu sein. Auch hier kann im Wochenverlauf das Spielkapital mehrfach umgesetzt werden, weil täglich mehrere Spielpaarungen zur WettAuswahl stehen. Der eventuelle Geldgewinn kann bereits am Folgetag wieder gesetzt werden. Hier kommt es jedoch steuertechnisch zu keiner Kumulativwirkung, weil wie oben erwähnt, die Umsatzbesteuerung zum Vorsteuerabzug berechtigt.

³⁴ Vgl. Royal Commission of Gambling (1978), Final Report Vol 1, S. 2ff.

³⁵ Vgl. Deutscher Buchmacherverband Essen e.V. (Hrsg.) (1999): "Ausarbeitung zu einer Neuordnung der Rennwettsteuer", S. 9ff.

Tabelle 4: Rangfolge der Spielfrequenz und kumulative Besteuerungswirkung des bundesdeutschen Spielangebots

Spielangebot	Spielfrequenz bzw. (Einsatz-/Auszahlungshäufigkeit)	Steuerart	Bemessungsgrundlage	Kumulativwirkung
1. Geldspielautomaten	Bis zu 150 x pro Stunde	Umsatzsteuer	Ertrag, wg. Vorsteuerabzug	Nein
2. Spielbanken	ca. 30-40 pro Stunde	Spielbankenabgabe	Ertrag	Nein
3. Buchmacher	ca. 40-50 pro Tag	Rennwettsteuer	Transaktion	Ja, hoch
4. Oddset-Wetten	ca. 10-15 pro Tag	Umsatzsteuer	Ertrag, wg. Vorsteuerabzug	Nein
5. Rennbahnen	ca. 8 x -10 x pro Tag	Rennwettsteuer	Transaktion	Nein, wg. Steuer-rückerstattung
6. übrige Angebote des Lotto- und Totoblocks	1 pro Woche	Lotteriesteuer, Sportwettsteuer	Transaktion	Ja, gering
7. Fernsehlotterien	bis zu 1 pro Woche	Lotteriesteuer	Transaktion	Ja, gering
8. Klassenlotterien	2 x pro Jahr	Lotteriesteuer	Transaktion	Ja, sehr gering

Eine Zusammenfassung der Überlegungen wird in Tabelle 4 wiedergegeben. Es ist deutlich die Benachteiligung der deutschen Buchmacher zu erkennen. Die Spielangebote, deren Veranstaltungshäufigkeit und den damit verbunden Einsatz-/Gewinnauszahlungszyklen ebenfalls die Tendenz zu einer kumulativen Besteuerungswirkung haben, namentlich Geldspielautomaten, Spielbanken und Oddset-Wetten, sind von der Steuerart und der damit verbundenen Steuertechnik deutlich bevorzugt. Lediglich die Lotterien mit wöchentlichem Ziehungsabstand werden der Buchmacherwette gleichgestellt. Hier fällt die mögliche Kumulativwirkung kaum ins Gewicht.

3.5 Nachfragemuster und Spielsuchtpotential

Schon seit der Nachkriegszeit läßt sich empirisch beobachten, dass das Umsatzwachstum bei Glücksspielen mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung, insbesondere mit der Einkommenssituation der privaten Haushalte korrespondiert.³⁶ Besonders der häufig vermutete Zusammenhang, dass in wirtschaftlich schlechten Zeiten die Menschen verstärkt zum Spielen neigen, hat sich glücklicherweise nicht bestätigt. Das Gegenteil ist der Fall.³⁷

Gleichwohl gibt es wichtige strukturelle Unterschiede zwischen den einzelnen Spielformen und auch zwischen den Schichten. Jedoch hat auch hier sich die ebenfalls vermutete stärkere Spielneigung niederer sozialer Schichten, im großen und ganzen nicht bestätigt.³⁸ Lediglich bei den Geldspielgeräten konnte ein überdurchschnittliche Teilnahme von Arbeitslosen und Personen mit geringerer Schulbildung und auch geringerem Einkommen signifikant bestätigt werden.

Obwohl Oddset-Wetten in der zitierten Untersuchung noch nicht berücksichtigt werden konnten, so gibt es gute Gründe anzunehmen, dass auch die Nachfrage nach Oddset-Wetten den für die Bundesrepublik typischen "unauffälligen" Beteiligungsmustern folgen wird.

