

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates
– Drucksache 19/28400 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes und der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz

A. Problem

Der Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) ermöglicht die legale Teilnahme an Glücksspielarten, die bisher in Deutschland nicht erlaubt waren. Hierzu gehören u. a. das virtuelle Automatenspiel und Online-Poker. Für diese beiden Glücksspielarten werden zukünftig bundesweit einheitlich von der zuständigen Aufsichtsbehörde Erlaubnisse erteilt, so dass sie in allen Ländern gleichermaßen angeboten werden dürfen. Für die genannten Glücksspielarten bedurfte es aufgrund der fehlenden Erlaubnisfähigkeit bisher keiner adäquaten Steuervorschriften.

Im Übrigen hat sich gezeigt, dass die Regelungen des Rennwett- und Lotteriegesetzes und der Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz vielfach veraltet sind und den aktuellen Verhältnissen und Bedürfnissen nicht mehr entsprechen. Dies gilt hinsichtlich der Ausführungsbestimmungen auch für Fragen der jeweiligen Regelungskompetenz für den ordnungsrechtlichen und den steuerrechtlichen Teil.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht folgende Maßnahmen vor:

- Integration neuer Vorschriften für eine adäquate Besteuerung des virtuellen Automatenspiels und des Online-Pokers in das Rennwett- und Lotteriegesetz,
- Modernisierung des Rennwett- und Lotteriegesetzes durch Anpassung des ordnungsrechtlichen Teils an die heutigen Gegebenheiten und Schaffung eines steuerrechtlichen Teils, der alle wesentlichen Elemente eines Steuergesetzes enthält,

- eindeutige Kompetenzzuweisungen für den Erlass von Rechtsverordnungen im Bereich des Ordnungsrechts für Rennwetten und im Bereich des Steuerrechts,
- Modernisierung der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriesgesetz durch inhaltliche und strukturelle Anpassung der Vorschriften an die neue Konzeption des Gesetzes und durch Umbenennung in Durchführungsverordnung.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Steuermehreinnahmen resultieren aus der Integration neuer Vorschriften für eine adäquate Besteuerung des virtuellen Automatenspiels und des Online-Pokers in das Rennwett- und Lotteriesgesetz. Die Modernisierung der Vorschrift wird zu keinen erwartbaren Steuermeer-/mindereinnahmen führen.

(Steuermehreinnahmen/Steuermindereinnahmen (–) in Mio. Euro)

Gebietskörperschaft	volle Jahreswirkung ¹⁾	Kassenjahr				
		2021	2022	2023	2024	2025
Insgesamt	+ 365		+ 145	+ 365	+ 365	+ 365
Bund						
Länder	+ 365		+ 145	+ 365	+ 365	+ 365
Gemeinden						

¹⁾ Wirkung für einen vollen (Veranlagungs-)Zeitraum von 12 Monaten.

E. Erfüllungsaufwand

Der Erfüllungsaufwand resultiert aus der Integration neuer Vorschriften für eine adäquate Besteuerung des virtuellen Automatenspiels und des Online-Pokers in das Rennwett- und Lotteriesgesetz. Die Modernisierung der Vorschrift wird zu keinem bezifferbaren Erfüllungsmehraufwand gegenüber den bisherigen Regelungen führen.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands:	155 Tsd. Euro
davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten:	155 Tsd. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	203,2 Tsd. Euro
davon einmalige Informationspflicht:	1,2 Tsd. Euro
davon Einführung oder Anpassung digitaler Prozessabläufe:	202 Tsd. Euro

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

	2021	2022	2023	2024
Bund				
Keiner.				
Länder				
Veränderung des laufenden jährlichen Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro)	72,4	78,5	84,5	90,6
Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro):	12,2	1	1	1
Kommunen				
Keiner				

F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen, entstehen keine direkten sonstigen Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind bei den bisherigen Regelungstatbeständen nicht zu erwarten. Durch die Legalisierung des virtuellen Automatenspiels und des Online-Pokers wird unter der Berücksichtigung der Besteuerung erstmalig eine Preisfindung erfolgen.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/28400 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 9. Juni 2021

Der Finanzausschuss

Katja Hessel
Vorsitzende

Olav Gutting
Berichterstatter

Michael Schrodi
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Olav Gutting und Michael Schrodi

