

**Zum Gesetzentwurf des Bundesrates zum Gesetzentwurf  
zur Besteuerung von Sportwetten (BT-Drs. 17/8494)  
- rechtliche Stellungnahme -**

Der Gesetzentwurf des Bundesrates zur Besteuerung von Sportwetten verfolgt im Ausgangspunkt sinnvolle und begrüßenswerte Zielsetzungen. Das gilt für die Öffnung des Sportwettmarktes zur Erteilung von Konzessionen für in- und ausländische Wettanbieter ebenso wie für die Besteuerung des Abschlusses von Sportwetten mit ausländischen Wettanbietern.

Die vorgesehene Umsetzung begegnet indessen einer Vielzahl von Bedenken. Zum Teil sind diese gravierenden und grundlegend, zum Teil betreffen sie nur Randaspekte. Der Unterzeichner beschränkt sich aus Gründen des Umfangs dieser Stellungnahme lediglich auf die wichtigsten Grundsatzfragen und versucht, dazu Lösungsvorschläge zu entwickeln.

Die zentralen Probleme lassen sich wie folgt umreißen:

- Zur *Besteuerung bei Pferderennwetten*: (Art. 1 Ziff. 1 bis 6 und Ziff. 10): Die vorgesehenen Änderungen bei Pferderennwetten lösen das beihilferechtliche Notifizierungserfordernis aus. Dies hat weitreichende Konsequenzen für Gesetzentwurf und Betroffene (siehe dazu I.). Als Zwischenlösung bietet es sich an, den Bereich der Pferdewetten aus dem Gesetzentwurf herauszulösen, damit die eigentlich wichtigen Änderungen zeitlich parallel zum Glücksspielvertrag in Kraft treten können. In der Zwischenzeit könnte man eine EU-rechtskonforme Lösung für den kleinen Markt der Pferderennwette entwickeln.
- Die Öffnungsklausel *für ordnungsrechtliche Änderungen bei Pferderennwetten* (Art. 1 Ziff. 10) läuft auf eine verfassungsrechtlich problematische Parallelgesetzgebung zwischen Bund und Ländern hinaus, - dies noch dazu für eine ohnehin bundeseinheitlich gedachte Lösung der Länder. Sie führt zudem ohne Not zu einer rechtspolitisch nicht wünschenswerten Zersplitterung der Regulierung. Ferner werden in der vorgesehenen Umsetzung durch den 1. GlüÄndStV den betroffenen Verkehrskreisen (Rennvereine und Buchmacher) keine ausreichenden Übergangsfristen gewährt (siehe dazu II.).
- Die zur *Besteuerung von Sportwetten* (Art. 1 Ziff. 6) vorgesehene Einsatzbesteuerung in Höhe von 5 % ist nicht nur unzumutbar, sondern auch ungeeignet und gleichheitswidrig. Dass sie vom Schleswig-Holsteinischen Gesetzgeber als unfreundlicher Akt angesehen werden muss, ist nur ein Randaspekt. Um die mit dem neuen Glücksspielvertrag von den Ländern angestrebte Rückführung des Wettangebots in den staatlich kontrollierten Bereich auch umsetzen zu können, sollte auf die von anderen EU-Staaten verwandte Besteuerung des Bruttospielertrages abgestellt werden (siehe dazu III.).

Mit den vorstehenden Aspekten greift der Unterzeichner größtenteils Bedenken auf, die von der Bundesregierung bereits geäußert worden sind und vom Unterzeichner geteilt werden. Um den Ländern den eingeschlagenen Weg aber gleichwohl zu ermöglichen, münden die diesseitigen Ausführungen in einem konkreten Lösungsvorschlag (siehe dazu IV.). Im übrigen soll

zur Vereinfachung und Vermeidung von Wiederholungen auf die Stellungnahme der Bundesregierung Bezug genommen werden, der der Unterzeichner sich voll umfänglich anschließt.

## I.

### Zur beihilferechtlichen Problematik bei Pferderennwetten

Die Bundesregierung weist in ihrer Stellungnahme zu recht mehrfach in aller Deutlichkeit darauf hin, dass die vorgesehenen Änderungen des RennLottG und des Ersten GlüÄndStV ein beihilferechtliches Notifizierungserfordernis auslösen (S.12 Einleitung, S.12 zu Nr. 3). Dies hat weitreichende Konsequenzen, die von den Ländern erheblich unterschätzt werden.

Da entgegen der Einschätzung der Länder bei Pferderennwetten kein zwingender Handlungsbedarf besteht (1.) führen sie bei verständiger Würdigung dazu, dass alles dafür spricht, den Gesetzesentwurf insoweit abzulehnen und stattdessen das BMELV und das BMWi in Abstimmung mit dem BMF um Vorlage einer zukunftsfähigen Neuregulierung für Pferderennwetten zu ersuchen (2.). Soweit der Bundestag dem nicht folgen will, bedarf es zumindest eines umfassenden Inkrafttretensvorbehaltes. Andernfalls würde man den Pferderennsport und – zucht, Rennvereine und Buchmacher sehenden Auges in eine beihilferechtliche Falle laufen lassen und die meist ehrenamtlich tätigen Verantwortlichen der Rennvereine mit einer Hypothek ungeahnten Ausmaßes belasten (3.).

Dem liegen zusammenfassend folgende Erkenntnisse zugrunde:

- Der Steuerrückzahlungsmechanismus stellt eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV dar.
- Derzeit genießt dieser Mechanismus den privilegierten Status einer „bestehenden“ Beihilfe. Die Bundesrepublik Deutschland ist daher bisher nicht zu einer Notifizierung verpflichtet, während zugleich der Kommission die Rückforderung etwaiger Beihilfen für die Vergangenheit nicht möglich ist.
- Die vorgesehenen Änderungen im Zuge der Änderung des GlüStV und des RWLG führen nun absehbar dazu, dass diese Steuerrückzahlungsregelung den Status einer „bestehenden“ Beihilfe verliert und zu einer „neuen“ Beihilfe wird, die den allgemeinen beihilfenrechtlichen Regeln unterliegt.
- Konsequenz hieraus ist zunächst, dass mit Inkrafttreten der Änderungen die beihilferechtliche Notifizierungspflicht in Bezug auf die Steuerrückzahlung ausgelöst wird. Die Gewährung von Steuerrückzahlungen darf also erst dann (wieder) durchgeführt werden, wenn die Kommission eine diesbezügliche Positiv- bzw. Genehmigungsentcheidung erlassen hat (Durchführungsverbot).
- Sollte keine Notifizierung erfolgen, bestünde fortan das Risiko, dass vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelungen an und bis zum Zeitpunkt einer möglichen Rückforderungsentscheidung der Kommission bereits geleistete Steuerrückzahlungen

von den begünstigten Rennvereinen zurückgewährt werden müssten (Rückforderungsgebot).

- Das Risiko einer solchen negativen beihilferechtlichen Beurteilung ist nach der Sachlage als erheblich einzustufen.
- Die daraus erwachsenden Rückzahlungen könnten nicht dadurch ausgeglichen werden, dass der entsprechende Betrag von den Ländern erstattet wird, ohne gegen Beihilfenrecht zu verstoßen.
- Diese Folgen in Kauf zu nehmen, ist um so weniger nachvollziehbar, als Änderungen bei der Pferderennwette sind nach den insoweit eindeutigen Urteilen des EuGH und des Bundesverwaltungsgerichts entgegen der Einschätzung der Länder aus Gründen der Herstellung einer kohärenten Glückspolitik nicht geboten sind. Auch wenn der Pferderennsport selbst eine Novellierung des RWLG vermutlich aus Gründen seiner wirtschaftlichen Entwicklung begrüßen würde, besteht also zumindest keine solche Dringlichkeit, die es gebieten würde, eine Neuregulierung zeitgleich mit dem Inkrafttreten des 1. GlüÄndStV in den meisten Ländern vorzunehmen.

## 1. Sachverhalt

§ 10 Rennwett- und Lotteriesgesetz („**RWLG**“) sieht vor, dass von den am Totalisator gewetteten Beiträgen der Unternehmen des Totalisators eine Steuer in Höhe von derzeit 16 2/3 % zu entrichten ist. Nach § 16 RWLG erhalten die Rennvereine, die einen Totalisator betreiben, bis zu 96 % des Aufkommens der Totalisatorsteuer aus § 10 RWLG (im Folgenden „**Steuerrückzahlung**“). Sie haben diese Beträge zu Zwecken der öffentlichen Leistungsprüfungen für Pferde zu verwenden. Die Anteile werden von den Landesministerien festgesetzt.

Mit dem Entwurf des GlüÄndStV vom 13. Oktober 2011 wird der Bereich der Pferdewetten in den Anwendungsbereich mit einbezogen. Dies führt dazu, dass einige der glücksspielrechtlichen ordnungsrechtlichen Vorgaben erstmals auch auf Totalisatoren Anwendung finden würden. Ferner werden mit den Änderungen des § 1 RWLG die Betätigungsmöglichkeiten für den Totalisator ausgedehnt und auch damit die wettbewerblichen Rahmenbedingungen verändert. Schließlich ergeben sich steuerliche Änderungen im Hinblick auf Sportwetten.

