



PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft  
Moskauer Straße 19, 40227 Düsseldorf

Vorab per email an: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

An die Präsidentin des Landtags Nordrhein-  
Westfalen  
Frau Carina Gödecke  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

PricewaterhouseCoopers  
Aktiengesellschaft  
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Moskauer Straße 19  
40227 Düsseldorf  
Postfach 10 54 44  
40045 Düsseldorf  
[www.pwc.de](http://www.pwc.de)

Tel.: +49 89 5790-5295  
Fax: +49 69 9585-967132  
[caspar.preysing@de.pwc.com](mailto:caspar.preysing@de.pwc.com)

23. August 2012

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE  <b>STELLUNGNAHME</b> <b>16/29</b>  Alle Abg
---

## Glücksspielwesen – Anhörung HPA AGS 6.9.12

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir bedanken uns für die Einladung zur Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales am 6. September 2012 zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Erster GlüÄStV). Ihrer Bitte zur Abgabe einer Stellungnahme auf Basis des der Einladung beigefügten Fragenkatalogs wollen wir im Folgenden gerne nachkommen.

Insgesamt betrachtet erscheint der GlüÄStV geeignet, um die seit 2008 zutage getretenen Defizite des ursprünglichen GlüStV und die tiefgreifenden Veränderungen im Glücksspielmarkt im Sinne der Kernanliegen der deutschen Glücksspielregulierung zu adressieren. Insbesondere sind jene Bestimmungen zu begrüßen, die es den legalen Anbietern erlauben, dem unregulierten Angebot in Zukunft ein attraktives und zeitgemäßes Produktangebot entgegenzusetzen und damit die Kanalisierung von Spielern in ein legales, an den Zielsetzungen des GlüÄStV ausgerichtetes, Angebot zu befördern. Dazu zählt neben der Möglichkeit des online Vertriebs von ausgewählten Angeboten insbesondere auch die Lockerung des Werbeverbots für regulierte Marktteilnehmer.

Die Experimentierklausel für (online) Sportwetten scheint ein geeigneter Ansatz, sich dem Versuch einer Kanalisierung des nicht regulierten (speziell online-) Sportwettmarktes in das regulierte System zu nähern. Insbesondere im Sportwettmarkt hatten das Onlineverbot und die Abgabenstruktur zu einer nahezu vollständigen Abwanderung der Spieler aus dem regulierten Markt geführt - mit negativen Folgen für Spielerschutz einerseits und Destinatäre andererseits.

...

Ob die Zielsetzungen des GlüÄStV durch die Experimentierklausel erreicht werden können, wird unter anderem von der relativen Attraktivität einer rechtssicheren deutschen Marktpräsenz einerseits und den Kosten sowie den mit einer Lizenzierung verbundenen regulatorischen Einschränkungen andererseits abhängen.

Entscheidend für den Erfolg des GlüÄStV wird insbesondere die Vermeidung von Asymmetrie in der Anwendung aller Aspekte des regulatorischen Rahmens (z.B. Werberichtlinien, Spielerschutz etc.) sein. Ein asymmetrischer Vollzug mit deutlich unterschiedlichen Freiheitsgraden würde den regulierten Markt schwächen und die übergeordneten Zielsetzungen konterkarieren.

Mit Hinblick auf die zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen bei Inkrafttreten des Ersten GlüÄStV und des Ausführungsgesetzes (**vgl. I.13.**) erwarten wir, dass sich die Spieleinsätze im regulierten Markt positiv entwickeln werden. Neben der Experimentierklausel im Sportwettbewerb sehen wir hier insbesondere auch die (Wieder-)Zulassung des Online-Vertriebs einzelner Glücksspielprodukte, sowie die teilweise Lockerung des mit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 eingeführten Werbeverbots als maßgebliche Einflussfaktoren. Die vorgesehenen Änderungen erweitern die Möglichkeit von regulierten Glücksspielanbietern in Deutschland, ein attraktives und zeitgemäßes Angebot zu stellen und hierüber zeit- und adressatengerecht zu informieren. Dies sollte insgesamt positiv sein und auch zu einer Verbesserung der Kanalisierungquote, insbesondere im Sportwettbewerb, führen.

Im Sportwettbewerb wird durch die Absenkung der Spieleinsatzbesteuerung, die Vergabe von Lizenzen und der Möglichkeit des Onlinevertriebs von Sportwettprodukten die Teilnahme privater Anbieter im regulierten Markt ermöglicht. Die Konditionen sind verbessert, wenngleich in vieler Hinsicht (Besteuerung, Regulierungsaufgaben, Produkteinschränkungen) noch immer weniger attraktiv als im unregulierten Markt. Mögliche Lizenznehmer werden die Vorteile einer lizenzierten Marktteilnahme (insbesondere die Möglichkeit der Bewerbung) gegen die Kosten und Einschränkungen (Spielangebot, Spielerschutz, keine Verbindung zu Casinospiele,...) abwägen. Es ist zu vermuten, dass insbesondere börsennotierte Gesellschaften aus bewertungsrelevanten Gründen den Eintritt in den regulierten Markt erwägen.

Außerhalb des unmittelbaren Glücksspielmarktes dürften vor allem die Werbeindustrie deutliche Zunahme von Umsätzen aus dem Glücksspielbereich verzeichnen und damit indirekt auch Rundfunk und Fernsehen, sonstige geeignete Werbeträger (Sport, Kultur, etc.).

