

## „Steuerflucht als Geschäftsmodell – Illegales Glücksspiel untergräbt das Gemeinwohl“

Dokumentation des „Lotto Über-Kreuz-Gesprächs“  
mit Prof. Dr. Thomas Dünchheim, Dr. Margaretha Sudhof,  
Prof. Dr. Carsten Kühl, Jan Willmroth und Torsten Meinberg  
unter der Moderation von Steffen Grimberg  
am 28.2.2018 in der Landesvertretung Hamburg in Berlin

### Inhalt

Verbotenes Geschäft weitgehend unbehelligt .....	3
Reales oder gefühltes Vollzugsdefizit? .....	3
Umsatzsteuer als Ansatzpunkt zur Eindämmung erzielter Vorteile .....	4
Zweifel an schnellen Verbesserungen bei schwarzen Lotteriewetten .....	4
Legale Glücksspielbranche hofft auf Besserung .....	5
Summary .....	6
Diskussionsteilnehmer .....	6
Kontaktdaten .....	6
Erläuternde Grafiken .....	7

# „Steuerflucht als Geschäftsmodell – Illegales Glücksspiel untergräbt das Gemeinwohl“

## Fachdiskussion: Online-Glücksspielunternehmen aus Steueroasen wildern illegal auf dem deutschen Markt – und das erstaunlich unbehelligt

Die „Paradise Papers“ brachten ans Licht, welche Bedeutung Steueroasen für Anbieter illegaler Online-Glücksspiele haben und zeigen, wie erheblich sie den deutschen Glücksspielmarkt verzerren – zum Nachteil der legalen Glücksspielunternehmen, der Steuerkasse und des Gemeinwohls. Wie dieser Entwicklung begegnet werden kann, und warum die illegalen Anbieter bisher noch leichtes Spiel haben, diskutierten Glücksspielexperten im Rahmen der „Lotto Über-Kreuz-Gespräche“ am 28. Februar in Berlin.\*



Bei der Fachveranstaltung in Berlin diskutierten: Prof. Dr. Thomas Dünchheim, Lotto-Geschäftsführer Torsten Meinberg, Dr. Margaretha Sudhof, Prof. Dr. Carsten Kühl, Jan Willmroth und Moderator Steffen Grimberg (v. l. n. r.). Fotos: Offenblen.de

Mehr als 76 Millionen Euro allein an Umsatzsteuer sind dem deutschen Fiskus 2014 durch „schwarze Lotteriewetten“ entgangen, die Online-Glücksspielanbieter aus Steueroasen wie Malta, Gibraltar oder der Isle of Man illegal in Deutschland vertreiben. 400 Millionen Euro Wetteinsätze flossen über deutsche Banken und Finanzdienstleister 2014 aus Deutschland in diese auch Zweitlotterien genannten gewerblichen Glücksspiele, die für den Verbraucher nur schwer von den legalen Lotterien zu unterscheiden sind. Gemeinnützigen Zwecken entgingen in der Bundesrepublik so 160 Millionen Euro, die die zugelassenen Lotteriegesellschaften des DLTB von Einsätzen in dieser Höhe an Zweckerträgen und Lotteriesteuern abführen würden. Heute dürften die Zahlen weit höher liegen. Unternehmen wie die ZEAL Networks (bekannter unter ihrer Marke „Tipp24“) aus London oder „Lottoland“ aus Gibraltar locken deutsche Verbraucher mit millionenschweren Werbekampagnen in deutschen Medien zu ihren verbotenen Glücksspielen. Und das alles von Verwaltung und Politik, von Polizei und Justiz weitgehend unbehelligt.