Ob für einen Einzelnen durch Oddset-Wetten ein Gefährdungspotential vorliegen kann, ist sicherlich eine andere Frage. Der DBV glaubt nicht, dass durch das Angebot von festen Gewinnquoten per se

³⁶ Vgl. Albers, N. (1993), a.a.O., S. 140ff.

³⁷ ebenda

³⁸ ebenda, S. 187ff.

ein Gefährdungspotential entsteht. Dagegen spricht allein schon die Tatsache, dass seit 1922 bei den Buchmachern dieses Wettangebot ohne Beanstandungen genutzt wird. Auch sind die Gewinnmöglichkeiten vergleichsweise begrenzt. Betrachtet man nochmals das Oddset-Angebot aus Abschnitts 3.1., so ist festzustellen, das nur selten mehr als das 5- oder 6-fache des Einsatzes gewonnen werden kann. Nicht ungewöhnlich sind Gewinnquoten in Höhe des 1,2 oder 1,4-fachen des Einsatzes, d.h. für 100 DM Einsatz erhält man lediglich DM 120 bzw. DM 140 zurück.

Aus dem Konsumgütermarketing ist noch ein interessanter Zusammenhang bekannt: so läßt sich empirisch belegen, dass die ersten 20% der Häufigverwender eines Konsumgutes bis zu 80% des Umsatzes für diesen Artikel beitragen. Dabei ist es völlig gleichgültig, um welche Produktgruppe es sich handelt. Es gibt immer Vielverwender und Gelegenheitsnutzer, sei es bei Haarshampoo, Lebensmittel oder Versicherungen. Es wird mit anderen Worten immer auch problematisches Konsumverhalten geben, dies trifft auf Glücksspiele genauso zu wie auf andere moderne "Süchte" wie z.B. Putzsucht, allen Arten von Kaufräuschen oder die Liebe zum Auto.

Insofern kann angesichts der heute häufig anzutreffenden hedonistischen Lebensweise von einer allgemeinen Prädisponiertheit für Süchte gesprochen werden. Zu welchen Problemen dies konkret führen kann, ist weitestgehend ein Zufallsprodukt. In Verbindung mit dem bereits vorhandenem Spielangebot wäre das diskriminierende Verweigern einer Zulassung von Sportwetten schon verfassungsrechtlich kaum haltbar. Insofern spricht eigentlich wenig gegen die Einführung von Sportwetten mit festen Quoten. Allerdings unter der Beachtung der vorstehenden rechtsstaatlichen Grundsätze.

4. Auswirkungen auf das Deutsche Buchmachergewerbe

Rechnet man die in Bayern erzielten Oddset-Wettumsätze anhand des Bevölkerungsgewichtes auf die Bundesrepublik hoch, so ergeben sich etwa 1,5 Mrd. DM Umsatzpotential. Vor dem Hintergrund, dass bislang noch keine größeren Werbeaktivitäten durchgeführt wurden, sind vermutlich bis zu 2 Mrd. DM an Wettumsätzen leicht zu erreichen. Dies zeigt deutlich die bestehende Nachfrage nach Sportwetten in der Bundesrepublik.

Diese Umsätze werden weit über das hinaus gehen, was vermutlich derzeit in das Ausland abfließt. Zudem wird nur ein kleiner Teil dieser Wettumsätze durch das Oddset-Angebot zurückfließen. Ganz überwiegend wird Oddset daher neue Spielerkreise ansprechen. Dies deutet vor allem auf langfristig geänderte Wettgewohnheiten hin: der Pferdesport allein ist nicht mehr in der Lage das Wettinteresse zu befriedigen. Das Zuschaueraufkommen der Rennbahnen stagniert schon lange oder ist rückläufig; **Pferdesport und Buchmacher haben in der Vergangenheit wesentlich an Popularität verloren. Der Marktanteil der Pferdewette ist von 50% nach dem Kriege, über 5% Anfang der achtziger Jahre auf nunmehr 2,5% gesunken.**

Das neu hinzutretende Oddset-Angebot kann diese Entwicklung weiter beschleunigen, weil nun ein direktes Substitut angeboten wird. Üblicherweise nehmen Spieler mehrere Spielangebote wahr, während die meisten Nichtspieler sich auch durch Oddset-Wetten nicht anlocken lassen werden. Aus diesem Grund werden die Umsätze von Oddset nicht nur zu Lasten der Buchmacher bzw. Pferdewette allgemein gehen, sondern auch Spielangebote des Lotto- und Totoblocks treffen. Allerdings erwarten wir aus der direkten Wettbewerbssituation eine besonders negativen Effekt für die Buchmacher mit **Einbußen von etwa 10% bis 15%.**

Diese Annahmen können durch die Erfahrungen der Buchmacher in Bayern und auf erste Tendenzen in den anderen sechs Bundesländern, die Oddset anbieten, gestützt werden. Damit kommt auf die Buchmacher eine **ernsthafte Existenzbedrohung** zu, da in vielen Geschäften nur

noch kostendeckend gearbeitet wird. Selbst geringe Umsatzeinbußen führen unmittelbar zu finanziellen Verlusten und damit zu Schließungen bis hin zu Konkursen.