## 2. Vorliegen einer Beihilfe

Das Beihilfenverbot ist in Art. 107 des Vertrags zur Arbeitsweise der Europäischen Union („**AEUV**“) geregelt. Ziel des Beihilfenrechts ist es, Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von staatlichen Eingriffen in den Markt zu verhindern. Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind

„staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb

Bonn Berlin Brüssel Leipzig London

verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.

Die Beihilfe muss „*staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährt*“ sein. Ob sie vom Staat selbst oder einer Gebietskörperschaft wie Bundesländer oder Kommunen gewährt werden, ist dabei ohne Belang. Da die Rückvergütung hier von den Ländern ausgezahlt wird, ist sie staatlich. Dass sie aus der Totalisatorsteuer stammt und somit gewissermaßen nur ein staatlich umverteilter „Durchlaufposten“ ist, steht nicht entgegen. Es reicht aus, dass sich die Mittel zeitweise in staatlicher Hand befinden; dem Staat müssen sie nicht dauerhaft zur Verfügung gestanden haben.<sup>1</sup>

Auch das ungeschriebene Merkmal einer *Belastung des staatlichen Haushalts* ist erfüllt,<sup>2</sup> weil die Rückvergütung aus einer Steuer finanziert wird.

Die staatliche Maßnahme muss ferner spezifisch nur bestimmten *Unternehmen* oder Produktionszweige zugute kommen. Allgemeine Maßnahmen, die unterschiedslos der gesamten Wirtschaft zugute kommen, stellen keine Beihilfen dar. Da die begünstigten Rennvereine mit der Veranstaltung von Pferderennen wirtschaftlich tätig sind, werden sie ungeachtet ihres öffentlichen Auftrages zur Pferdezucht insoweit als Unternehmen im Sinne des Beihilfenrechts angesehen werden müssen.<sup>3</sup> Die Europäische Kommission hat sich zur Veranstaltung von Pferderennen bereits in einer Entscheidung dahingehend positioniert.<sup>4</sup>

Auch der Tatbestand der *Spezifität* steht nicht entgegen. Er wird allgemein sehr weit ausgelegt. So wurden bereits in mehreren Fällen Steuerermäßigungen, die für ganze Wirtschaftszweige gelten, als spezifische Maßnahmen angesehen.<sup>5</sup> Selbst dass Unternehmen zahlreicher Wirtschaftszweige zugleich wirtschaftliche Vorteile eingeräumt wurden, hat nicht geschadet.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa EuGH, Rs. C-83/98 P, Slg. 2000, I-3271, Rn. 50 – *Ladbroke Racing*; EuGH, Rs. C-278/00, Slg. 2004, I-3997, Rn. 52 – *Griechenland/Kommission*.

<sup>2</sup> Siehe für ein Gegenbeispiel EuGH, Rs. C-379/98, Slg. 2001, I-2099 – *PreussenElektra*.

<sup>3</sup> Vgl. zum autonomen Unternehmensbegriff des Unionsrechts nur EuGH, Rs. C-41/90, Slg. 1991, I-1979, Rn. 21 – *Höfner und Elser*.

<sup>4</sup> Entscheidung der Kommission vom 24.08.2010, K(2010)5926, Staatliche Beihilfe N 164/2010, Rn. 20 – *Leipziger Reit- und Rennverein Scheibholz*.

<sup>5</sup> Z.B. EuGH, Rs. C-6/97, Slg. 1999, I-2981 – *Italien/Kommission*: Steuerermäßigungen für gewerbliche Güterkraftverkehrsunternehmen; EuGH, Rs. C-251/97, Slg. 1999, I-6639: Kürzung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für die Unternehmen der Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrie.

<sup>6</sup> EuGH, Rs. C-75/97, Slg. 1999, I-3671 – *Belgien/Kommission*.

Dass durch die Steuerrückvergütung eine *Begünstigung der Rennvereine* erfolgt, ist ebenfalls nicht zweifelhaft. An einer Begünstigung fehlt es nur dann, wenn ein Gleichgewicht zwischen Leistung und Gegenleistung besteht. Vorliegend ist jedoch keine dem finanziellen Vorteil für die Rennvereine gegenüberstehende Gegenleistung gegenüber dem Staat erkennbar.

Eine Begünstigung liegt nicht vor, wenn die Kriterien der sog. *Altmark-Trans*-Rechtsprechung erfüllt sind.<sup>7</sup> Auch das ist hier aber nicht der Fall.

Das begünstigte Unternehmen muss nach dieser Rechtsprechung durch verbindlichen Rechtsakt mit der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sein, welche im Einzelnen klar definiert sein muss. Die Parameter, anhand derer die durch die Zuwendung auszugleichenden Kosten der Leistungserbringung berechnet werden, müssen vor der Betrauung nach transparenten und objektiven Kriterien festgelegt werden, und die Ausgleichszahlungen müssen auf die Kosten für die Erfüllung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einschließlich eines angemessenen Gewinns beschränkt sein.

Die Europäische Kommission hat bereits in einem französischen Parallellfall in Zweifel gezogen, dass die Veranstaltung von Leistungsprüfungen für Pferde und/oder die Pferdezuchtförderung überhaupt als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse aufgefasst werden kann.<sup>8</sup> Unabhängig davon sind die genannten Voraussetzungen schon deshalb nicht erfüllt, weil nach dem bisherigen System der Rückerstattung nicht gewährleistet ist, dass die „Ausgleichszahlungen“ auf die Kosten jener Dienstleistung beschränkt und vorab festgelegt sind, sondern sich nach dem Aufkommen der Steuer richten. Aus dem gleichen Grund kommt auch eine Freistellung nach dem sog. Einzelfreistellungsbeschluss<sup>9</sup> bzw. Art. 106 Abs. 2 AEUV nicht in Betracht.

Dass die Steuervergünstigung in einem Umfeld grenzüberschreitender Dienstleistungen, wie es schon nach der Gesetzesbegründung gegeben ist, zwischenstaatliche Auswirkungen haben und zu einer *spürbaren Wettbewerbsverfälschung* führen kann, liegt auf der Hand, zumal die Rechtsprechung hier ohnehin nur geringe Anforderungen stellt. Die Kommission muss zwar nachweisen, dass die Beihilfe die Stellung des oder der begünstigten Unternehmen gegenüber den Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel verstärkt. Beihilfen wie die vorliegende, die die üblichen Betriebskosten eines Unter-

---

<sup>7</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747 – *Altmark Trans*.

<sup>8</sup> Insoweit zweifelnd in Bezug auf die Rechtslage in Frankreich der (nicht abschließende) Verfahrensöffnungsbeschluss der Kommission vom 17.11.2010, Staatl. Beihilfe C 34/2010(ex N140/2010), C(2010)7672 endg., Rn. 42ff.

<sup>9</sup> Beschluss der Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 AEUV auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, K(2011) 9380 endgültig.

nehmens betreffen, werden aber als grundsätzlich wettbewerbsverfälschend angesehen.<sup>10</sup> Die wettbewerbsverfälschende Wirkung wird also vermutet. Sie ist hier überdies als sicher anzunehmen, wenn man die Höhe des Steuersatzes und den Prozentanteil der Erstattung bedenkt. Maßstab für die Beurteilung der wettbewerbsverfälschenden Wirkung ist dabei u.a. der Vergleich mit konkurrierenden Anbietern. Als solche kommen einerseits der inländische Buchmacher als Wettveranstalter in Betracht, der sich Wetten aus dem EU-Ausland vermitteln lässt, und andererseits ein konkurrierender EU-ausländischer Totalisator, der sich unter Berufung auf die Niederlassungsfreiheit in Inland niederlässt, Rennen veranstaltet, das Steuerrückerstattungsprivileg für die deutsche Pferdezucht aber nicht für sich in Anspruch nehmen kann, weil er die Einnahmen nicht für die deutsche Pferdezucht verwendet. In Bezug auf beide bedeutet eine Steuerrückerstattung von 96 % auf eine Einsatzbesteuerung von 16 2/3 %, dass sie eine Steuer zu entrichten haben, die bis zu 25 mal so hoch ist (4 % zu 100 %) und ausgehend von den im Wettbewerb bei Pferderennenwetten üblichen Margen von ca. 20 % der Einsätze im stationären Bereich dadurch vom Markt wirtschaftlich sogar ausgeschlossen werden, weil ihnen nach Besteuerung nur 3 1/3 % der Einsätze und damit 6 % ihres Rohertrages nach Besteuerung für Kostendeckung und Gewinn verblieben. Die Regelung hat mithin auch erhebliche *Auswirkungen auf den Handel unter den Mitgliedsstaaten*. Auch diese Auswirkung wird bei gesetzlich festgelegten Beihilfen vermutet.<sup>11</sup>

Die Maßnahme hat ferner *spürbare Auswirkungen auf den Wettbewerb*. Das Fehlen einer Spürbarkeit wird nur bei einem Volumen von Maßnahmen in der Größenordnung von EUR 200.000 über einen Zeitraum von drei Jahren angenommen; die vorliegende Maßnahme dürfte in Bezug auf sämtliche Rennvereine deutlich darüber liegen. Für das Vorliegen einer *de minimis*-Beihilfe bestehen keine Anhaltspunkte.