Mit diesen beunruhigenden Fakten begrüßte Prof. Dr. *Thomas Dünchheim*, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie öffentliches Wirtschaftsrecht, Podium und Publikum beim Lotto Über-Kreuz-Gespräch zum Thema „Steuerflucht als Geschäftsmodell – Illegales Glücksspiel untergräbt das Gemeinwohl“. Der Rechtsanwalt und Experte für internationales Wirtschaftsrecht teilte sich die Bühne in der Landesvertretung Hamburg mit Dr. *Margaretha Sudhof*, Staatssekretärin der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen, dem ehemaligen Finanzminister von Rheinland-Pfalz, Prof. Dr. *Carsten Kühl*, dem Glücksspiel-Experten *Jan Willmroth* von der Süddeutschen Zeitung, dem Geschäftsführer von Lotto Hamburg, *Torsten Meinberg*, der auch als Federführer des Deutschen Lotto- und Toto Blocks (DLTB) fungiert, sowie dem Moderator des Abends, dem Journalisten *Steffen Grimberg*.

\* Erläuternde Charts zu den in der Fachdiskussion behandelten Themen finden Sie auf Seite 7. Die Veranstaltung wurde dokumentiert von dem freien Journalisten Birger Vetter.



Vortrag zur Einführung: Prof. Thomas Dünchheim

Dass diese schwarzen Lotteriewetten illegal sind, daran besteht für *Dünchheim* kein Zweifel mehr. Es handele sich bei dieser ausschließlich im Internet angebotenen Glücksspielform um in Deutschland verbotenes, von vornherein nicht-genehmigungsfähiges Glücksspiel.<sup>1</sup> Bestätigt wird diese Sicht durch ein halbes Dutzend verwaltungsgerichtlicher Urteile, die sich mit der Frage der formellen und materiellen Illegalität von Schwarzen Lotteriewetten befassen.<sup>2</sup> „Anwälte antworten ja eigentlich gerne mit einem entschiedenen ‚Sowohl-als-Auch‘, aber das ist eine klare Sache. Nach so vielen Gerichtsentscheidungen müssen wir nicht erst noch unseren Namen tanzen, bevor wir zu dem Schluss kommen, ob das nun wirklich illegal ist oder nicht“, betonte *Dünchheim*. In der Konsequenz seien schwarze Lotteriewetten daher von den Aufsichtsbehörden zu untersagen, strafbar und lauterkeitsrechtlich durch Wettbewerber angreifbar; zivilrechtlich sei der Mitspieler nicht geschützt, ferner unterfalle der Spieleinsatz der deutschen Umsatzsteuer.

### Verbotenes Geschäft weitgehend unbehelligt

In der Diskussion stellte sich daher die Frage, wieso Unternehmen wie Lottoland dann so weitgehend unbehelligt ihr verbotenes Geschäft in Deutschland betreiben, wenn die Rechtswidrigkeit so eindeutig ist.

„Alle, die sich mit dem Thema Glücksspiel befassen, kennen den Begriff Vollzugsdefizit, der immer wieder im Zusammenhang mit der Glücksspielgesetzgebung und dem entsprechenden Verwaltungshandeln gebraucht wird. Das ist das Problem“, so *Willmroth*. Der Finanzmarkt-Korrespondent der Süddeutschen Zeitung gehört zu dem Rechercheteam, das mit Berichten zu den sogenannten „Paradise Papers“ die Finanzströme zwischen Banken und in Deutschland verbotenen Online-Glücksspielen ans Licht befördert hat. Dieses Vollzugsdefizit bei der Umsetzung bestehender Gesetze hänge vor allem mit den stark zersplitterten Zuständigkeiten zusammen. Ein Eindruck, den Gastgeber *Martin Stadelmaier* vom Berliner Büro der Federführung des DLTB teilt: „Die Landesverwaltung Niedersachsen ist zuständig für das sogenannte Payment Blocking, der Unterbindung von Überweisungen von Wetteinsätzen an ausländische Glücksspiel-Anbieter. Wir haben Banken und Finanzdienstleister, die diese Zahlungsverkehre in Höhe von mehreren hundert Millionen

Euro abwickeln, und sehr genau wissen, dass sie illegale Zahlungsverkehre abwickeln. Zum Teil erheben sie dafür sogar Zusatzgebühren. Laut Bericht der Glücksspielaufsichtsbehörden hat es in vier Jahren nur einen Fall der Unterbindung des Zahlungsverkehrs gegeben. Anscheinend reden die alle auch nicht miteinander.“