Schon heute haben die deutschen Buchmacher mit der nationalen wie EU-weiten ungünstigsten steuerlichen Belastung ihres Angebots zu kämpfen. Als einziger Anbieter auf dem Glücksspielmarkt sind die Buchmacher gezwungen, die **Steuerbelastung** auf den Spieler zu überwälzen. Das neue Oddset-Angebot kennt diese Nachteile nicht. Der Spieler zahlt lediglich seinen Nettoeinsatz zuzüglich einer Bearbeitungsgebühr. Durch dieses "preiswerte" Angebot, wird **die Wette des legalen Buchmachers** in den Augen des Publikums vollends **unattraktiv**, wenn nicht sogar diskreditiert.

Die Folge kann eine wachsende Verlagerung auch der Pferdewette in das Ausland sein. Diese Wanderbewegung wird durch polizei- und ordnungsrechtliche Eingriffe nicht aufgefangen werden können.

Umsatzeinbußen werden ebenfalls die Rennvereine hinnehmen müssen. Jedoch ist der Besuch einer Rennbahn immer noch auch ein Freizeitvergnügen. Der DBV erwartet daher keine so starke Beeinträchtigung der Rennbahnen, wie für die 110 Wettannahmen der Buchmacher, denen ein Annahmestellennetz von 26.000 Oddset-Annahmestellen gegenüber steht. Wer nur Gelegenheitswetter war, und sich nicht unbedingt für den Pferdesport interessiert, braucht künftig kein Buchmachergeschäft mehr zu betreten.

Unterbleibt die Zulassung der Sportwette auch für private Buchmacher, gehen dem Rennsport überdies mögliche Synergieeffekte verloren. Durch die Sportwette käme erstmals ein jüngeres Publikum auch mit dem Pferdesport in Kontakt, weil internationale Pferderennen das Rückgrat des Tagesgeschäftes der Buchmacher bleiben werden. Ohne Sportwette für Buchmacher gibt es für interessierte Spielerkreise kaum einen Grund, ein Buchmachergeschäft zu betreten, die Annahmestellendichte des Lottoblocks ist eine Gewähr für ubiquitäre Erhältlichkeit der Oddset-Wetten.

Der DBV erblickt angesichts der 26.000 Annahmestellen, in der Zulassung der Buchmacher als Sportwettveranstalter, keine Gefährdung der marktbeherrschenden Stellung des Lotto- und Totoblocks, namentlich der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co.

Zudem erwarten wir in den nächsten 2-3 Jahren eine wesentliche Ausweitung des Oddset-Angebots auf die Spielangebote "Matchen" (Torergebniswette, der richtige Endstand ist zu tippen) und "Toppen" (Championats- oder Meisterschaftswette). Diese Wettformen sind zu deutlich höheren Ausschüttungssätzen von 70% der Einsätze, Bestandteil des derzeitigen skandinavischen Oddset-Angebots. Dies wird dann weiter zu Lasten der Buchmacher gehen.

5. Vorschläge des DBV

Es ist durchaus möglich, dass eine gesetzliche Regelung zunächst verfassungsrechtlich unbedenklich ist, im Laufe der Zeit aber durch Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse verfassungswidrig wird. Das Bundesverfassungsgericht verlangt vom Gesetzgeber eine spätere Überprüfung und gegebenenfalls fortschreitende Differenzierung, um eine sachgerechte Lösung zu erreichen oder zu erhalten. Unterläßt der Gesetzgeber entsprechende Anpassungen, so kann die bis dahin zulässige Regelung verfassungsrechtlich bedenklich werden. Das

Bundesverfassungsgericht hat solche Überlegungen bereits mehrfach herausgestellt.³⁹