Die Steuerrückzahlungsregelung des § 16 RLWG erfüllt damit alle Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV und stellt mithin eine (verbotene) staatliche Beihilfe dar.

### 3. Verlust des privilegierten Status als bestehende Beihilfe durch den Entwurf

Grundsätzlich müssen Beihilfen bei der Europäischen Kommission angemeldet („notifiziert“) werden (Art. 108 Abs. 3 AEUV). Die Kommission prüft dann anhand der Vereinbarkeitstatbestände des Art. 107 Abs. 2, 3 AEUV, ob die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.<sup>12</sup> Bis zu einer abschließenden Genehmigung der Kommission darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchgeführt werden (Art. 108 Abs. 3 S. 3

---

<sup>10</sup> EuGH, Rs. C-288/96, Slg. 2000, I-8237, Rn. 77f. – *Jadekost*.

<sup>11</sup> EuGH, Rs. 248/84, Slg. 1987, 4013, Rn. 18 – *Deutschland/Kommission*.

<sup>12</sup> Ob eine Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt hier in Frage kommt, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme. Auf den ersten Blick dürfte dies aber ausscheiden, da es sich hier um eine reine, laufende Finanzierung von betrieblichen Ausgaben (sog. Betriebsbeihilfe) handeln dürfte, die als grundsätzlich unzulässig anzusehen ist.

AEUV). Werden notifizierungspflichtige Beihilfen ohne vorherige Genehmigung der Kommission gewährt, können Beihilfenbeträge u.U. von den Begünstigten zurückverlangt werden.

Geringere Eingriffsmöglichkeiten hat die Kommission jedoch im Fall von sog. „bestehenden Beihilfen“. Diese werden beihilferechtlich in drei wichtigen Hinsichten privilegiert:

- Zum einen besteht für die Kommission ein weitgehendes Ermessen. Sie kann in dessen Ausübung in einer allgemeinen Vorschrift (wie hier) lediglich „*zweckdienliche Maßnahmen*“ und diese für die *Zukunft* vorschlagen (Art. 108 Abs. 1 AEUV, Art. 17-19 VerfVO).
- Zum anderen besteht für den Mitgliedsstaat keine Pflicht zur *Notifizierung* solcher bestehenden Beihilfen.<sup>13</sup>
- Schließlich – und nicht zuletzt – ist eine *Rückzahlung* bereits gewährter Beihilfen ausgeschlossen.

Um eine solche *Altbeihilfe* handelt es sich hier bisher. Die Regelungen zur Steuerrückzahlung im RWLG bestehen weitgehend unverändert seit dem Jahr 1922. Als bestehende Beihilfen gelten u.a. solche, die vor Inkrafttreten des Beitrittsvertrags zu den Europäischen Institutionen des jeweiligen Mitgliedsstaates bestanden haben (Art 108 Abs. 1 AEUV, Art. 1 b) VerfVO). Deutschland gehört zu den Gründungsländern des EWG. Für Deutschland sind damit nur solche Beihilfen als „bestehend“ anzusehen, die schon vor Inkrafttreten des EWG-Vertrags am 1.1.1958 bestanden.

Bestehende Beihilfen verlieren jedoch ihren Status und werden zu „*neuen Beihilfen*“, wenn sich an ihnen „Änderungen“ ergeben (Art. 1 c) VerfVO) bzw. wenn sie „umgestaltet“ werden (Art. 108 Abs. 3 AEUV). Nach Art. 4 Abs. 1 der Durchführungsverordnung 794/2004 zur VerfVO gilt als eine relevante Änderung

„jede Änderung, außer einer Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die einen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann. Eine Erhöhung der Ausgangsmittel für eine bestehende Beihilfe bis zu 20 % wird jedoch nicht als Änderung einer bestehenden Beihilfe angesehen.“

Es besteht demnach ein Regel-Ausnahme-Prinzip dergestalt, dass eine Änderung grundsätzlich als „bestehensschädlich“ anzusehen ist, es sei denn, sie wäre rein formal. Sämtliche Änderungen, die die Beurteilung der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem gemein-

---

<sup>13</sup> S. auch aEuGH, Rs. 91 und 127/83, Slg. 1984, 3435 – *Heineken Brouwerijen*.

samen Markt spürbar beeinflussen könnten, sind daher regelmäßig als „Änderung“ anzusehen.<sup>14</sup>

Die Kommission hat ferner im Fall *Deutsche Post* unter Rückgriff auf die Rechtsprechung des EuGH festgestellt, dass auch eine Veränderung der Rahmenbedingungen der Vergabe von Beihilfen zu einer relevanten Änderung führt, insbesondere, wenn diese Veränderung aufgrund von gesetzlichen Regelungen durchgeführt wird.<sup>15</sup>

Die geplanten Änderungen durch den Gesetzentwurf führen zu einer solchen Änderung, die einen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt haben kann, gleich mehrfach. Sie bringen erhebliche Änderungen der Rahmenbedingungen der Durchführung und Finanzierung von Totalisator und Leistungsprüfung mit sich.

- Die gesamten Vorschriften des RWLG zum Pferderennsport werden fortan in den Anwendungsbereich des neuen GlüStV einbezogen (vgl. § 3 Abs. 1 des GlüÄndStV-Entwurfs i.d.F. v. 13.10.2011). Hieraus ergeben sich erhebliche neue ordnungsrechtliche Vorgaben für die Durchführung der Totalisatorwetten und damit auch der Leistungsprüfungen. Diese führen erstmals Beschränkungen für Werbung, eine Pflicht zur Entwicklung eines Sozialkonzepts und Informationspflichten in Bezug auf die Wettteilnehmer ein (§§ 5-7 GlüÄndStV-Entwurf). Der Anwendungsbereich des Erlaubnisvorbehaltes im Recht der Pferdewetten wird erweitert. Ferner bestehen auch für Pferdewetten die Beschränkungen der Veranstaltung im Internet (§ 27 Abs. 2 GlüÄndStV-Entwurf). Diese Änderungen haben erheblichen Einfluss auf die Durchführung von Pferdewetten als wirtschaftlicher Tätigkeit im Sinne des Beihilfenrechts,<sup>16</sup> so dass eine Beeinflussung der Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt nicht auszuschließen ist.
- Hinzu kommen die Ausweitungen der Betätigungsmöglichkeit des Totalisators durch die Einfügung des § 1 Abs. 4 RWLG. Dieser ermöglicht ihm erstmals die Rennwettveranstaltung auch in Bezug auf ausländische Rennveranstaltungen, also ohne eigenen Rennbetrieb, und grenzüberschreitende Kooperationen.
- Schließlich sind die besonderen Wirkungen der Änderung gegenüber EU-ausländischen Anbietern zu bedenken. Diese waren als Adressaten der Vermitt-

---

<sup>14</sup> MünchKomm-Werner, 2011, Art. 1 VerfVO, Rn 25; Heidenhain-Sinnaeve, Europ. State Aid Law Handbook, 2010, § 31 Rn. 3; Koenig/Kühling/Ritter, EG-Beihilfenrecht, 2. Auflage 2005, Rn. 371; Koenig/Sander, EuZW 1997, 363, 366.

<sup>15</sup> Kommission, Entsch. v. 10.05.2011, Staatl. Beihilfe C 36/2007, K(2011)3081 endg., Rn. 77 – *Deutsche Post AG*.

<sup>16</sup> Siehe dazu Entscheidung der Kommission vom 24.08.2010, K(2010)5926, Staatliche Beihilfe N 164/2010, Rn. 20 – *Leipziger Reit- und Rennverein Scheibholz*.



lung inländischer Wetten von Kunden aus Deutschland bislang von der Besteuerung ausgenommen. Der Erlaubnisvorbehalt des § 27 Abs. 1 Satz 2 1. GlüÄndStV führt dazu und soll dazu führen, dass konkurrierende EU-ausländische Anbieter von Totalisator- und Festquotenwetten auf Pferderennen in die (für sie zusätzliche) deutsche Besteuerung bei Entgegennahme von Sportwetten aus Deutschland künftig einbezogen werden, so dass die Steuerrückvergütung sich ihnen gegenüber erstmals erheblich auf den Wettbewerb auswirkt. Dem steht nicht entgegen, dass der Steuersatz für Sportwetten von 16 2/3 % auf 5 % gesenkt wird, denn gleichzeitig erweitert sich aufgrund der o.g. Umstände der Kreis der Steuerpflichtigen. Das spricht dafür, dass unabhängig vom Volumen und anteiligen Größe der Änderung des Beihilfeaufkommens von einer Wettbewerbsrelevanz und damit „Bestehensschädlichkeit“ auszugehen sein dürfte.

Wenn die Änderungen von der ursprünglichen Regelung abtrennbar sind, stellt lediglich die Änderung eine neue Beihilfe dar, nicht aber die gesamte Ursprungsregelung.<sup>17</sup> Von einer Abtrennbarkeit dürfte hier aber nicht auszugehen sein, da die vorgesehenen Änderungen die Durchführung der Rennwetten insgesamt umgestalten.