Wirtschaftsjournalist *Jan Willmroth* pflichtet bei und führt die Liste fort: „Wir haben die BaFin, die sagt: ‚Na, ja, es ist illegal, stimmt, würden wir uns ansehen, aber wir haben ja noch nichts bekommen, vom niedersächsischen Innenministerium beispielsweise. Und wir haben auch keine Black List von illegalen und keine White List von zugelassenen Glücksspielanbietern.‘ Eine White List gibt es aber schon längst, die führt das Land Hessen – im Auftrag aller Länder.<sup>3</sup> Es gibt allem Anschein nach ein Kommunikationsproblem. Und gemeinsames, effektives Verwaltungshandeln findet größtenteils nicht statt.“

### Reales oder gefühltes Vollzugsdefizit?

Das Bild einer apathischen Politik und Verwaltung will Staatssekretärin *Sudhof* aus der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen so nicht gelten lassen. Rechtsstaatliche Prozesse bräuchten ihre Zeit. Sie müssten gründlich und gewissenhaft durchgeführt werden, damit sie auch langfristig Bestand haben, Schließlich seien auch eine Reihe von Rechtsfragen zu klären, und die Anbieter nutzen alle rechtsstaatlichen Mittel aus, um zum Beispiel gegen Steuerfestsetzungen vorzugehen. Das Finanzamt Berlin-Neukölln ist für einige illegale Glücksspielanbieter aus Steueroasen wie Gibraltar in umsatzsteuerrechtlicher Hinsicht zuständig. „Das liegt an der Umsatzsteuer-Zuständigkeitsverordnung“, erläutert *Sudhof*. „Diese Verordnung hat vor mehr als zwanzig Jahren die Zuständigkeiten für Unternehmen, die hier in Deutschland tätig sind, nach Herkunftsländern verteilt. Wir in Berlin sind seitdem für ‚sonstige Länder‘ zuständig. Damals rechnete man nicht mit einem erheblichen Mehr an Arbeit.“ Das habe sich in Zeiten von Internet, galoppierender Globalisierung und Steueroasen rasant geändert. Der Rechtsstaat sei gerade dabei, die richtigen und zielgenauen Instrumente für die gerechte Besteuerung der digitalen Wirtschaft weiter zu entwickeln. „Wir haben hier aber eine Situation, in der kollektiv gelernt wird, in der man sich auf die Phänomene der Digitalwirtschaft einstellt. So wie die Auseinandersetzung mit der neuen Lebenswelt ‚Digitalwirtschaft‘ insgesamt gelernt wird, lernen auch die Behörden damit umzugehen. Das betrifft nicht nur das Steuerrecht – das betrifft die gesamte Gesellschaft, das ist ein lebensweltliches Thema“, so *Sudhof*. „Aber die Verwaltung beschäftigt sich mit diesen Themen. Das betrifft jedoch nicht nur den Aspekt Online-Glücksspiel in der Digitalwirtschaft. Bitcoin und andere Kryptowährungen sind Themen – ebenso Geldwäschetatbestände. Das spielt auch hier eine Rolle. Ich will das nicht mit Lottoland identifizieren, aber generell ge-

- 1 Zur Herleitung dieser Rechtsauffassung und Definition des Begriffs „schwarze Lotteriewetten“ siehe Beitrag „Schwarze Lotteriewetten – Ein Synthetisches Glücksspielprodukt und dessen rechtliche Determinanten“ von Prof. Dr. *Thomas Dünchheim* auf Seite 82 in dieser Ausgabe der ZfWG 2/2018.
- 2 U.a. VG Saarland, Urt. v. 2.2.2017 – 6 K 2012/14; OVG Hamburg, 9.3.2017 – 4 Bs 241/16; OVG Saarland, 12.5.2016 und BVerwG, 27.10.2017 – 8 C 18/16; BayVG, 2.3.2017 – 10 Cs 16.2149.
- 3 White List der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: Glücksspielanbieter mit einer Erlaubnis aus Deutschland. Im Internet zu finden unter: <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaefte-stelle-gluecksspiel-0>

sprochen sind illegales Glücksspiel und Geldwäsche benachbarte Adressen“, stellt *Sudhof* klar.