Die Entwicklung des bundesdeutschen Wettmarktes ist an einem Punkt angelangt, wo eine Überprüfung der gesetzlichen Regelungen angezeigt ist. Der Beruf des Buchmachers ist schon lange legalisiert. Das entsprechende Gesetz hat als vorkonstitutionelles Recht Eingang in unsere Rechtsordnung gefunden. Es ist unschwer nachzuvollziehen, dass zwischen 1922 und heute wesentliche Veränderungen in unserer Gesellschaftsordnung eingetreten sind. Die geänderten Wettgewohnheiten des Publikums sind mit der jetzigen Gesetzeslage jedoch nicht in Einklang zu bringen, was in zunehmenden Maße verhindert, dass die ehemals genügende gesetzliche Regelung noch eine ausreichende Verdienstmöglichkeit der Buchmacher sicherstellen kann.

Der Gesetzgeber in NRW hat zwar einen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf festgestellt, sich bislang diese Überlegungen aber nicht zu eigen gemacht. Das veränderte Nachfrageverhalten des Publikums wurde zwar erkannt, jedoch mit den Argumenten von gestern beantwortet. In bedenklicher Weise soll nun dem öffentlichen Lotterieuunternehmen in einem Teilbereich des Buchmachergewerbes ein Monopol eröffnet werden, das die bestehenden Buchmacher, aber auch die Rennvereine empfindlich treffen wird.

Der Deutsche Buchmacherverband macht aufgrund der vorstehenden Stellungnahme folgende Vorschläge an den Gesetzgeber in NRW:

- A) Die Sportwette ist aus marktspezifischen und verfassungsrechtlichen Gründen nicht nur für das Landeslotterieuunternehmen, sondern auch für die Buchmacher in NRW zuzulassen.
 - a. Das Sportwettengesetz sollte in § 1 als Adressaten ausdrücklich die nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt zugelassenen Buchmacher benennen.
 - b. Alternativ könnte durch Rechtsbereinigung die entsprechende Einschränkung der Buchmachertätigkeit des Rennwett- und Lotteriegesezt nur anlässlich "Leistungsprüfungen für Pferde" gestrichen werden.

- B) Eine Bundesratsinitiative durch bspw. NRW, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sollte ein neues bundeseinheitliches Glücksspielsteuergesezt einbringen, wie es in Fachgremien schon angedacht ist. Alle Spiel- und Wettangebote sollten hier steuerlich angesiedelt sein. Alle Wettverträge sei es Oddset, sei es die Rennwette oder eine Sportwette der Buchmacher sollten gleichmäßig besteuert werden.
 - a. Das Rennwett- und Lotteriegesezt soll bereinigt werden, und nur noch ordnungsrechtliche Regelungen enthalten. Die Höhe einer allgemeinen Wettsteuer soll 5% der Wetteinsätze nicht überschreiten. Das Aufkommen aus dieser Steuer soll den Ländern zufließen. Totalisatoren der Rennvereine können einen Sonderstatus für auf dem Rennplatz abgeschlossene Wetten erhalten. Dies kann in Form der bisherigen Steuerrückerstattung oder durch einen niedrigeren Steuersatz von etwa 2% erfolgen.
 - b. Alternativ hierzu wäre die geltende Rennwettsteuer aufzuheben. Alle Wettabschlüsse wären der Umsatzsteuer zu unterwerfen. Die Höhe der tatsächlichen Steuerbelastung ergibt sich dann aus dem nicht zur Ausschüttung gelangenden Einsatzanteils. Die Ertragshoheit liegt bei Ländern und Bund gemeinschaftlich.

- C) Nur durch die vorstehenden Vorschläge wird es nachhaltig gelingen, illegale Wettaktivitäten in Deutschland zu unterbinden, diejenigen Spielerkreise, die bereits im Ausland wetten, für das deutsche Wettangebot zurück zu gewinnen und die Nachfrage fiskalisch nutzbar zu machen.

³⁹ z.B. BVerfG vom 29.3.1974, BVerfGE 37, 56; vom 10.5.1972, BVerfG vom 1.3.1979, BVerfGE 50, 290 ff.

D) Erwünschter Nebeneffekt wäre die Schaffung eines zusätzlichen Angebots für Ausländer.

6. Antworten auf den Fragenkatalog

Der Deutsche Buchmacherverband Essen e.V. wird mit den hier dargelegten Argumenten versuchen, bestehende und beabsichtigte Monopolregelungen der Sportwettengesetze der Länder durch Eingaben an die Bundesregierung und an die Landesregierungen, sowie durch die eingangs beschriebenen Prozesse (mit dem Ziel einer Vorlage beim Bundesverfassungsgericht) so schnell wie möglich zu beseitigen.