Im Falle des Inkrafttretens der Regelungen dürfte die Steuerrückzahlung somit nicht mehr als bestehende, sondern als neue Beihilfe anzusehen sein.

#### 4. Verfahren bei neuen Beihilfen

Die Notifizierungspflicht ist die zwingende Folge. Sie entsteht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV mit dem Inkrafttreten der Neuregelungen.

Die Kommission würde im Falle einer solchen Notifizierung zwar zunächst nur eine Vorprüfung durchführen. Erst wenn sie Anhaltspunkte dafür sieht, dass eine nicht offensichtlich mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe vorliegt, leitet sie ein förmliches Verfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV ein.

Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme aber jedenfalls erst dann durchführen, wenn die Kommission eine diesbezügliche Positiv- bzw. Genehmigungsentscheidung erlassen hat (sog. Stillstandsklausel, Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV). Werden unter Missachtung der Stillstandsklausel nicht mit dem Binnenmarkt vereinbare neue Beihilfen ausbezahlt (sog. rechtswidrige Beihilfen), so kann die Kommission grundsätzlich rückwirkend in einem Zeitraum von 10 Jahren und von dem Zeitpunkt an, an dem die Beihilfe nicht mehr als bestehende Beihilfe gilt, anordnen, dass der Mitgliedsstaat diese vom Begünstigten zurückverlangt (Art. 14, 15 VerfVO).

Praktisch hätte dies zur Folge, dass vom Zeitpunkt des Inkrafttretens an die Steuerrückvergütung gegenüber den Rennvereinen nicht mehr ausgezahlt werden könnte. Da der

---

<sup>17</sup> EuG, Rs. T-195/01 und T-207/01, Slg. 2002, II-2309, Rn. 111, 114 – *Gibraltar/KOM*.

Ausgang der Prüfung ungewiß ist, könnten die Auszahlungen aller Voraussicht nach auch nicht durch Bankkredite überbrückt werden, zumal die finanzielle Lage der deutschen Rennvereine soweit ersichtlich ohnehin eher angespannt ist.

Wird die Notifizierung hingegen gar nicht erst durchgeführt, besteht das Risiko, dass vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelungen an und bis zum Zeitpunkt einer möglichen Rückforderungsentscheidung der Kommission bereits geleistete Steuerrückzahlungen von den begünstigten Rennvereinen zurückgewährt werden müssten. Eine solche Rückzahlung könnte nicht dadurch ausgeglichen werden, dass der entsprechende Betrag von den Ländern erstattet wird. Denn eine Erstattung, durch die die beihilferechtlich geforderte Rückzahlung wirtschaftlich kompensiert werden soll, wäre zwangsläufig als eine neue, unzulässige Beihilfe anzusehen, die folgerichtig ebenfalls zurückzufordern wäre.

Darüber hinaus könnte ein Verstoß gegen die Notifizierungspflicht auch Gegenstand von nationalen Klageverfahren von Wettbewerbern sein.

Vor diesem Hintergrund kann die einzige Empfehlung darin bestehen, sämtliche auf Pferderennwetten bezogenen Regelungen unter einen geeigneten Inkrafttretensvorbehalt zu stellen (s. dazu den Formulierungsvorschlag unten IV.).

## II. Zur Öffnungsklausel

Die Öffnungsklausel *für ordnungsrechtliche Änderungen bei Pferderennwetten* (Art. 1 Ziff. 10) führt zu einer praktisch wie politisch problematischen Parallelgesetzgebung zwischen Bund und Ländern, die jedenfalls in der konkreten Konstellation als Steigbügelhalter für einen bundeseinheitlich gedachten Staatsvertrag der Länder erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet (1. und 2.). Beides geschieht ohne Not, weil ein Bedarf für die Regelungen gar nicht besteht (s. dazu 3.). Ferner werden in der vorgesehenen Umsetzung durch den 1. GlüÄndStV den betroffenen Verkehrskreisen (Rennvereine und Buchmacher) keine ausreichenden Übergangsfristen gewährt (s. dazu 4.).

### 1. Unzulässige Parallelgesetzgebung

Landesgesetzliche Neuregelungen auf dem Umweg über eine bundesgesetzliche Ermächtigung führen zu einer problematischen Kompetenzverdoppelung und damit zu einer künftig geteilten Gesetzgebungszuständigkeit, die erhebliche Friktionen mit sich bringen kann.

Das sollte nach der Förderalismusreform gerade vermieden werden. Mit der Förderalismusreform wollte der Verfassungsgeber im Jahr 2006 Mischformen aus Bundes- und Landeskompetenz stark begrenzen. Deshalb schaffte er die Rahmengesetzgebungsbefugnis nach Art. 75 GG ab und führte im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Artikel 72, 74 GG eine Differenzierung zwischen Vorranggesetzgebung (Art 72

Abs. 1, z. B. Tierzucht gemäß Artikel 74 Nr. 17 GG), klassischer konkurrierender Gesetzgebung (Art 72 Abs. 2, z. B. Recht der Wirtschaft, Artikel 74, Nr. 11 GG<sup>18</sup>) sowie der Abweichungsgesetzgebung (Art 72 Abs. 3) ein.

Die damalige Bundesjustizministerin *Brigitte Zypries* führte seinerzeit zur Begründung der Föderalismusreform und der Abschaffung der Kategorie der Rahmengesetzgebung aus:

*"Bundesregierung und Länderregierungen stimmen darin überein, dass die Rahmengesetzgebung (als Kategorie) abgeschafft werden soll - auch dies dient dem Abbau von intransparenter Politikverflechtung. Die Rahmengesetzgebung ist eine Form der kooperativen Gesetzgebung, bei der Bund und Länder eine einheitliche Materie arbeitsteilig bewältigen. Das verhindert häufig eine klare Zuordnung von Kompetenzen und verwischt die Verantwortlichkeiten. Der Zwang zur zweistufigen hintereinandergeschalteten Rechtssetzung in Bund und Ländern mit den dazu erforderlichen politischen Abstimmungen verzögert auch die Umsetzung von EU-Recht außerordentlich."<sup>19</sup>*

Sogenannte "einfachgesetzliche Öffnungsklauseln", mit denen der Bund - wie hier beabsichtigt - regelt, für welche Bereiche und in welchem Umfang Landesrecht von bundesgesetzlichen Regelungen abweichen darf, sind vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung der Föderalismusreform nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen möglich.

Das Grundgesetz sieht Öffnungsklauseln in der für das RWLG geplanten Form explizit lediglich im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung in Art. 71 GG und dort ausschließlich als Ausnahmefall in engen Grenzen vor. Es ist zwar anerkannt, dass die Möglichkeit einer Öffnung zugunsten der Landesgesetzgeber ausnahmsweise auch bei Regelungsgegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung besteht.<sup>20</sup> Die Öffnungsklausel unterliegt dort jedoch ebenfalls den gleichen engen Anforderungen wie bei der ausschließlichen Gesetzgebung.<sup>21</sup>

Damit eine Öffnungsklausel als verfassungsgemäß angesehen werden kann, muss sie die Länder durch ein *formelles Gesetz* und "ausdrücklich" zur eigenen Gesetzgebung ermächtigen. Weiter muss das Gesetz auch *Inhalt* und *Ausmaß* der Ermächtigung ent-

---

<sup>18</sup> S. zur Pferdewette BVerfG, Urteil v. 28.03.2006 - 1 BvR 1054/01 = NJW 2006, 1261, 1263 - Oddset.

<sup>19</sup> *Zypries*, ZRP 2003, 265, 267.

<sup>20</sup> BVerfG, Beschluss v. 11.10.1966 -2 BvL 15/64-, E 20, 238, 251; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, § 72 Rdnr. 7 [Stand: 61. Erg. Lfg. 2011.].

<sup>21</sup> *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, § 72 Rdnr. 7 [Stand: 61. Erg. Lfg. 2011].

halten.<sup>22</sup> Ferner ist zu fordern, dass wie bei der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Art. 80 GG ebenfalls der *Zweck* genannt wird.