Im Spielbankenbereich rechnen wir – ohne ergänzende, flankierende Maßnahmen – mittelfristig nicht mit einer deutlichen Verbesserung für die staatlich konzessionierten Betreiber. Die Spielbanken in Deutschland liegen historisch bedingt oft außerhalb der Ballungsräume oder in strukturschwachen Gebieten und sind in der Breite nicht präsent, während die gewerblichen Spielhallen in den meisten Gegenden innerhalb weniger Fahrminuten zu erreichen sind. Der fortschreitende Trend zur Urbanisierung dürfte auch diesen Nachteil der staatlichen Häuser weiter akzentuieren. Zudem ist davon auszugehen, dass ungeachtet der gesetzlichen Regulierung, das nicht lizenzierte online-Casinospiel diesen Markt auch weiterhin signifikant kannibalisieren wird und damit die Erreichung der Zielsetzungen des GlüÄStV negativ beeinflusst.

In diesem Zusammenhang ist für die Zielsetzung der Kanalisierung in ein legales Angebot insbesondere auch die Frage nach der Anzahl der Spielbankenstandorte in NRW (**vgl. III.6**) relevant. NRW hat mit seinen vier (4) Spielbankenstandorten eine Spielbankendichte von einer Spielbank je 3,7 Mio. erwachsener Einwohner und damit die geringste Spielbankendichte aller Bundesländer. Überträgt man beispielsweise die Bayerische oder Hessische Spielbankendichte auf die Bevölkerung von NRW ergäbe dies elf (11), bzw. sieben (7) Spielbankenstandorte für NRW. Mit Blick auf den Kanalisierungsauftrag bestünde also durchaus die Möglichkeit durch weitere Konzessionen für zusätzliche geeignete Standorte das regulierte Spielbank-Angebot für Spieler in NRW zu erweitern und damit das Kanalisierungspotential zu erhöhen.

An dieser Stelle bietet es sich an, auf die Frage nach einer möglichen Veränderung der Abgabensystematik für Spielbanken (**vgl. IX.8.**) einzugehen. Die staatlich konzessionierten Spielbanken in Deutschland werden noch immer mit Abgaben belastet wie ein staatliches Monopol, stehen aber längst im Wettbewerb. Letzterer besteht aus den gewerblichen Spielhallen einerseits und dem wachsenden, nicht regulierten Online Angebot andererseits. Aufgrund der im Vergleich zum Wettbewerb schlechten Verfügbarkeit (geringe Anzahl, periphere Lage, stringente Zugangsregelungen) sinken Kanalisierungsbeitrag und Umsätze der Spielbanken seit einigen Jahren.


Dieser Umstand führte in NRW in den vergangenen Jahren wiederholt zu einer Inanspruchnahme der „Unbillige Härte“-Klausel (§12 Abs. 8 SpielbG NRW) zur Senkung der Konzessionsabgabe, da diese angesichts fallender Umsätze der Spielbanken inzwischen zu hoch dimensioniert ist. Trotz dieser Maßnahme haben die Spielbanken in NRW in den vergangenen Jahren deutliche Verluste kumuliert, die mittlerweile auch deren Reaktionsfähigkeit auf Veränderungen des Marktes einschränken.

Neben der rechtlichen Problematik einer regelmäßigen Inanspruchnahme einer für Ausnahmefälle angelegten Klausel, ergibt sich für die Spielbanken das Problem, dass hinsichtlich der zukünftigen Gewährung von Abgabensenkungen keine Sicherheit besteht. Da ein Ausbleiben jedoch zu deutlichen, die wirtschaftliche Existenz gefährdenden, Verlusten bei den Spielbanken führen würde, ist die Unternehmensfortführung der Spielbanken in NRW potentiell gefährdet. Eine längerfristige Planung, die nachhaltige Unternehmensführung und insbesondere die Erfüllung des übergeordneten, ordnungspolitischen Auftrags wird dadurch deutlich erschwert.

Abhilfe könnte eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der Abgabensystematik schaffen. Die in den §§12 – 14 SpielbG NRW angelegte Dreiklang-Struktur („Spielbankabgabe“, „Zusätzliche Leistung“, „Gewinnabschöpfung“) ist wegweisend und richtig und müsste nicht grundsätzlich verändert, sondern lediglich weiterentwickelt werden. So könnte durch eine Verschiebung der Gewichtung zwischen Spielbankabgabe und Gewinnabschöpfung das Abgabesystem deutlich flexibler und dadurch auch im Interesse der ordnungspolitischen Zielsetzungen nachhaltiger gestaltet werden. Im Kern unter Beibehaltung der naturgemäß den Marktentwicklungen unterliegenden Konzessionseinnahmen könnte so auf die jährliche Absenkung der Spielbankenabgabe verzichtet, „Unbillige Härte“ vermieden, die Sicherheit der Unternehmensfortführung wieder hergestellt und die Erreichung der ordnungspolitischen Zielsetzungen unterstützt werden.

Mit freundlichen Grüßen

PricewaterhouseCoopers  
Aktiengesellschaft  
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

  
Felix Hasse  
Partner

  
ppa. Caspar Preysing  
Senior Manager