Gleichwohl hegt der DBV die Hoffnung, dass die stringente Argumentation, die nicht zuletzt auf der jüngsten Judikatur fußt, zu einer politischen Konsenslösung führt, die auch eine zeitgemäße Betätigung und Daseinssicherung privater Wettunternehmer ermöglicht.

Nach der vorstehenden ausführlichen Stellungnahme soll nun kurz - gleichsam als Resümee - der Fragenkatalog des Ausschuß für Innere Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Anhörung am 21.10.1999 (Anlage 4) beantwortet werden:

Zu Frage 1:

Die Änderung des Sportwettengesetzes NRW ist geboten. Dafür sprechen allein schon die Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des jetzigen Gesetzes. Gleichwohl sollte das Gesetz schwerwiegende Mängel ausräumen und keine neuen Mängel wie ein öffentliches Anbietermonopol schaffen. Sportwetten sollten daher auch den seit 1922 legalisierten Buchmachern offenstehen; dies ist in allen anderen EU-Staaten, in denen private Buchmacher tätig sind, der Fall. Im übrigen ergibt sich durch die Einführung der Sportwetten in sieben Bundesländern die Notwendigkeit der Zulassung in NRW auch aufgrund der gebotenen Einheitlichkeit der Rechtsordnung in der Bundesrepublik.

Zu Frage 2:

Wir erwarten, dass der Gesamtumsatz durch Sportwetten für die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co, trotz gewisser Substitutionseffekte hinsichtlich des eigenen Angebotes, wachsen wird. Insofern ergeben sich für die Zweckbestimmungen eher positive finanzielle Folgen. Die Frage ist, ob an der Zweckbestimmung von Konzessionsabgaben festgehalten werden sollte. Probates Steuerungsinstrument für die Verwendung von Deckungsmitteln sind die Haushaltsentscheidungen des Parlaments.

Zu Frage 3:

Die Spielsuchtproblematik ist wissenschaftlich sicherlich berechtigt. Das Suchtpotential von Sportwetten ist wegen der vergleichsweise geringen Gewinnanreize vermutlich eher niedrig einzustufen. Auch spricht die schon vor Jahrzehnten erfolgte Zulassung von Pferdewetten, die hinsichtlich des anzunehmenden Spielsuchtpotentials mit Sportwetten gut vergleichbar sind, gegen eine andersartige Beurteilung. Dies bedeutet nicht, das es für einen Einzelnen nicht doch zu problematischen Verhalten kommen kann. Allerdings ist angesichts der heutzutage häufig anzutreffenden hedonistischen Lebensweise von einer allgemeinen Prädisponiertheit für Süchte auszugehen. Zu welchen Problemen dies konkret führen kann, ist weitestgehend ein Zufallsprodukt.

Zu Frage 4:

Oddset ist ein Markenname für ein bestimmtes Spielformat. Alle wettechnischen Details dieses Sportwettenangebotes sind seit langem inhärentes Know-how des Buchmachergewerbes. Demzufolge besteht in keinem Staat, in denen private Buchmacher zugelassen sind, eine Einschränkung dahingehend, dass Sportwetten nur dem Staat vorbehalten bleiben.

Zu Frage 5:

Die fiskalischen Konsequenzen wären gewiß negativ. Es muß davon ausgegangen werden, dass das latent vorhanden Wettbedürfnis sich Möglichkeiten zur Nachfrageentfaltung sucht. Es ist allerdings auch zu hinterfragen, ob dies automatisch zu einem öffentlichen Angebotsmonopol zu führen hat. Das Anbieten von Glücksspielen ist keine genuin-hoheitliche Aufgabe. Die Maximierung des fiskalischen Ertrages ist verfassungswidrig und entspricht nicht den Anforderungen an einen verantwortungsbewußten Verbraucherschutz.

Zu Frage 6:

Es ergeben sich zur allgemeinen Beantwortung der Frage 3 keine anderen Gesichtspunkte.