Die Ausgestaltung der Öffnungsklausel in § 25 RWLG - Entwurf wird diesen Anforderungen nicht gerecht:

Der *Inhalt* der Öffnungsklausel in § 25 RWLG - Entwurf bleibt unklar. Insbesondere ist nicht eindeutig, was vom Regelungsbereich der ersten Aufzählungsvariante der Öffnungsklausel, mit der die Länder ermächtigt werden sollen, "Vorschriften über das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten" zu erlassen, erfasst ist. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen: In der Neufassung des § 3 und in § 4 Absatz 1 Satz 2 RWLG wird das BMELV ermächtigt, Rechtsverordnungen zur Regelung von Voraussetzungen, Tatbeständen und Verfahren hinsichtlich der für die Totalisatorunternehmen (§ 1) und Buchmacher (§ 2) notwendigen Erlaubnis und hinsichtlich der Wettscheinangaben zu erlassen. Nach § 25 Absatz 2 RWLG können, für den Fall, dass das Bundesministerium von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht hat, die Länder diese Bereiche durch Rechtsverordnung regeln. Die Zuständigkeiten und Kompetenzen sind also hinsichtlich aller in Betracht kommenden Aspekte der Erlaubnis nach dem RWLG bereits eindeutig verteilt. Insofern kann dieser Bereich von der ersten Aufzählungsalternative des neuen Abs. 3 in § 25 RWLG bereits nicht erfasst sein. Dies wird bei einer Lesart in Verbindung mit der Regelung des § 27 Abs. 1 GlüStV-Entwurf auf den ersten Blick jedoch nahe gelegt und ist insofern bereits verwirrend für den Rechtsanwender. Wozu die Länder mit dieser ersten Alternative ermächtigt werden sollen, bleibt daher im Dunkeln. Dieser Eindruck wird noch dadurch verstärkt, dass der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung selbst davon ausgeht, dass die Neuregelung in § 25 Abs.3 RWLG die Länder ermächtigt, "die Voraussetzungen für die Erteilung der nach § 2 (Buchmacher) erforderlichen Erlaubnisse (zu) erweitern und (zu) ergänzen", was nach der Gesetzessystematik jedoch überhaupt nicht möglich ist. Sogar Regelung und Regelungsverständnis fallen hier auseinander. Dies spricht eindeutig dagegen, von einem klar umrissenen Inhalt der Ermächtigungsnorm auszugehen, der den Anforderungen einer Öffnungsklausel genügt oder den der Betroffene noch nachvollziehen könnte.

Auch das *Ausmaß* der Ermächtigung ist nicht ausreichend deutlich umgrenzt. Es bleibt beispielsweise durch die Formulierung, die Länder könnten "Vorschriften über (...) die Vermittlung von Pferdewetten über das Internet und in das Ausland (...) erlassen", ungewiss, wie weit die Regelungskompetenz der Länder reicht. So dürfen die Länder

---

<sup>22</sup> Grziwotz, AöR 116 (1991), 588, 601; Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, § 71 Rdnr. 46 [Stand: 61. Erg. Lfg. 2011].

entweder nur das Verfahren regeln oder aber - in einer anderen Lesart - auch selbständig Verbote verhängen oder eine spezielle Erlaubnis diesbezüglich gestalten.

Vor allem führt die Regelung dazu, dass Bund und Länder im Rahmen einer Parallelgesetzgebung *ohne klare Abgrenzung von Verantwortlichkeiten* sich betätigen dürfen. Eine derartige Regulierung führt erst recht dazu, dass den Zielen des Verfassungsgeber nicht geholfen ist.

Demzufolge genügen sowohl Inhalt als auch Ausmaß der Öffnungsklausel nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Erschwerend kommt hier hinzu, dass der Bundesgesetzgeber mit der Öffnungsklausel den Weg für eine bundeseinheitliche Lösung der Länder öffnen soll. Die Länder erkennen also selbst, dass es einer bundeseinheitlichen Lösung bedarf. Das ist aber an sich der Fall, in dem der Bundesgesetzgeber tätig werden darf und soll. Es soll nun in einer solchen Konstellation den Ländern staatsvertraglich die Bundeslösung ermöglicht werden und das alles bei Aufrechterhaltung einer bundesrechtlichen Regelungskompetenz für die gleichen Fragen. Das stellt meines Erachtens ein verfassungsrechtlich nicht vorgesehenes Novum dar, für das ich eine Befugnis nicht erkennen kann. Die Bundesregierung erhebt insoweit zu recht verfassungsrechtliche Bedenken. Dieses Problem wird noch vertiefter anderweitiger Untersuchung bedürfen.

Die "Kompetenzverdopplung" ist nach alledem in ihrer Ausgestaltung durch den vorliegenden Gesetzentwurf mindestens sehr problematisch, wenn nicht rechtlich unzulässig und unterliegt auch in grundsätzlichen Fragen erheblichen rechtlichen Bedenken.

## 2. Zum fehlenden landesrechtlichen Handlungsbedarf

Es kommt hinzu, dass eine Änderung des RWLG in Bezug auf Pferderennwetten auch weder rechtlich noch gesundheitspolitisch geboten. Sie ist weder zum Zwecke der Herstellung der Kohärenz der Glücksspielpolitik erforderlich noch nach den vorliegenden Untersuchungen wegen der Spielsuchtgefahren von Pferderennwetten.

Eine Analyse der einschlägigen Rechtsprechung zum Glückspielstaatsvertrag führt sogar umgekehrt zu der Erkenntnis, dass die geltende Regulierung der Pferderennwette keinerlei Gefahren für die Kohärenz des Glückspielrechts mit sich bringt. Denn der *EuGH* betont in ständiger Rechtsprechung, dass die Prüfung der Einhaltung des Kohärenzgebotes den nationalen Gerichten obliegt<sup>23</sup>. Als höchstes deutsches nationales Gericht hat das *Bundesverwaltungsgericht* seinerseits eine Inkohärenz der deutschen Glücksspielpolitik wegen der abweichenden Regulierung im Pferderennwettbereich mit

---

<sup>23</sup> EuGH, Urt. v. 8.9.2010 – C 316/08 – Markus Stoß, Rn. 98 m.w.N.

Urteilen vom 01.06.2011 indessen in aller Deutlichkeit abgelehnt. Wörtlich heißt es dort:

"Das Sportwettenmonopol wird durch das Konzessionsmodell im Pferderennwettbereich nicht konterkariert. Die Erreichbarkeit der mit dem Sportwettenmonopol verfolgten Ziele wird dadurch schon deshalb nicht in Frage gestellt, weil die Pferdewetten nach den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs im Verhältnis zum gesamten Glücksspielbereich eine nur sehr untergeordnete Rolle spielen und sich auf ein enges und deshalb leicht überschaubares Sportgeschehen beziehen." (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 01.06.2011 - 8 C 11.10 -, UA S. 19, Rn. 46).

Ebenso wenig gebietet die Rechtsprechung des *Europäischen Gerichtshofs*, der die dieser Würdigung des BVerwG zugrundeliegenden unionsrechtlichen Maßstäbe bestimmt, entsprechende Änderungen oder legt diese auch nur nahe. Der EuGH hat zwar in seinem Carmen Media-Urteil vom 8.9.2010, dem bereits die Rechtslage nach dem GlüStV zugrunde lag, unmissverständlich bestätigt, dass die Beurteilung der Kohärenz der Glücksspielpolitik von Mitgliedstaaten es gebiete, auch andere Glücksspielsektoren in den Blick zu nehmen. Der EuGH hat das Unionsrecht dabei aber zugleich dahingehend ausgelegt, dass deren Unterschiedlichkeit grundsätzlich verschiedene Regelungsansätze rechtfertigt:

„62 Wie alle Regierungen, die Erklärungen beim Gerichtshof abgegeben haben, hervorgehoben haben, steht nämlich fest, dass die verschiedenen Arten von Glücksspielen erhebliche Unterschiede aufweisen können, ...

63 Daher kann der Umstand, dass von verschiedenen Arten von Glücksspielen einige einem staatlichen Monopol und andere einer Regelung unterliegen, nach der private Veranstalter eine Erlaubnis benötigen, im Hinblick darauf, dass mit Maßnahmen, die – wie das staatliche Monopol – auf den ersten Blick als am restriktivsten und wirkungsvollsten erscheinen, legitime Ziele verfolgt werden, für sich genommen nicht dazu führen, dass diese Maßnahmen ihre Rechtfertigung verlieren.

Derart divergierende rechtliche Regelungen ändern nämlich als solche nichts an der Eignung eines solchen staatlichen Monopols zur Verwirklichung des mit seiner Errichtung verfolgten Ziels, Anreize für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen.“ (EuGH, U.v.8.9.2011 – C 46/08 – CarmenMedia -)

Dass sektorübergreifende Unterschiedlichkeiten zu einer Inkohärenz der Glücksspielpolitik führen, nimmt der *Europäische Gerichtshof* deshalb nur dann an, wenn diese die maßgeblichen Zielsetzungen der Glücksspielpolitik gefährden. Unter welchen Voraus-

setzungen dies der Fall ist, hat er in seinen Urteilen Markus Stoß und Carmen Media jeweils im Tenor näher bestimmt.<sup>24</sup> Die dort genannten Merkmale – höhere Suchtgefährdung in dem anderen Glückspielbereich und Angebotserweiterung dort oder anreizende Werbung - liegen in Deutschland bei der Pferderennwette ganz offensichtlich nicht vor. Eine Angebotsausweitung hat nicht stattgefunden, sondern ein erheblicher Markttrückgang über viele Jahre<sup>25</sup> und die Werbung ist ebenfalls schon seit vielen Jahren sehr zurückhaltend.

Ebenso wenig hat die eigene *Evaluation der Länder* für den Pferderennwettbereich unter *suchtpolitischem* Aspekt einen Handlungsbedarf ergeben oder folgt dieser aus einschlägigen empirischen Untersuchungen oder Sachverständigengutachten.

Irgendein Kohärenzproblem hat danach insoweit schon bisher nicht bestanden. Auch die jüngsten Bundesverwaltungsgerichtsurteile teilen diese Beurteilung.<sup>26</sup> Wenn freilich die Rechtsprechung schon keine Kohärenzbedenken sah, gewerbliche Pferderennwettangebote neben einem Sportwettmonopol zuzulassen, dann erst recht nicht künftig, wenn Sportwettkonzessionen privaten Anbietern erteilt werden (dürfen).