Prof. Thomas Dünchheim, Torsten Meinberg und Prof. Carsten Kühl (v. l. n. r.)

„Und wir haben, was die sonstigen Länder und die Umsatzsteuer angeht, noch weitere Aspekte. Wir haben uns in diesem Jahr zum Beispiel die Unternehmen vorgenommen, die aus China heraus über Internetplattformen Versandhandel nach Deutschland betreiben“, berichtet *Sudhof*. „Warum? Weil wir für die Umsatzbesteuerung dieser Unternehmen zuständig sind. Im Moment beschäftigt sich das Finanzamt Berlin-Neukölln deswegen noch mit hunderten Anmeldungen aus China, die aufgrund unseres Tätigwerdens eingegangen sind.“

*Dünchheim* unterstreicht: „Alle Dienstleistungen in Deutschland unterliegen – unabhängig davon, ob sie verboten sind oder nicht – in jedem Fall einer Steuerpflicht. Nach der europäischen Mehrwertsteuerrichtlinie werden elektronische Dienstleistungen einschließlich Glücksspielen und Lotterien seit 2015 nach dem Bestimmungsland besteuert. Sie unterliegen also der deutschen Umsatzsteuer.“

Grundsätzlich hält es die Finanzstaatssekretärin für richtig, bei Glücksspielunternehmen aus Steueroasen 19 Prozent Umsatzsteuer auf die Spieleinsätze aus Deutschland einzufordern, obwohl das Geschäft illegal ist. Für die Besteuerung sei es nämlich völlig unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes erfüllt, gegen ein gesetzliches Gebot oder Verbot verstößt.

Sie sieht eine Parallele zu Wuchermieten: „Wenn ein Vermieter ganz offenkundig illegale Wuchermieten verlangt, dann muss er das selbstverständlich als Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung versteuern. Niemand käme auf die Idee, zu sagen, diese Einkünfte seien steuerfrei.“

### Umsatzsteuer als Ansatzpunkt zur Eindämmung erzielter Vorteile

Die Umsatzsteuer ist auch ein neuralgischer Ansatzpunkt, um durch kriminelles Handeln erzielte Vorteile einzudämmen. Denn das Geschäftsmodell der illegalen Glücksspielanbieter beruht, vereinfacht gesagt, darauf, durch Umgehung deutscher Vorschriften erhebliche Kosten gegenüber den legalen Anbietern einzusparen und sich so einen erheblichen Wettbewerbsvorteil zu sichern. Rund 80 Millionen Euro pro Jahr weniger im Budget würden die Anbieter Schwarzer Lotteriewetten treffen. „Al Capone ist letztlich auch über das Steuerrecht gefallen“, erinnert *Sudhof*. „Wir haben in Berlin auch

