



Institut suisse de droit comparé
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Istituto svizzero di diritto comparato
Swiss Institute of Comparative Law

Regulating Gambling: The Role of the Authority (12. Oktober 2010)

Beitrag von Martin Sychold an die "Debate – overview of the problems"

Die steuerlichen Aspekte des Glücksspielwesens in zehn Minuten zu erklären ist ungefähr wie die Kunst der Gehirnochirurgie in einer einfachen Vorlesung zu vermitteln; da darf man schon stolz sein, wenn man die richtigen Fragen stellt, auch wenn man keine Antworten gibt! Um doch etwas Nützliches vermitteln zu können, werde ich mich hier auf drei Fragen beschränken und dann versuchen, Antworten im Ansatz zu geben.

Erstens: Warum sind die Steueraspekte des Glücksspielwesens überhaupt wichtig?
Zweitens: Sollten Glücksspielaufsichtsbehörden auch für die Besteuerung des Glücksspiels zuständig sein?
Drittens: Verhindern die steuerlichen Aspekte eine effektive Zusammenarbeit nationaler Glücksspielaufsichtsbehörden innerhalb der Europäischen Union?

Zur Wichtigkeit der Steueraspekte werde ich gleich Klartext reden, obwohl mir bewusst ist, wie risikoreich das sei.

Steuern erzeugen Geld und Geld erzeugt starke Emotionen. Wenn ein neues Unterfangen Geldeinnahmen verspricht, werden Menschen stark motiviert, an diesem Unterfangen teilzunehmen. Wenn der Geldfluss, wovon ein bestehendes Unterfangen abhängt, in Frage gestellt wird, dann fühlen sich die daran beteiligten Menschen bedroht, betrübt, zornig und kampfbereit.

Das ist mir aufgefallen wo auch immer in Europa oder in der Welt ich an Diskussion zum Thema Glücksspielregulierung teilgenommen habe. Im Kopenhagen, zum Beispiel, redete ich vor einigen Jahren an einer Veranstaltung für Sportbegeisterte. Sie sahen private Glücksspielunternehmen als Bedrohung für Geldeinnahmen aus dem Glücksspiel und somit als Bedrohung für die Finanzierung der Sportarten, für denen sie sich seit Jahrzehnten einsetzen und diese Bedrohung sollte verschwinden, Europa und Binnenmarkt und Wettbewerb ganz hin oder her. In London, als anderes Beispiel, hatte ich es mal mit jungen Unternehmern zu tun. Sie hatten mit sehr viel Einsatz und Investitionen hochkarätige Glücksspielprodukte für den gesamten Binnenmarkt entwickelt und waren sehr bitter darüber, dass ihnen der Zugang zu diesem Markt und somit die Verwertung ihrer Investition erschwert wird. Sie waren davon überzeugt, dass die Zugangshindernisse allein die Macht und den Einkommen der führenden Mitarbeiter staatlich geschützter Glücksspielmonopole dienen.

Alle diese Menschen machen Druck auf Parlamentsabgeordnete und auf Ministerien und in den Medien und im Ergebnis haben wir derzeit einen grossen Kampf um der Verteilung der Gewinne aus dem Glücksspielbetrieb in Gange. Wenn man von der Ebene der Menschen auf die Ebene der Staaten steigt, sieht man ebenfalls Motivationen und Bedrohungen. Kleine Länder wie

Antigua, oder Gibraltar, oder Malta sehen in der grenzüberschreitenden Glücksspielindustrie die Möglichkeit, einen Schritt aus der Armut und Abhängigkeit zu machen. Grosse Staaten wie Deutschland, oder Frankreich, oder Italien sitzen fiskalisch in der Klemme und können es sich nicht erlauben, noch mehr Steuereinnahmen zu verlieren, als die Globalisierung ihnen bereits gekostet hat.

Aber Achtung, in diesem Stein des Anstosses liegt gleichzeitig der Schlüssel zur Türe eines Raumes, in dem sich alle zusammenfinden können. Finanzielle Interessen sind von Natur aus mit Geschäften verbunden und Geschäfte verlangen Verhandlungen. Verhandlungen wären im Glücksspielbereich sehr gut möglich. Alle Beteiligten am Glücksspielsteuerverteilungskampf wären Kompromissbereit, wenn Ihnen im Gegenzug etwas Geldwertes angeboten wird. Für ausgehandelte Lösungen, womit alle Leben könnten, gibt es im Rahmen der WTO und des EU-Finanzausgleichs mehr als genug Spielraum. Das zeigt die Erfolgsgeschichte der „Tax Information Exchange Agreements“. Diese entsprechen zwar nicht die Interessen der Niedrigsteueroasen, doch lassen sich solche Länder nach und nach auf ihnen ein, weil sie einen Teil breiterer Verhandlungsergebnisse sind, in deren Rahmen verschiedene Handels- oder Zugangsvorteile gewährt werden.

