

Anpassung der Besteuerungsgrundlage für virtuelle Automatenspiele (§§36ff. RennwLottG) **(Wirkung: +485 Mio. Euro p.a. für Bundesländer, Schlag gg. OK u. Stärkung legaler Anbieter)**

Hintergrund:

Der im Jahr 2021 beschlossene Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV2021) ist das Kernelement deutscher Glücksspielgesetzgebung. Neben wichtigen Modifizierungen in allen staatlich konzessionierten Spielformen haben die Länder in ihm gemeinsam die Entscheidung getroffen, auf die bestehende Nachfrage im Online-Markt zu reagieren und diesen für sog. virtuelle Automatenspiele moderat zu öffnen. Die staatlich konzessionierten Lizenznehmer unterliegen strengen Auflagen für einen konsequenten Spieler- und Jugendschutz unter der Aufsicht der neu geschaffenen Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL). Die Besteuerung findet nach Gesetzesvorschlag des Bundesrates – erstmalig auf Beschlussvorlage des Bundestages am 25. Juni 2021 – auf der Grundlage des Rennwett- und Lotteriegesetzes (RennwLottG) des Bundes statt. In einem europaweiten Alleingang wird hierbei der Spieleinsatz und nicht der Bruttospielertrag herangezogen. Ein Sonderweg mit fatalen Folgen.

Problemlage:

Bereits in der Sachverständigenanhörung im Bundestag (7. Juni 2021) warnten Experten ausdrücklich,

„[...] die geplante Steuer würde die legale Betätigung virtueller Automatenspiele senken und damit das Volumen des illegalen Glücksspiels erhöhen. Somit wäre eine Abwanderung der Spieler vom regulierten in den Schwarzmarkt praktisch vorprogrammiert.“ Die Ursache hierfür wurde eindeutig benannt: *„Eine Spieleinsatzsteuer von 5,3 % entspricht umgerechnet einer Bruttospielertragssteuer von rund 56 %. Dies ist das Dreifache des EU-Durchschnitts [...]. Spielerinnen und Spieler könnten [...] auf dem Schwarzmarkt mit demselben Startbudget effektiv [...] 2,4- mal so lange spielen wie auf dem regulierten Markt. Auch die weiteren Ziele des GlüStV 2021, wie der Jugend- und Spielerschutz sowie die Sucht- und Betrugsprävention, können [mit der Besteuerungsgrundlage, Anm Verf.] nicht erreicht werden [...]“*¹

Prof. Justus Haucap, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission und aktuelles Mitglied des wissenschaftlichen Beraterkreises Wirtschaftspolitik im Bundeswirtschaftsministerium, behielt mit dieser Prognose recht: Seit der Legalisierung virtueller Automatenspiele sind die Steuereinnahmen der Länder aus diesem Bereich um rd. 70 Prozent (bzw. 412 Mio. Euro p.a.²) eingebrochen.³ Zudem legen Markt- und Nutzerdaten einen nachfrageseitigen Anstieg des Schwarzmarktes im virtuellen Automatenspiel auf rd. 50 Prozent seit 2021 nahe⁴. Auf Angebotsseite ziehen sich legale Anbieter aus wirtschaftlichen Gründen vom deutschen Online-Markt zurück. Gleichzeitig werden immer mehr Verbraucher durch gezielte Online-Ansprache mit attraktiven Konditionen auf illegale Websites im Offshore-Bereich gelenkt. Einnahmen aus diesem illegalen Schwarzmarkt werden – wie auch beim stationären illegalen Automatenspiel – insb. der Organisierten Kriminalität zugerechnet. Die Folge: Der Jugend- und Spielerschutz leidet, da die Nachfrage nach virtuellen Automatenspielen nicht mehr in legale und überwachte Bahnen gelenkt wird. Legale Anbieter büßen an Wettbewerbsfähigkeit ein. Die Länder verlieren dringend benötigte Steuermittel zur generationengerechten Haushaltsfinanzierung, die ihnen entsprechend ihrer Einwohnerzahl zustehen würden.

Lösungsansatz:

Zahlreiche Länderfinanzministerien verfolgen diese Entwicklung sehr kritisch. Der deutsche Alleingang muss enden: Ein Systemwechsel der Besteuerungsgrundlage hin zu z.B. einer europaweit üblichen Bruttospielertragsbesteuerung ist überfällig. Dieser und weitere Ansätze für eine sachgerechte und den Spieler- und Jugendschutz stärkende Besteuerung von virtuellen Automatenspielen werden bereits diskutiert und könnten von den Bundesländern mit einer Bundesratsinitiative eingefordert werden.

Inhaltlich ist lediglich eine redaktionelle Anpassung der §§36ff. des RennwLottG erforderlich.

Zusammenfassend dient dies den folgenden Zielen:

1. **+485 Mio. Euro p.a. Mehreinnahmen für die Bundesländer:** Der legale Markt ist angebots- und nachfrageseitig seit Q4 2021 massiv eingebrochen. Ein Systemwechsel bei der Besteuerung im RennwLottG beendet dies und führt automatisch zu höheren Einnahmen der Länder – abhängig vom Rechenmodell rd. 485 Mio. Euro. Diese Gelder finanzieren unverzichtbare Projekte, etwa in der Sport-, Kultur- und (politischen) Jugendförderung sowie in der Denkmalpflege oder im Verbraucherschutz. Hier ist somit auch aus gesamtgesellschaftlichen Gründen Handlungsbedarf geboten.
2. **Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit staatlich konzessionierter Anbieter** von virtuellen Automaten- und Glücksspielen ggü. illegalen Anbietern: Nach einer Umstellung der Besteuerungsgrundlage wären die Ergebnisse sofort spür- und nachverfolgbar. Wertschöpfung und Arbeitsplätze von in Deutschland zugelassenen Anbietern mit strengen Jugend- und Spielerschutzauflagen würden langfristig gesichert werden.
3. **Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, Rückgewinnung ordnungspolitischer Kontrolle in einem wichtigen, sozial sensiblen Bereich:** Bislang stehen Politik und die Regulierungsinstitutionen einem ungebrochenen Wachstum des illegalen Online-Glücksspielmarktes auf Nachfrage- und Angebotsseite machtlos gegenüber. Eine Anpassung des RennwLottG würde deutsche Spieler wieder in legale, überwachte Angebote kanalisieren und illegalen Angeboten die Existenzgrundlage entziehen.

¹ Vgl. Prof. Dr. Justus Haucap, „Stellungnahme für die Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes und der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz“ (BT-Drucksache 19/28400)“, S. 4ff.

² Quellen: Statistisches Bundesamt (Destatis), Oktober 2024; Einbruch der Steuereinnahmen: Eigene Berechnung der Höhe potenzieller Jahreseinnahmen der Virtuellen Automatensteuer, würde der Steuerstand aus Q4 2021 dauerhaft erreicht werden. Aktuelles Steueraufkommen Virtueller Automatensteuer gemessen am Q3 2024 bzw. Q3 2025 mit dem Faktor 12 für ein kommendes Steuerjahr

³ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024

⁴ Vgl. sog. Schnabi-Studie, „Eine Analyse der neuesten Entwicklungen des Online-Glücksspielmarktes in Folge des Glücksspielstaatsvertrags 2021“, Universität Leipzig, 2023.