schon verschiedene Situationen gehabt, vom Taxigewerbe bis hin zu illegalem Gebrauchtwagenhandel im größten Ausmaß, die wir letztlich über das Steuerrecht in den Griff bekommen haben.“ Deswegen hält sie die Umsatzsteuer bei der Bekämpfung illegaler Glücksspielanbieter für einen relevanten Faktor. Im Moment müssten aber noch die rechtlichen Grundlagen für eine Besteuerung geklärt werden, so die Staatssekretärin. „Wir haben einen Musterprozess beim Finanzgericht Niedersachsen, der sich mit den wesentlichen Fragen der Besteuerung befasst. Es ist insofern zwar sinnvoll, dieses Verfahren zunächst zu betrachten, und anschließend entsprechend so vorzugehen, dass man nicht bei der nächsten Kurve auf die Nase fällt.“ Das bedeute aber nicht, dass Politik und Verwaltung in dieser Sache völlig untätig seien, so *Sudhof*: „Derzeit ist auf der Ebene der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eine von der Finanzministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich auf politischer Ebene mit der Besteuerung der Digitalwirtschaft befasst. Daneben bestehen eine ganze Reihe von Facharbeitsgruppen, die sich derzeit auf der Ebene des Bundes und der Länder mit diesen Themen beschäftigen, um eine Nicht- oder Niedrigbesteuerung internetbasierter Geschäftsmodelle zu vermeiden. Und es ist vorgesehen, dass die Finanzministerkonferenz bei ihrer nächsten Jahrestagung im Mai in Goslar zu den Fragen der Besteuerung der Digitalwirtschaft Stellung nehmen und umsetzbare Lösungsvorschläge unterbreiten wird. Es werden erst mal die Tatsachenkenntnisse und Auffassungen konsolidiert, und dann handelt der Staat. Der Staat handelt nicht experimentell, das darf er nicht machen. Im Gegensatz zum Glücksspielveranstalter.“ *Sudhof* zeigt sich optimistisch, dass Besserung in Sicht ist: „Ich werbe dafür, dass wir das nächste Dreivierteljahr abwarten. Ich denke, dann werden wir durchaus Fortschritte sehen.“ Die Reaktionen auf politischen Druck im Bereich des Onlinehandels sollten deshalb auch für dieses Thema Mut machen.



Dr. Margaretha Sudhof, Staatssekretärin der Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin.

### Zweifel an schnellen Verbesserungen bei Schwarzen Lotteriewetten

Zweifel an grundlegenden Verbesserungen in der causa schwarze Lotteriewetten in nur neun Monaten äußerte Journalist *Willmroth*: „Das klingt für mich so ein wenig nach ‚das ist ja für uns Neuland‘. Als ginge es hier um ein neues Geschäft, das man vorher nicht kannte, und müsse erst einmal schauen, wie man das besteuert, und dann gibt es Arbeitsgruppen auf Länderebene und so weiter – das ist ein Prozess, der der Dynamik solcher Unternehmen in keiner Weise ge-

recht wird“, so *Willmroth*. „Die machen ein sehr gutes, marginstarkes Geschäft. Sie sind auf den internationalen Finanzmärkten unterwegs mit Versicherungskonstrukten, die sie verkaufen und die bei Investoren sehr beliebt sind. Mit denen sichern sie ihre Jackpots ab. Man darf nicht den Fehler machen, die illegalen Online-Glücksspielanbieter zu unterschätzen. Wenn wir beim Beispiel Lottoland bleiben: Das ist ein hervorragend durchfinanziertes Unternehmen, das extrem schnell wächst und hunderte Millionen Euro Umsatz macht. Und alles in einer Startup-Atmosphäre, mit modernsten IT-Produkten in Arbeitsumgebungen, die für gibraltarische Verhältnisse wirklich toll sind. Die saugen qualifizierte Leute an, um ein internationales Geschäft hochzuziehen, und das auf einem sehr hohen Niveau. Sie haben Geld, die nötige Ausdauer und die besten Anwälte. Und sie haben das erklärte Ziel, das deutsche Lotto-Monopol zu Fall zu bringen. Das sollte man nicht unterschätzen.“