Da die Wichtigkeit der Steueraspekte klar ist und da es bei der heutigen Tagung um die Rolle der Glücksspielbehörden geht, stellt sich nun logisch meine zweite Frage, nämlich ob die Aufsichtsbehörden nicht auch für die Glücksspielbesteuerung zuständig sein sollten. Das kann natürlich schon heute der Fall sein; eine grosse Minderheit der Staaten Europas betrauen ihrer Regulierungsbehörde aktuell auch mit den Besteuerungsaufgaben. Die Frage ist jedoch, ob es nicht sinnvoller, effizienter oder sicherer sei, die beiden Aufgaben zu trennen. Die Antwort auf diese Frage ist ganz klar: niemand weiss es! Die Forschung und die Diskussion im Steuerbereich sind nämlich noch ganz in der Anfangsphase. Das kommt etwas paradoxerweise davon, dass das EuGH von Anfang an darauf bestanden hat, dass steuerliche Bedenken keine zulässige Rechtfertigungen für Marktzugangseinschränkungen im Bereich des Glücksspiels sein. Daraufhin haben alle Mitgliedsstaaten so getan, als wären die Steuern oder anderen staatlichen Einnahmen aus dem Glücksspielwesen eine rein zufällige Nebenerscheinung. Die Diskussionen und die damit verbundenen Forschungsaufträge haben sich auf Suchtbekämpfung und Jugendschutz und Kriminalität usw. konzentriert. Die „Steuerwissenschaft“ hinkt sehr weit hinterher.

In der Hoffnung, heute trotzdem etwas Nützliches beitragen zu können, komme ich nun auf meine dritte, schlichtere Frage: wirkt die heute bestehende Uneinigkeit zum Thema Glücksspielbesteuerung als Hindernis zu einer effektiven Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden der verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten? Auch hier habe ich zwar keine wissenschaftlichen Erkenntnisse anzubieten, aber mir scheint es offensichtlich, dass die Zusammenarbeit stark eingeschränkt wird. Symptomatisch dafür ist die Natur der heutigen Zusammenarbeitsstruktur, nämlich das Gaming Regulators European Forum, welches halt ausschliesslich ein Forum für Erfahrungsaustausch bildet. Steuerliche Aspekte können dort kaum behandelt werden, weil die Hälfte der vertretenen Behörden dafür keine Kompetenz haben.

Als der französische EU-Ratsvorsitz vor zwei Jahren versucht hat, eine gesamteuropäische Glücksspielregelung ins Gespräch zu bringen, haben sich mehrere Mitgliedsstaaten glatt geweigert, über ihre Glücksspielsteuern auch nur Auskunft zu geben, mit dem Vorwand, dieses Thema gehöre zu den Kompetenzen eines anderen Organs. Stattdessen haben diese Staaten laut einem Bericht des spanischen Vorsitzes ihre Gesetze hervorgehoben, welche im Inland nicht genehmigte und somit nicht besteuerte grenzüberschreitende Glücksspielangebote verbieten und insbesondere verhindern sollen. Zusammenarbeit soll es also nur insoweit geben, als erforderlich sei, um jedes Mitgliedsstaat vor Glücksspielangeboten aus dem jeweiligen Ausland zu schützen. Gleichzeitig hat aber jede Aufsichtsbehörde den Auftrag, in einem Europa ohne Binnengrenzen eine möglichst moderne, für Spieler attraktive und somit einnahmeträchtige Glücksspielindustrie zu fördern. Immer mehr unter ihnen kommen diesen Auftrag mit mehr oder weniger geschickten und glücklichen Marktformen nach. Das wirkt genau entgegen des derzeit gesteckten Zieles der internationalen Zusammenarbeit. Eine echte Zusammenarbeit wird es erst dann geben können, wenn der Verteilungskampf um die Glücksspielsteuererlöse überwunden worden ist.