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/28400** in seiner 227. Sitzung am 6. Mai 2021 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Sportausschuss und dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Das gesamte Rennwett- und Lotteriewettgesetz wird grundlegend überarbeitet und den aktuellen Bedürfnissen angepasst. Es wird in drei Hauptabschnitte gegliedert: Der erste Abschnitt enthält ordnungsrechtliche Vorschriften für Rennwetten einschließlich Rechtsverordnungsermächtigungen, der zweite Abschnitt beinhaltet steuerrechtliche Vorschriften einschließlich Rechtsverordnungsermächtigungen, im dritten Abschnitt sind gemeinsame Vorschriften enthalten.

Der steuerrechtliche Abschnitt wird um Vorschriften für die Besteuerung der neuen Glücksspielarten virtuelles Automatenspiel und Online-Poker ergänzt. Da Spieler diese neuen Glücksspielangebote über das Internet länderübergreifend nutzen können, wird zugleich die Zerlegung des Steueraufkommens aus virtuellem Automatenspiel und Online-Poker vorgesehen.

Die Besteuerungsgegenstände des Rennwett- und Lotteriewettgesetzes werden in Anlehnung an § 40 der Abgabenordnung so allgemein formuliert, dass sie das jeweilige Glücksspiel auch dann erfassen, wenn es ohne die erforderliche Erlaubnis veranstaltet wird oder nicht erlaubnisfähig ist. Alle Steuerarten sind als Anmeldesteuern konzipiert, bei denen der Steuerpflichtige die Steuer selbst zu berechnen, anzumelden und zu entrichten hat.

Die Ausführungsbestimmungen werden modernisiert und der neuen Konzeption des Rennwett- und Lotteriewettgesetzes angepasst. Die Änderungen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Novellierung des Rennwett- und Lotteriewettgesetzes und sollen zeitgleich in Kraft treten.

Bisher unterliegen die Rennwett- und Lotteriesteuern sowie die Steuer für Sportwetten mit Ausnahme der Totalisatorsteuer dem bundesstaatlichen Finanzkraftausgleich. Die neuen Steuerarten für das virtuelle Automatenspiel und für Online-Poker sollen ebenfalls in den bundesstaatlichen Finanzkraftausgleich einbezogen werden. Artikel 3 sieht eine entsprechende Änderung des § 7 Absatz 1 des Finanzausgleichsgesetzes vor.

Da die Regelungen der Rennwett- und Lotteriewettgesetz-Zuständigkeitsverordnung in die Durchführungsverordnung verlagert werden, wird die Zuständigkeitsverordnung in Artikel 4 aufgehoben.

III. Öffentliche Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 144. Sitzung am 7. Juni 2021 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/28400 durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Cocron, István, CLLB Rechtsanwälte Cocron, Liebl, Leitz, Braun, Kainz, Sittner Partnerschaft mbB
2. Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.
3. Deutscher Lotto- und Totoblock (DLTB)
4. DVTM Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e. V.
5. Haucap, Prof. Dr. Justus, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
6. Hummel, Prof. Dr. David

7. Kirchhof, Prof. Dr. Gregor, Universität Augsburg

8. Ruttig, Prof. Dr. Markus, CBH Rechtsanwälte

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Sportausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 76. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf in seiner 158. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/28400 in seiner 143. Sitzung am 19. Mai 2021 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Nach Durchführung der Anhörung am 7. Juni 2021 hat der Finanzausschuss die Beratung des Gesetzentwurfs in seiner 146. Sitzung am 9. Juni 2021 abgeschlossen.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/28400.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf, bei dem die Länder die Verwaltungs- und die Ertragshoheit hätten, werde eine bundeseinheitliche Regelung zur Besteuerung der Online-Glücksspiele, u. a. virtueller Automaten Spiele und des Online-Poker, erreicht. Außerdem würden das Rennwett- und Lotteriegesetz sowie dessen Ausführungsbestimmungen modernisiert und den aktuellen Erfordernissen angepasst.