### 3. Fehlen angemessener Übergangsfristen

Da die Öffnungsklausel dazu dienen soll, Beschränkungen für Buchmacher und Totalisatoren durch den GluStVÄndE zu eröffnen, ermöglicht sie Eingriffe in eine anerkannte erwerbswirtschaftliche Betätigung und muss sich an den Anforderungen für Beschränkungen der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs.1 GG messen lassen. Sie greift ferner in die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 GG ein, weil Buchmachern wie Totalisatoren eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetriebe unterhalten. Insoweit ist die Sach- und Rechtsgesamtheit des Betriebs in ihrer Substanz geschützt.<sup>27</sup>

Beide Eingriffe werden den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Voraussetzungen zumindest insoweit nicht gerecht, als sie nicht den gebotenen *Vertrauensschutz* gewähren:

- Rennvereine, Buchmacher und Züchter tätigen erhebliche Eigeninvestitionen, die namentlich für die Rennvereine zum Teil die Folge behördlicher Auflagen sind und öffentlich gefördert werden. Soweit die Investitionen in Immobilien und Anlagen erfolgen, führen sie zu unterschiedlichen Abschreibungsfristen, die von fünf bis vierzig Jahre reichen. In all diesen Fällen erfolgen die Investitionen u.a. wesentlich im *Ver-*

---

<sup>24</sup> EuGH, Urt. vom 08.09.2010 – C-46/08 -, Rn. 67.

<sup>25</sup> s.a. BVerwG, U.v.1.6.2011, - 8 C 5.10 – Rn.42, UA S.22.

<sup>26</sup> s. BVerwG, U.v.1.6.2011 – 8 C 5.10 – Rn.42, UA S.22 und U.v.1.6.2011 – 8 C 4.10 – Rn.48, UA S.20.

<sup>27</sup> BVerfG, Urt. v. 29. 11. 1961 - 1 BvR 148/57, NJW 1962, 100, 101.

*trauen* auf die erteilten Genehmigungen und die geltende Rechtslage, die einen Anspruch auf Genehmigung bei Vorliegen der Voraussetzungen gewährt.

- Es muss daher jedenfalls gewährleistet sein, dass *ausreichende Übergangsfristen* für den Wechsel bestehen, weil sie eine Tätigkeit betreffen, die auf der Grundlage geschützten Vertrauens aufgebaut und in der Vergangenheit erlaubt ausgeübt wurde.
- Dem Gesetzgeber steht insoweit nicht ein Ermessen dahingehend zu, *ob* er sich zu einer Übergangsfrist entscheidet; lediglich hinsichtlich der Ausgestaltung des *wie(viel)* verfügt er über einen gewissen Spielraum, dem freilich eine *Abwägung* der maßgeblichen Belange zugrunde zu legen ist.
- Die Regelungen des § 27 Abs. 1 GlüStVÄndE und dessen übrige Beschränkungen führen absehbar zu einem *massiven Einnahmeneinbruch bei Buchmachern und Totalisatoren*, der nach den vorliegenden Informationen eine auskömmliche Weiterführung ihrer Betriebe unmöglich macht. Sie beschränken beide Berufe in ihrer Vermittlung deutscher Wetten ins (EU-)Ausland und der Entgegennahme ausländischer Wetten in Deutschland. Mehr noch: Die Zulassungspflicht ausländischer Veranstalter hat zur Konsequenz, dass die betroffenen Buchmacher und Totalisatoren ihr zurzeit praktiziertes Geschäftsmodell aufgeben müssen, das indessen einen erheblichen Anteil des Umsatzes darstellt, dessen Fortbestand für den gesamten Pferderennsport, die Züchter, Rennvereine und Wettanbieter überlebensnotwendig ist. Wirtschaftlich sind die Buchmacher- und Totalisatorbetriebe ohne diesen nicht existenzfähig.
- Sämtliche getätigten Investitionen könnten nicht mehr im Rahmen des Betriebs wirtschaftlich verwertet werden. Auch die sonstigen Vermögenswerte des Betriebs, wie etwa der Kundenstamm, würden völlig wertlos.
- Die Erlöse aus den Rennwetten sowie der Wettvermittlung ins Ausland kommen zugleich sowohl den Gestüten als auch den Rennvereinen zugute, die den *staatlichen Zuchtauftrag* des Tierzuchtgesetzes erfüllen. Werden die bisherigen Finanzierungswege geschlossen, wird damit zugleich auch der DVR als Zuchtverband allein durch die Gefahr, dass Genehmigungen der Totalisatoren der Rennvereine künftig versagt werden, zwar mittelbar, aber nicht weniger konkret in seiner Existenz gefährdet.
- Zur Rechtfertigung dieses Eingriffs lassen sich *keine Belange öffentlichen Interesses* anführen, die in einem angemessenen Verhältnis zu dem Gewicht der dargestellten *Beschränkungen* stehen. Es ist also eine Abwägung anzustellen zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände. Der Ausgestaltungsspielraum endet, wo die Grenze der Zumutbarkeit überschritten wird.<sup>28</sup> Übergangsregelungen müssen zu diesem Zweck den betroffenen Grundrechtsträgern nicht nur eine Amortisation des

---

<sup>28</sup>

BVerfG, Urt. v. 08.02.1977 - 1 BvR 79/70, 1 BvR 278/70, 1 BvR 282/70, BVerfGE 43, 242, 288 f.; Urt. v. 8.6.2010 – 1 BvR 2011/07, 1 BvR 2959/07, BVerfGE 126, 112, 157.



eingesetzten Kapitals, sondern darüber hinaus die Nutzung der Betriebsstätten zur Erzielung von Gewinn als Prämie eigener Leistung und Risikoübernahme ermöglichen.<sup>29</sup> Daraus ergibt sich die grundsätzliche rechtliche Notwendigkeit, eine auf Jahre bemessene, an Abschreibungszeiträumen orientierte gesetzliche Übergangsregelung einzuräumen.

- Die Beschränkung der Rennwettvermittlung ins EU-Ausland und das Zulassungserfordernis für Anbieter, die aus Deutschland Rennwetten entgegennehmen oder diese nach Deutschland weiterleiten wollen, stehen in *keinem erkennbaren Bezug zur Spielsuchtgefährdung*. Sie verringern weder das Angebot noch etwaige damit einhergehende Gefahren der Spielsucht. Der Grund für die Änderung besteht vielmehr darin, dass der Gesetzgeber sich von ihr verspricht, die Besteuerung ausländischer Wettanbieter im Inland gewährleisten zu können. Das aber ist kein Belang von Gewicht, der die in Kauf genommenen Beeinträchtigungen auch nur ansatzweise rechtfertigen könnte. Das gilt vor allem dann, wenn wie gegenüber der MPK im Rahmen der dortigen Anhörung im April, aber auch dem Schreiben an das BMELV dargetan, den Gewerbebetrieben Grundlage ihrer wirtschaftlichen Existenz oder weitgehend entzogen wird.

Nun könnte gegen diese Überlegungen eingewandt werden, dass das schützenswerte Vertrauen nur so weit reichen könne wie die *rechtliche Grundlage*, auf die es sich stützt. In diesem Sinne wird von Seiten der Länderadministration offenbar zum Teil argumentiert, dass Buchmachererlaubnisse nur jährlich erteilt würden. Diese Argumentation greift jedoch gleich in doppelter Hinsicht zu kurz.

- In *tatsächlicher* Hinsicht wird sie den realen Verhältnissen nicht gerecht. Auch wenn neu erteilte Erlaubnisse inzwischen in der Regel auf ein Jahr befristet werden, bestehen bis heute eine Reihe unbefristeter, zum Teil mehrjähriger Buchmachererlaubnisse fort. Die gesetzliche Regelung muss dem Rechnung tragen.
- Vor allem aber übersieht sie in *rechtlicher* Hinsicht, dass Grundlage der Einrichtung und Ausübung der entsprechenden Gewerbebetriebe nicht nur die jeweils erteilten Buchmachererlaubnisse und Totalisatorgenehmigungen sind, sondern auch die Gesetzeslage. Aufgrund dieser bestehenden Rechtslage konnten gewerbetreibende Buchmacher und Totalisatoren indessen auf die Wiedererteilung der entsprechenden Genehmigung über Jahre hinweg vertrauen, solange sie nur die einmal erfüllten gesetzlichen Voraussetzungen aufrechterhalten. Denn das Gesetz räumt sowohl dem Buchmacher (nach § 2 RWLG) als auch dem Totalisator (nach § 1 RWLG) einen Rechtsanspruch auf die Genehmigungserteilung ein. Da ihnen mit der Ersterteilung der Erlaubnis bestätigt wird, diese Voraussetzungen für die entsprechende Betätigung einzuhalten, liegt mithin auch langfristig schützenswertes Vertrauen in den Bestand des

---

<sup>29</sup> vgl. hierzu Schmidt-Preuß, NJW 2000, 1524, 1527 und 1529.

Betriebes vor.<sup>30</sup> Dieses stützt sich einerseits auf die Erlaubniserteilung und andererseits auf die bestehende Rechtslage.