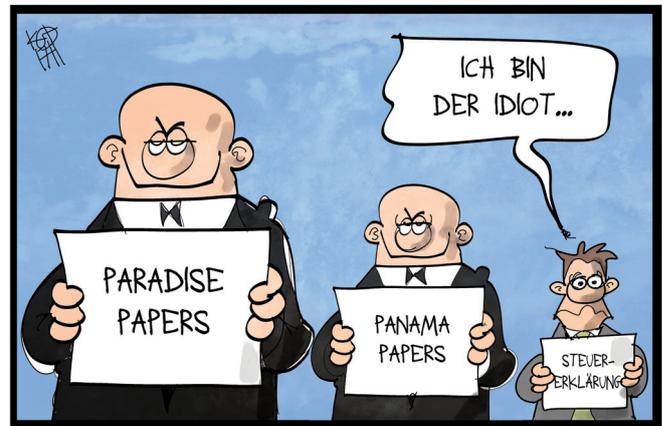
Dennoch sieht *Dünchheim* eine Chance für tatsächliche Fortschritte bei diesem Thema: „Das hängt ganz davon ab, ob es wehrhafte und mutige Menschen gibt, die Prioritäten setzen. Es muss sich irgendeiner den Hut aufsetzen und den Mut haben, das Problem anzugehen – sozusagen ‚die Kavallerie zu schicken‘.“ *Willmroth* hätte dafür schon einen Kandidaten im Auge: „Ich setze ein bisschen Hoffnung auf den neuen BaFin-Exekutivdirektor Thorsten Pötzsch,<sup>4</sup> den ehemaligen Leiter der jetzt in die BaFin integrierten Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung. Der hat das Thema illegales Online-Glücksspiel auf dem Tisch und interessiert sich dezidiert dafür. Solche Leute brauchen wir an diesen Stellen. Die sagen: ‚Oh das interessiert mich, das schaue ich mir jetzt mal genauer an.‘ Nur dann kann sich etwas bewegen.“

Finanzminister a.D. *Kühl*, der auch den Kauf von Steuer-CDs aus der Schweiz verantwortet hat, sieht noch mehr Personen, die für diese Rolle in Frage kommen: „Entscheidend wird sein, wie sich Olaf Scholz als neuer Bundesfinanzminister in Europa zu dem Thema positionieren wird. Auch die Landes- und der Bundesinnenminister wären aufgerufen, dort die Initiative zu ergreifen.“ Mit einer schnellen, umfassenden, befriedigenden Lösung der Problematik rechnet *Kühl* allerdings nicht. „Die illegalen Glücksspielanbieter werden durch alle Instanzen gehen, und zwar so lange, wie es geht. Denn wenn die Anbieter Zeit gewinnen, dann haben sie auch Geld gewonnen. Und da das Thema eine europarechtliche Komponente hat, wird es irgendwann vor den EuGH gezerrt.“ *Kühl* sieht die Politik schon lange in der Pflicht, im Bereich des weltweiten Online-Handels tätig zu werden – und zwar auf EU-Ebene: „Wir wissen in Zeiten von e-Commerce, dass Dinge getan werden, die eindeutig der Intention des Gesetzgebers widersprechen. Hier wären die europäischen Finanzminister aufgefordert, und zwar nicht erst wegen dieser Wetten. Aber Steuerpolitik in der Europäischen Union ist von Harmonisierung weit entfernt.“

Der Vertreter des Deutschen Lotto- und Totoblocks, *Torsten Meinberg*, zugleich Geschäftsführer von LOTTO Hamburg spürt die Wettbewerbsverzerrung durch illegale Glücksspielangebote in seinem Unternehmen: „Die ausländischen Anbieter kümmern sich wenig um den deutschen Verbraucher-, Spieler- und Jugendschutz. Zudem versuchen sie Gerichtsverfahren um jeden Preis in die Länge zu ziehen. Dadurch gewinnen sie Zeit und das bedeutet viel Umsatz! Denn solange die Verfahren in der Schwebe gehalten werden, können ungebremst weiter illegal Gelder aus dem deutschen Glücksspielmarkt abgezogen werden.“

## Legale Glücksspielbranche hofft auf Besserung

Auch wenn der Fokus der Diskussion an diesem Abend auf den Schwarzen Lotteriewetten lag – illegales Online-Glücksspiel schadet nicht nur den Lotteriegesellschaften und den von ihnen finanzierten Gemeinwohl-Projekten. Auf Besserung im Kampf gegen die illegalen Online-Glücksspielanbieter hoffen nicht nur die Lottogesellschaften. Die gesamte legale Glücksspielbranche ist betroffen, wie *Georg Stecker* berichtet. Der Vorstandssprecher des Verbandes *Die Deutsche Automatenwirtschaft*, die das legale terrestrische Automatenangebot vertritt, betont in der Publikumsrunde: „Dieses schlimme illegale Angebot hat Auswirkungen auf das gesamte legale Angebot in Deutschland im Bereich Glücks- und Geldspiel. Wie soll ich eigentlich einem legalen Automatenunternehmer, der brav Steuern zahlt und der legal arbeitet, erklären, dass da ein solches Angebot stattfindet, das praktisch steuerfrei ist? Und das Ganze findet mit Duldung statt. Das ist Familienbetrieben, die seit Jahrzehnten ordentlich arbeiten, schwer erklärbar.“