Mit dem von den Bundesländern ausgehandelten Kompromiss würden Online-Poker und virtuelles Automaten Spiel künftig wie Rennwetten, Sportwetten, öffentliche Lotterien und Ausspielungen besteuert. Als Bemessungsgrundlage dienten die geleisteten Spieleinsätze abzüglich der Steuer. Der geleistete Spieleinsatz umfasse sämtliche Aufwendungen zur Teilnahme am Spiel. Die neuen, legalen Glücksspielarten würden jeweils mit 5,3 Prozent der Bemessungsgrundlage besteuert. Die Lotteriesteuer betrage unverändert 20 Prozent. Die Länder gingen von jährlichen Steuermehreinnahmen von insgesamt 365 Millionen Euro aus.

Damit werde das Ziel des Glücksspielstaatsvertrages erfüllt, einerseits bisher illegale Spielangebote in die Legalität zu überführen und andererseits die Spielsucht und weitere Negativerscheinungen des Spielbetriebs zu bekämpfen.

In der öffentlichen Anhörung habe die große Mehrheit der Sachverständigen bestätigt, dass der Gesetzentwurf zielführend und richtig sei. Umstritten sei die Frage gewesen, ob das Rennwett- und Lotteriegesetz notifizierungspflichtig sei und eine verbotene Beihilfe darstelle, da möglicherweise das terrestrische Glücksspiel gegenüber dem Online-Glücksspiel privilegiert besteuert würde. Jedoch hätten das Bundesministerium der Finanzen und die Länder versichert, dass mit dem Rennwett- und Lotteriegesetz keine verbotene Beihilfe einhergehe.

Die **Fraktion der AfD** lehnte den Gesetzentwurf des Bundesrates ab. Zwar sei es prinzipiell begrüßenswert, dass die legale Teilnahme an Glücksspielarten ermöglicht werde, die bisher in Deutschland nicht erlaubt gewesen seien.

Jedoch habe der Gesetzentwurf keine lenkende oder präventive Wirkung, wie die öffentliche Anhörung am 7. Juni 2021 gezeigt habe. So habe u. a. der Sachverständige Prof. Dr. Justus Haucap von der Heinrich-Heine-Universität

Düsseldorf kritisiert, dass die erhöhte Besteuerung ein Förderprogramm für illegale Online-Spiele sei. Gewohnheitsspieler würden durch die Verringerung der Ausschüttungen aufgrund der Besteuerung auf illegale Online-Spiele ausweichen.

Europarechtlich problematisch sei der deutsche Sonderweg bei der Besteuerung der Einsätze, nicht der Gewinne. Deutschland sei das einzige Land in der EU, das auf diese Weise vorgehe. Nach Ansicht der Fraktion der AfD sollte es weniger um die Generierung von Einnahmen gehen, sondern vielmehr um die Reduzierung der Spielsucht.

Die **Fraktion der FDP** machte darauf aufmerksam, dass Deutschland eines der schlechtesten Länder sei, was den Spielerschutz angehe, und gleichzeitig einer der größten Online-Glücksspielmärkte.

Zwar gehe der Staatsvertrag im Hinblick auf die Regulierung des Glücksspiels und den Spielerschutz in die richtige Richtung. In die falsche Richtung ginge aber erneut die Umsetzung über das Rennwett- und Lotteriegesetz zur Besteuerung von Online-Casinospielen.

Deutschland beschreite mit dem Gesetzentwurf einen Sonderweg, der weltweit einzigartig sei und der eine erfolgreiche Kanalisierung von Glücksspiel verhindern werde. Die Koalitionsfraktionen würden sehenden Auges in eine Situation hineinlaufen, die zu europarechtlichen Schwierigkeiten führen und die für den Spielerschutz faktisch nichts erreichen würde. Die Folgen seien zahlreiche zusätzliche Onlineangebote, insbesondere aus dem asiatischen Raum, die nicht der deutschen Regulierung unterliegen würden. Die Fraktion der FDP befürchte, dass dem Staat am Ende nur die Möglichkeit bliebe, die Freiheitsrechte des Internets zu beschränken, um dem vorliegenden Rechtsrahmen zur Durchsetzung zu verhelfen. Dieser Sonderweg sei ein großer Fehler, weshalb man den Gesetzentwurf ablehne.

Für die **Fraktion DIE LINKE.** ging der Gesetzentwurf in die richtige Richtung. Dennoch enthielt sie sich, da es aus ihrer Sicht schwerwiegende Versäumnisse gebe.