Wie ausgeführt, ist danach grundsätzlich von einer Bemessung der Übergangsregelung auszugehen, die gewährleistet, dass Abschreibungszeiträume für die getätigten Investitionen ausgeschöpft werden können. Eine Übergangsfrist von nur einem Jahr erweist sich in Ansehung der hierfür erforderlichen weiteren finanziellen Aufwendungen und organisatorischen Maßnahmen als zu kurz. Sie würde dem rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht gerecht werden und ist demnach verfassungswidrig.

Zur Bemessung der Dauer der Übergangsfrist drängt sich der Rückgriff auf die beim gewerblichen Spiel in Spielhallen vorgesehenen Fristen auf. Die *Vergleichbarkeit mit dem gewerblichen Spiel in Spielhallen* liegt jedenfalls für Buchmacher und Totalisatoren auf der Hand:

- Beide bieten *Glückspiele* an.
- Beide versehen damit einen höchstrichterlich *anerkannten wirtschaftlichen Beruf*.
- Beide müssen erhebliche *Investitionen* tätigen, um ihren Betrieb aufzunehmen. Totalisatoren und Buchmacherbetriebe müssen genauso wie der Betreiber einer Spielhalle zunächst Räumlichkeiten anmieten. Sie müssen diese sodann mit entsprechendem Mobiliar und Technik ausstatten sowie Personal einstellen, um Wetten entgegennehmen zu können. Ebenso werden regelmäßig Mittel für Marketingmaßnahmen aufgewandt.
- Hier wie dort werden Immobilien angeschafft oder im Rahmen langfristiger Mietverträge umfassende Investitionen in die technische Ausstattung (Bildschirme, Mobiliar, EDV-Technik etc.) getätigt, die erst *abgeschrieben* werden müssen.
- Beide betätigen sich *ortsgebunden*.
- Für Buchmacher und Spielhallenbetreiber wird die Betätigung baurechtlich als *Vergnügungsstätte* eingeordnet.

Da der Bundesgesetzgeber mit seiner Öffnungsklausel darüber verfügen kann, ab wann die von den Ländern vorgesehenen und mit ihr ermöglichten Regelungen in Kraft treten dürfen, sollte er ihr Inkrafttreten in einer Weise regeln, die diesen Anforderungen gerecht wird. Einen möglichen einfachen Weg dazu zeige ich unten auf.

### III. Zur Besteuerung von Sportwetten

Die vorgesehene Einsatzbesteuerung für Sportwetten mit einem Steuersatz von 5 % führt absehbar dazu, dass für den Onlinebereich keine oder kaum vorhandenen Anbieter im Inland sich zulassen werden, weil sie diesen eine wirtschaftliche Betätigung nicht erlaubt. Eine solche prohibitive Gestaltung läuft dem geltend gemachten gesetzgeberischen Ziel der Kanalisierung erkennbar zuwider und ist deshalb rechtlich nicht geeignet, wie Prof. Papier in seiner

---

<sup>30</sup> vgl. Salzwedel, ZfW 1978, 284, 285.

gutachtlichen Stellungnahme gegenüber den Ländern bereits überzeugend aufgezeigt hat (siehe dazu 1.).

Die Einsatzbesteuerung stellt überdies eine gleichheitswidrige Diskriminierung einer nach der vorgesehenen Änderung des Glücksspielstaatsvertrages zulässigen Vertriebsform von Sportwetten dar (siehe dazu 2.).

Die Spreizung des Steuersatzes könnte sogar als unzulässige Beihilfe angesehen werden, namentlich zugunsten des staatlichen Anbieters Oddset. Denn dieser verfügt mit über 25.000 Annahmestellen über das einzige flächendeckend dichte Vertriebsnetz, auf das er auf der Basis des für ihn künftig erheblich niedrigeren Steuersatzes für seine Angebotsausweitung zurückgreifen kann.

Auch andere unionsrechtliche Bedenken kommen hinzu, weil auch tarifäre Handelshemmnisse wie eine – hier für den Onlinebereich prohibitiv hohe - Besteuerung den Anforderungen an Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit entsprechen müssen. Nicht nur die Eignung, das gesetzgeberische Ziel zu erreichen, ist nicht ersichtlich. Auch der gebotene *Nachweis der Erforderlichkeit* dürfte schwer zu führen sein, wenn die beabsichtigte Kanalisierung einfacher und wirksamer über die Besteuerung des Bruttospielertrages erfolgen kann.

Besonders bedenklich erscheinen schließlich die *rechtspolitischen Implikationen* im Hinblick auf die gerade erst in Kraft getretene schleswig-holsteinische Regelung, die auf der bisherigen Besteuerungssystematik aufbaut und deren Ziele durch die nun vorgesehene Einsatzbesteuerung für den Vertrieb grenzüberschreitender Sportwetten vollständig unterlaufen sind. Es ist nicht ersichtlich, wie das gesetzliche Ziel einer Kanalisierung der vorhandenen Sportwettanbieter in zugelassene Bahnen noch erreicht werden soll, das zu den Prestigeobjekten der amtierenden Landesregierung gehört (siehe dazu 3.).

Auch hier lassen sich die Schwierigkeiten auf einfache Weise lösen (s. dazu 4.).

## **1. Fehlende Eignung der Einsatzbesteuerung zur Kanalisierung im Bereich der Online-Sportwetten**

Wie die Bundesregierung zutreffend ausführt, sind im Online-Bereich bei Sportwetten Ausschüttungsquoten von 90 von 100 üblich, bei vielen guten Online-Anbietern sogar 93 %. Es handelt sich insoweit um ein Ausschüttungsniveau, das sich weltweit eingependelt hat.

Eine Besteuerung von 5 von 100 auf den Einsatz führt danach praktisch dazu, dass anstatt bislang 0% künftig zwischen 50 und 70 % des Unternehmensumsatzes (!) – nach der Rechtsprechung ist der Rohertrag der für den Online-Anbieter maßgebliche Umsatz –<sup>31</sup> steuerlich abgeschöpft werden soll.

---

<sup>31</sup> Vgl. BFH v. 20.1.1997, BFHE 182,409,412; BFH v.30.1.1997, BFHE 182,416,418.

Unabhängig von der Frage, ob eine solche Besteuerung nicht erdrosselnde Wirkung hat, führt sie jedenfalls absehbar dazu, dass sich die meisten Online-Anbieter ihr von vornherein nicht unterwerfen werden. Das gilt umso mehr, als der von den Ministerpräsidenten der 15 Bundesländern beschlossene erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag die Online-Sportwette zusätzlich weiteren für die Anbieter erheblichen Beschränkungen wie dem Verbot von Live-Wetten auf Zwischenergebnisse sowie der Einsatzbegrenzung von 1.000,00 € pro Monat unterwirft, die bereits für sich genommen die Sportwettumsätze auf weniger als die Hälfte zusammenschmelzen lassen und in der Summe einen wirtschaftlich tragfähigen Betrieb deshalb wohl nicht ermöglichen.

Sieht man von den daraus erwachsenden verfassungsrechtlichen Bedenken einmal ab, ist jedenfalls zu erwarten, dass die meisten Anbieter sich dem gerade für den so wettbewerbs- und preissensiblen Internetbereich nicht unterwerfen werden. Damit kann das von den Ländern in der Gesetzesbegründung des Gesetzentwurfs von vornherein nicht erreicht werden.

Es genügt insoweit auf die einschlägige Begutachtung von Prof. Papier von Dezember 2011 zu verweisen, der zu der Frage wörtlich ausführt:

„Im Onlinebereich würde ein Abgabensatz von 5 % der Spieleinsätze zwischen 50 und 70 % des Umsatzes der Online-Anbieter einnehmen, da die im Onlinebereich erzielbaren Bruttoerträge nach den Angaben der Auftraggeberinnen bei rund 7 bis 10 % liegen. In Verbindung mit den weiteren vorgesehenen Belastungen der Online-Anbieter, insbesondere der Einsatzbegrenzung von 1.000,00 € pro Monat, dürfte auch die abgesenkte Abgabenbelastung von 5 % der Spieleinsätze weiterhin keinen wirtschaftlich tragfähigen Betrieb bei gleichzeitigem konkurrenzfähigen Wettangebot ermöglichen. Im Einklang mit der bisherigen verfassungsrechtlichen Beurteilung ist daher davon auszugehen, dass das Konzessionsmodell aufgrund der hohen Abgabenbelastung im Online-Bereich auch nach den vorgenommenen Änderungen des Entwurfs nicht geeignet zur Bekämpfung des Grau- und Schwarzmarktes im Sportwettbereich sein wird. Des Weiteren erscheint die Abgabenbelastung trotz der Reduzierung weiterhin als nicht erforderlich, um eine übermäßige Ausweitung des regulierten, aber auch gerade des unregulierten Marktes im Online-Bereich zu verhindern.“ (Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit der Einführung eines Konzessionssystems für das Veranlassen von Sportwetten in Deutschland (unter Mitarbeit von Christoph Krönke), Oktober/Dezember 2011, hier: Zusatzvermerk von Dezember 2011, S. 3).

Dem ist nichts hinzuzufügen.