Zu Frage 7:

Europarechtlich ist nach dem aktuellen EuGH Urteil "Läärä"⁴⁰ wieder von einem weiteren Ermessensspielraum im Glücksspielrecht für den nationalen Gesetzgeber bezüglich der Vereinbarkeit mit dem EWGV und Anschlußverträgen auszugehen. Allerdings deutet die sich abzeichnende Genehmigungspraxis hinsichtlich der Zulassung von Sportwettenanbieter auf eine Unvereinbarkeit mit Art. 90 Abs. 1 des EU-Vertrages hin. Dies ist bislang noch in keiner Entscheidung des EuGH zum Glücksspiel konkret geprüft worden. Ferner bedeutet ein gewisser Rückzug des EuGH noch lange keine Abkehr von den verfassungsmäßigen Erfordernissen des Grundgesetzes.

Zu Frage 8:

Die jüngsten Markttendenzen deuten auf eine erhebliche Substitutionswirkung der Sportwetten auf die Nachfrage nach Pferdewetten hin. Dies trifft Buchmacher und Rennvereine gleichermaßen. Es ist von einem dauerhaften **Nachfragerückgang** bei Pferdewetten von etwa 10% bis 15% auszugehen. Bereits kurz- bis mittelfristig entzieht dies der verfassungsmäßig garantierten Erwerbsmöglichkeit für die Lebenssicherung der Buchmacher den Boden.

Die Einführung von **Oddset allein ist unzureichend**, um weite Spielerkreise, die inzwischen im Ausland wetten, zurückzugewinnen. Für Spielteilnehmer, die bislang im Ausland gewettet haben, bleibt das ausländische Sportwettenangebot attraktiver. Hier können nach wie vor auch Einzelwetten zu teilweise höheren Quoten und günstigeren Chancen gewettet werden. Oddset verlangt mindestens 3 Spielpaarungen in einer Wette und kann zudem nicht das ganze Spektrum der Wettangebote abdecken. Die **ergänzende Zulassung der Buchmacher** als Veranstalter von Sportwetten ist notwendig, um das Angebotsspektrum abzurunden. Nur so wird der Abfluss von Spielgeldern in das benachbarte Ausland dauerhaft verringert.

⁴⁰ EuGH Urteil vom 21.09.1999, RS C-124/97

Die Ungleichbehandlung bei der steuerlichen Belastung von Wettverträgen ist ebenfalls verfassungsrechtlich bedenklich. Während die Buchmacher auf Wettverträge mit Pferderennen als Vertragsgegenstand eine Rennwettsteuer von 16,66% abzuführen haben, werden Sportwettverträge lediglich mit Umsatzsteuer belastet. Die Steuerlastunterschiede ergeben sich kaum durch den nominalen Steuersatz, sondern hauptsächlich durch den Vorsteuerabzug, der bei der Umsatzsteuerbelastung von Sportwetten auf Wettgewinne möglich ist. Diese Ungleichbehandlung ist ein massiver Verstoß gegen Art. 3 GG.

Zu Frage 9:

Hierzu sind aus Sicht und Kenntnisstand des DBV keine Angaben möglich.

Deutscher Buchmacherverband Essen e.V.
Essen, den 12. Oktober 1999

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN

Kreisverwaltungsreferat
Hauptabteilung III
Gaststätten, VeranstaltungenDienstgebäude
Ruppertstr. 19Sachbearbeitung
Herr BauerDurchwahl Telefon
233-24638Durchwahl Telefax
233-25882Zimmer
2054Unser Zeichen
HA III/32 Ba/ta

Ihre Nachricht vom

Ihre Zeichen

Datum
06.11.1997

Landeshauptstadt München, Kreisverwaltungsreferat, 80333 München

Einschreiben

Frau
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] MünchenWir haben gleitende Arbeitszeit.
Telefonisch erreichen Sie uns am besten
von Montag bis Donnerstag von 8.00 bis 18.00 Uhr
und am Freitag von 9.00 Uhr bis 12.00 Uhr.

Veranstaltungen von Sportwetten

Sehr geehrte Frau Göth,

die Landeshauptstadt München hat wegen der offensichtlichen Rechtsunsicherheit im Hinblick auf Sportwetten, die sowohl von ausländischen Veranstaltungen als auch von einem Veranstalter in Gera angeboten werden, die zuständigen Staatsministerien gebeten, die Rechtslage zu prüfen:


Das Ergebnis dieser Prüfung dürfen wir Ihnen nachstehend zur Kenntnisnahme und Beachtung mitteilen:

- 1 Sportwetten sind ihrem Wesen nach als Glücksspiele im Sinne des § 284 Strafgesetzbuch (StGB) bzw. als verbotene Lotterie im Sinne des § 286 StGB zu bewerten. Da bei Sportwetten regelmäßig ein festgesetzter Spielplan existieren wird, handelt es sich wohl um Lotterien i. S. § 286 StGB.
- 2 Auch Pferdewetten sind ihrem Wesen nach Lotterien i. S. d. § 286 StGB, sie sind jedoch nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz zu behandeln. Auf Sportwetten anderer Art ist dieses Gesetz nicht anwendbar.
- 3 Auch eine Genehmigung nach der Lotterieverordnung kommt nicht in Betracht, da eine derartige Genehmigung nur für gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke, nicht aber für Lotterien mit rein wirtschaftlichen Interesse erteilt werden kann. Angesichts des vorhandenen Angebots an Lotterien in Bayern sieht das Staatsministerium des Inneren auch keinen Bedarf für die Veranstaltung und Genehmigung von Sportwetten.
Die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat in der Sitzung vom 06.09.97 bekräftigt, daß nur von den Ländern zugelassene Glücksspiele angeboten werden dürfen. Eine Änderung der Rechtslage ist somit nicht zu erwarten.

- 4 Das Wettbüro Gera ist im Besitz einer gewerberechtlichen Genehmigung aus dem Jahre 1990 auf der Grundlage der Gewerbeordnung der ehemaligen DDR. Diese Genehmigung gilt nach Art. 19 des Einigungsvertrages fort. Der Geltungsbereich der Genehmigung ist aber auf die Länder der ehemaligen DDR beschränkt. Eine Ausdehnung auf die alten Bundesländer ist nicht zulässig; außerdem hat die Gesetzgebung der Länder zum Glücksspielrecht Vorrang vor gewerberechtlichen Vorschriften.
- 5 Zusammenfassend kann also folgendes festgestellt werden:
- 5.1 Die Veranstaltung von Sportwetten ist nach geltendem Recht nicht genehmigungsfähig und somit strafbar nach § 286 Abs. 1 StGB.
- 5.1.1 Veranstaltet wird eine Lotterie bereits dann, wenn die Möglichkeit zur Teilnahme unmittelbar eröffnet wird.
- 5.1.2 Eine ausländische Lotterie ist auch im Inland veranstaltet, wenn eine Beteiligung innerhalb des Bundesgebietes ermöglicht wird. Dies gilt grundsätzlich auch für eine Beteiligung über die neuen Medien (on-line-Dienste, e-mail, usw.) oder per Fax. Auch jede Form des Inkasso oder der Gewinnauszahlung im Auftrag und auf Rechnung des ausländischen Anbieters ist unzulässig.
- 5.1.3 Die Tätigkeit bzw. Zusammenarbeit mit dem Wettbüro Gera ist ausschließlich auf die neuen Bundesländer beschränkt. Insoweit gelten die Ausführungen unter Ziffer 5.1.1 und 5.1.2 analog auch für das Wettbüro Gera.
- 6 Wir weisen abschließend darauf hin, daß eine Nichtbeachtung der geschilderten Rechtslage zwangsläufig zur Einleitung von Ermittlungen wegen einer Straftat nach § 286 StGB führt und damit Anlaß wäre die Zuverlässigkeit des Beschuldigten anzuzweifeln, was letztlich ggf. zum Widerruf einer erteilten Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriewesetz bzw. zu einer Gewerbeuntersagung führen müßte.

Wir bitten daher im eigenen Interesse um Beachtung

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag



Seidel
Verw. Rat



Bayerisches Staatsministerium der Finanzen

296/98

09. Juli 1998

Pressemitteilung

Huber kündigt neue „Oddset Wetten“ in Bayern an

„Als erstes staatliches Lotterieuunternehmen in Deutschland wird die Bayerische Lotterieverwaltung voraussichtlich im Frühjahr nächsten Jahres sogenannte „Oddset Wetten“ einführen,“ kündigte Finanzminister Erwin Huber am Donnerstag (9.7.) in München an. Die Staatliche Lotterieverwaltung arbeitet derzeit intensiv an dieser zeitgemäßen Fortentwicklung des Fußball-Totos, die durch die neue Online-Technik ermöglicht wurde. Bei den Oddset Wetten könnten Sportfreunde mit im voraus festgelegten Quoten noch bis kurz vor Beginn der verschiedensten Sportereignisse ihre Tipps abgeben. Dies wäre dann beispielsweise für das Endspiel der Fußball-Weltmeisterschaften in Frankreich am kommenden Sonntag möglich. Mit diesem modernen Spielangebot werde auf das zunehmende Interesse auch an tagesaktuellen Sportwetten reagiert. Untersuchungen hätten nach den Angaben Hubers ergeben, daß in der sportbegeisterten Bevölkerung ein hohes Interesse daran bestehe, mit dem eigenen Sportwissen sein Glück zu versuchen.