Der Hauptkritikpunkt sei, dass illegale Online-Casinos, die in den letzten Jahren Milliarden Gewinne zu Lasten der Steuerzahler erwirtschaftet hätten, mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag eine Lizenz für das bisher illegal betriebene Online-Casinospiel erhalten sollen, ohne dass die bisherige Gewinne einer Besteuerung unterzogen würden.

Ungeklärt seien die Fragen, warum bei der Besteuerung virtueller Spiele der Steuersatz von 5,3 Prozent auf die Spielumsätze hinter den 8 Prozent aus früheren Entwürfen des Glücksspielstaatsvertrages zurückbleibe, wie der vorgeschlagene Steuersatz ermittelt worden sei und wie Glücksspielanbieter aus dem Nicht-EU-Ausland behandelt würden.

Nach Ansicht der Fraktion DIE LINKE. könnte das Problem von Schwarzmarkt-Onlineanbietern dadurch gelöst werden, indem eine pauschale Quellensteuer auf Zahlungsabflüsse in Drittstaaten eingeführt würde, die beim Zahlungsdienstleister erhoben werde. Das sei auch ein Thema in der öffentlichen Anhörung gewesen.

Schließlich wies die Fraktion DIE LINKE. darauf hin, dass es beim Online-Glücksspiel immer auch um kriminelle Gelder und um Geldwäsche gehe. Der vorliegende Gesetzentwurf sei in dieser Hinsicht zu wenig ambitioniert. Hier wäre eine konzertierte Zusammenarbeit von Bund und Ländern gegen Geldwäsche im Internet zielführender.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** unterstützte den Gesetzentwurf. Die Eingliederung des Online-Glücksspiels in das Rennwett- und Lotteriegesetz sowie die Besteuerung des Spieleinsatzes mit 5,3 Prozent seien grundsätzlich richtig. Die Besteuerung des Spieleinsatzes beim Online-Glücksspiel mit 5,3 Prozent entspreche der Logik des Rennwett- und Lotteriegesetzes, da alle anderen Spielarten ebenfalls anhand des Spieleinsatzes und – mit Ausnahme von Lotterien und Ausspielungen – mit einem Steuersatz von 5,3 Prozent besteuert würden.

Auch seien die Online-Glücksspiele an der richtigen Stelle im Rennwett- und Lotteriegesetz angesiedelt worden, da sie eher mit Online-Sportwetten als mit den stationären Angeboten der Glücksspiele zu vergleichen seien. Virtuelles Automatenspiel und stationäres Automatenspiel sähen sich zwar optisch ähnlich, unterschieden sich aber grundlegend in Bezug auf gewerberechtliche Bestimmungen, Ausschüttungsquoten, Verfügbarkeit, Suchtpotential und Spielerkreis. Deswegen gehe man auch davon aus, dass der Gesetzentwurf nicht gegen EU-Beihilferecht verstoße.

Die Besteuerung des Spieleinsatzes habe das Potential, suchtgefährdendem Verhalten vorzubeugen, weil die steuerliche Belastung zu Beginn der Spiele erfolge, und damit unabhängig vom weiteren Spielverlauf. Dadurch sei

der Spieleinsatz schneller aufgebraucht, und die Ausschüttungsquoten seien geringer. Der moderate Steuersatz von 5,3 Prozent ermögliche ein Angebot des legalen Glücksspiels zu wettbewerbsfähigen Konditionen und trage damit zur Kanalisierung bei. Auch wenn die Ausschüttungsquoten der legalen Anbieter dann geringer ausfielen, gehe man nicht davon aus, dass die Mehrheit der Spielenden zurück in die Illegalität flüchteten.

Den Bruttospielertrag als Besteuerungsgrundlage halte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für nicht geeignet, da er zu gestaltungsanfällig sei.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stimme der Fraktion der FDP zu, dass kein anderes Land diesen Sonderweg gehe. Sie gebe aber zu bedenken, dass auch kein Land bisher mit diesem Weg gescheitert sei, weshalb diese Lösung gut vertretbar sei.

Berlin, den 9. Juni 2021

Olav Gutting
Berichtersteller

Michael Schrodi
Berichtersteller