## 2. Gleichheitswidrigkeit der Einsatzbesteuerung von Sportwetten

Ebenso gravierend sind die Bedenken unter dem Aspekt des grundrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes. Das Gleichheitsrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es, wesentlich gleiches gleich und wesentlich ungleiches gleich zu behandeln.

Dem wird der Gesetzentwurf mit der Bemessungsgrundlage "Spieleinsatz" ersichtlich nicht gerecht. Diese führt für verschiedene Vertriebsformen der gleichen Glücksspielform zu massiven Belastungsunterschieden. Während im terrestrischen Vertrieb Roherträge von 20-25% auf den Einsatz erwirtschaftet werden können, liegt der Rohertrag im Internet bei ca. 7 %. Die Bemessungsgrundlage Spieleinsatz statt Rohertrag führt also dazu, dass Onlineanbieter 70% ihres Umsatzes (d.h. des Rohertrages, also Erlös vor Kosten !) als Steuer entrichten, während stationäre Anbieter nur 20-25% Steuern aufbringen müssen. Da beide Vertriebsformen miteinander konkurrieren, gehen mit dieser Ungleichbehandlung für die Anbieter als Schuldner der Verkehrsbesteuerung massive Wettbewerbsverzerrungen einher.

Irgendeine sachliche Rechtfertigung ist dafür weder vorgetragen noch ersichtlich. Weder könnte sie in verschiedenen Kundenkreisen noch in unterschiedlichen Rahmenbedingungen seitens der Anbieter gesehen werden. Dementsprechend betreibt ein Großteil der Marktteilnehmer nebeneinander stationäre und Internetangebote. Auch unterschiedliche Gefährdungen aus den vertriebenen Sportwetten rechtfertigen dies nicht, zumal diesen durch unterschiedliche Anforderungen an Zulassung und Angebot Rechnung getragen werden kann und soll.

Mit der Einsatzbesteuerung für verschiedene Vertriebswege mit erheblichen Margenunterschieden wird danach auch wesentlich Ungleiches gleich behandelt. Sie verletzt danach das Grundrecht der Onlineanbieter aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Es muss deshalb nachstehend auf die übrigen verfassungs- (und unions-)rechtlichen Bedenken gar nicht mehr eingegangen werden. Insoweit genügt es auf die überzeugenden Ausführungen des Kollegen Prof. Dr. Eilers zu verweisen, denen der Unterzeichner sich vollumfänglich anschließt.

## 3. Konflikt mit dem schleswig-holsteinischen Modell

Das Land Schleswig-Holstein hat mit seinem Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels vom 20.10.2011, GVBl 2911,280 ff. soeben eine umfassende Regulierung des Glücksspiels verabschiedet, die auf dem geltenden Recht der Besteuerung von Sportwetten aufbaut und dessen Lücken schließt. Kern dessen ist eine Glücksspielabgabe, deren Bemessung mit 20 % des Rohertrages so gewählt wurde, dass sie namentlich für den Onlinebereich eine Zulassung privater Anbieter und eine Kanalisierung des bisherigen Grau- und Schwarzmarktes ermöglicht (§35 ff GlüG S-H).

Der Gesetzentwurf des Bundesrates macht diese schleswig-holsteinische Glücksspielabgabe für Sportwetten überflüssig. Mehr noch: er unterläuft zugleich die gesetzgeberi-

sche Zielsetzung in Schleswig-Holstein, weil die Besteuerung gerade für den Onlinebereich so hoch ausfällt, dass das Interesse an einer Zulassung für Sportwettanbieter weitgehend entfallen dürfte.

#### 4. Lösungsansatz

Dieses Problem kann durch den Wechsel der Bemessungsgrundlage ohne weiteres ausgeräumt werden, indem statt am Einsatz am (Brutto)Rohertrag angeknüpft wird, wie das in Schleswig-Holstein, Dänemark, Großbritannien und anderen Mitgliedstaaten der EU geschehen ist. Politisch bietet dieser Weg den Vorteil, dass er nicht in Konflikt zur schleswig-holsteinischen Regulierung gerät.

Auch eine solche Besteuerung erfüllt die Merkmale einer Verkehrssteuer. Sie knüpft nicht am wirtschaftlichen Erfolg an, sondern am Rechtsgeschäft der Wette als Verkehrsvorgang. Dem Rechtsverkehrsakt, an den sie anknüpfen, entspricht auch eine steuerliche Leistungsfähigkeit auf Seiten des Konsumenten.<sup>32</sup>

Nach der Rechtsprechung des BVerfG gehört eine solche Anknüpfung an einem Vorgang des Rechtsverkehrs als wirtschaftlichen oder rechtlichen Akt gerade zum Wesen der Verkehrssteuern.<sup>33</sup>

Als indirekte Steuern sind Verkehrssteuern zugleich dadurch gekennzeichnet, dass der Abnehmer belastet werden soll, Schuldner aber der Unternehmer ist. Auch dem würde entsprochen. Der Steuersatz würde auf die Nettoaufwendungen der Wettkunden als Steuertgut erhoben, für das der Veranstalter als Steuerschuldner benannt wäre.

Das Spieleinsätze und Gewinne dabei saldiert betrachtet werden, ändert nichts daran, dass auch die Anknüpfung am Rohertrag die Aufwendungen des Verbrauchers, und nicht den Gewinn des Veranstalters zur Bemessungsgrundlage erhebt. Denn die Aufwendungen des Verbrauchers lassen sich nur durch eine saldierende Betrachtung von Einsätzen und Gewinnen ermitteln. Dem entspricht es, dass der Bundesfinanzhof entschieden hat, dass Spieleinsätze nicht der Umsatzsteuer unterliegen, weil sie eben nicht als Entgelt für die Leistung der Gewährung der Gewinnmöglichkeit anzusehen seien.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Hidien, in: Bonner Kommentar, Art. 106 (Stand 12/2002), Rn.1442; Kirchhof, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2008, § 118, Rn.247; Müller-Franken, in: Berliner Kommentar GG, Bd. 2, 2008, Art. 105, Rz. 227; Pieroth, in: Jarass / Pieroth, GG, Art.106, Rn.4.

<sup>33</sup> BVerfGE 16,64,73.

<sup>34</sup> BFH v. 20.1.1997, BFHE 182,409,412; BFH v.30.1.1997, BFHE 182,416,418.

## IV.

**Beschlussvorschlag zur Änderung des Gesetzentwurfs des Bundesrates zur Besteuerung von Sportwetten (Bundesrats-Drucksache 761/11 vom 16.12.2011)**

Dass der Gesetzentwurf angesichts der vorstehend skizzierten rechtlichen und tatsächlichen Erkenntnisse so nicht verabschiedet werden kann, liegt auf der Hand. Ebenso einsichtig ist es freilich, dass dem gesetzgeberischem Grundanliegen des Bundesrates in irgendeiner Form entsprochen werden sollte.

Neuregelungen für den Pferderennwettbereich nur bundesgesetzlich zu lösen, wäre ein Ansatz, führt aber nur zu einer Teillösung. Die Novellierung der Sportwettgesetzgebung müsste gleichwohl schon jetzt flankierend zum 1.GlüÄndStV auf den Weg gebracht werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Unterzeichner folgende Beschlussfassung:

Der Bundestag möge beschließen:

1. Art. 1 Ziff. 6 des Gesetzes wird wie folgt geändert:

§ 17 Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt neu gefasst und ergänzt: „Die Steuer beträgt zwanzig vom Hundert des Bruttospielertrages der Sportwetten. Bruttospielertrag ist der Betrag, um den Spieleinsätze die Spielgewinne in der Summe übersteigen. Bei Veranstaltern, die kein Spielrisiko tragen, ist der Betrag Bemessungsgrundlage, der dem Veranstalter aus dem Spiel zufließt.“

2. Artikel 4 des Gesetzes wird wie folgt ergänzt:

Art. 1 Ziff. 10 tritt vorbehaltlich Satz 3 am 1.1.2016 in Kraft. Artikel 1 Ziffer 1 bis 4 und Ziff. 10 tritt erst dann in Kraft, wenn die Europäische Kommission im Rahmen des beihilferechtlichen Notifizierungsverfahrens entweder feststellt, dass keine Beihilfe vorliegt oder einen positiven Beschluss im Sinne des Artikel 4 Abs. 3 oder Artikel 7 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999<sup>35</sup> erlässt oder die Beihilfe im Sinne des Art. 4 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 als genehmigt gilt. Bis dahin gilt § 17 Abs. 2 Rennwett- und Lotteriegesetz nicht für Rennwetten nach Abschnitt 1 des Gesetzes.

3. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und das Bundeswirtschaftsministerium werden gebeten, für den Fall eines Negativbeschlusses der Europäischen Kommission im beihilferechtlichen Notifizierungsverfahren einen Vorschlag zu einer zukunfts- und wettbewerbsfähigen

---

<sup>35</sup> Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 88 des EG-Vertrages, ABl. Nr. L 83 S. 1.

gen Neuregelung der Pferderennwette vorzubereiten, der den Erhalt des deutschen Pferderennsports gewährleistet.

Bonn, den 16.3.2012

Dr. Ronald Reichert