Bayerische Lotterie als Buchmacher erfolgreich

HANDELSBLATT, Donnerstag, 8.7.99
tag DÜSSELDORF. Der Finanzminister war zufrieden. „Ein voller Erfolg“ seien die neuen Sportwetten mit festen Gewinnquoten, sagte CSU-Politiker Kurt Faldthausen kürzlich beim Jubiläumsabend „50 Jahre Berufsverband Lotto-Toto-Lotterien in Bayern“. 70 Mill. DM Umsatz in den ersten 18 Wochen registrierte die Staatliche Lotterieverwaltung in Bayern. Spekulliert hatten die Glücksspiel-Anbieter auf 100 Mill. DM - allerdings pro Jahr.

Seit dem 19. Februar dieses Jahres hat das übliche Sportwetten-Trio Fußball-Toto, 6 aus 45 und Rennquintett im Freistaat Konkurrenz. Ähnlich wie bei privaten Buchmachern können die Wette auf Sieg, Unentschieden oder Niederlagen setzen - und schon auf dem Wertschein an der Quote ablesen, wieviel sie gewinnen können. Dagegen schütten die staatlichen Lotteriegesellschaften etwa bei der Elfer-Wette Toto grundsätzlich 50 % der Einnahmen aus. Je mehr Spieler richtig liegen, desto niedriger ist der Gewinn.

Mit dem Umsatz ihrer alten Sportwetten sind die Lotteriegesellschaften schon lange nicht mehr zufrieden. Von 1994 bis 1998 sanken die Umsätze um etwa 8 % auf 286 Mill. DM. Für Samstags-Lotto gehen die Deutschen 27mal so viel aus.

Also mußte etwas Neues her, um die Sportbegeisterung in Kreuzchen auf staatlichen Tipp-Zettel umzu-münzen. Als Vorlage diente ein bei privaten Buchmachern bewährtes Kombinations-System. Die Spieler können mindestens drei, höchstens aber zehn Einzelwetten verbinden. Bislang hielten die Bayern Fußball, Basketball, Eishockey und Formel 1 an. Weitere Sportarten sollen folgen.

Die übrigen Lotteriegesellschaften sind hängt vom Erfolg der freistaatli-

chen Vorreiter überzeugt. Erwin Horak, Präsident der Staatlichen Lotterieverwaltung in Bayern, geht davon aus, daß „wir zum Rückrundenstart der kommenden Fußball-Saison nahezu bundesweit, wenn nicht bundesweit“ spielen werden. Für August kündigt er den Start der Festquoten-Wette in Rheinland-Pfalz, Hamburg, Berlin, Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland an.

Unterwuchungen des deutschen Lotteblocks hätten ergeben, daß das Umsatzpotential bei 500 bis 600 Mill. DM liege, erklärt Horak. Rechnet man die ersten 18 Wochen in Bayern hoch, ergibt sich sogar ein bundesweiter Jahresumsatz von 965 Mill. DM.

Ein Potential, das die Gesellschaften nutzen wollen. Eine Begründung für das neue Spiel-Angebot haben sie auch parat: Der Erfolg privater Anbieter verdeutliche den Bedarf nach Sportwetten, erklärt Elmar Bamfsta, Sprecher der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co, Münster. „Da Glücksspiel aber aus Sicht der Gemeinschaft verwerflich ist, müssen wir es staatlich kanalisieren. Auch um zu sichern, daß die Gewinne dem Gemeinwesen zukommen.“

Sätze, die die private Konkurrenz gar nicht gern hört. „Ist kommt das Pressen, dann die Moral“, kommentiert Rudolf Varchmin, Geschäftsführer des Neugersdorfer Wettbüros Odds Sportdata. Das neue Angebot in Bayern hat Varchmin und den zweiten deutschen Privatanbieter, die Sportwetten Gera GmbH, allerdings nach eigenen Angaben keine Umsätze gekostet. Velt Becker, Büro-leiter bei Sportwetten Gera, hofft sogar auf einen Werbeeffect und setzt auf die höheren Ausschüttungsquoten der Privaten: „Die Leute werden letztlich dort wetten, wo sie mehr gewinnen können - bei uns.“