Karikatur: Kostas Koufogiorgos

Die negativen Konsequenzen für das Gemeinwohl erläutert *Meinberg*, der Geschäftsführer von LOTTO Hamburg: „Legale Glücksspielunternehmen und das Gemeinwohl in Deutschland werden durch illegale Unternehmen schwer geschädigt. Die Einnahmen für gemeinwohlorientierte Zwecke reduzieren sich und dem Staat entgehen Steuern in Millionenhöhe.“

*Meinberg* fordert: „Steuer- und Rechtsasen müssen wirksamer bekämpft werden. Da ist vor allem der Europäische Rat gefordert. Aber auch die Bundesregierung kann mehr tun, damit der begonnene Weg konsequent weitergegangen wird.“ Er betont: „Das gemeinwohlorientierte Glücksspiel in Deutschland hat sich bewährt. Viele sinnvolle, auch suchtpreventiv wirkende Projekte werden dadurch ermöglicht. Allein der DLTB führt etwa 2,8 Milliarden Euro per anno an Staatshaushalte und Gemeinwohl ab. Dies sollten wir nicht leichtfertig aufs Spiel setzen. Es wird im Zweifel nicht zu ersetzen sein und auf Kosten der Allgemeinheit gehen.“

„Das Schwert der Umsatzsteuereintreibung ist anscheinend doch gar nicht so schwach“, schließt Moderator *Grimberg* die Diskussionsrunde mit einer optimistischen Note. Denn, wie er zum Abschied den Diskutanten mitteilt: „ZEAL (Tipp24) hat in Bezug auf den Musterprozess in Niedersachsen mitgeteilt,

<sup>4</sup> In dessen Zuständigkeitsbereich neben der Abwicklung von Banken u. a. die Abteilungen für Geldwäscheprävention sowie Erlaubnispflicht und Verfolgung unerlaubter Geschäfte mit einem eigenen Auslandsreferat fallen.

man sei da ja unter Umständen mit 25 Millionen Euro Forderungen konfrontiert. Weil der Ausgang von Gerichtsverfahren nie hundertprozentig vorhergesagt werden könnte, hat die Firma sicherheitshalber die Dividende schon mal gekürzt.“

### Summary

*Illegal online gambling offered by companies operating out of tax havens like Gibraltar, Malta or the Isle of Man heavily disrupts the legal, regulated gaming market in Germany, reducing tax revenue by evasion of VAT, and siphoning money off from good causes supported by the official national lottery. Currently, these companies are able to do all this without much hassle from the German authorities. Why that is and*

*how to improve enforcement, gambling experts debated in a panel discussion organized by the German Association of State Lottery Companies (DLTB) this February in Berlin. The following were identified as the main reasons why so far only very little has been done against this thriving, illegal industry: heavily split responsibilities between many different federal and state authorities with little to no cooperation or even communication on this subject as well as uncertainties about and limited experience with the digital economy and its regulation. Opinions were split over whether this will change anytime soon – but initial steps have been taken and the topic might gain traction with the new federal government and the recently expanded powers and resources of the Federal Financial Supervisory Authority (BaFin).*

*Birger Vetter, freier Journalist*

## Auf dem Podium diskutierten:



Prof. Dr. *Thomas Dünchheim* – Experte für internationales Wirtschaftsrecht bei der Kanzlei Hogan Lovells International LLP.



*Jan Willmroth* – Finanzmarkt-Korrespondent der Süddeutsche Zeitung.



Dr. *Margaretha Sudhof* – Staatssekretärin der Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin.



*Torsten Meinberg* – Geschäftsführer von LOTTO Hamburg und Federführer des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB).



Prof. Dr. *Carsten Kühl* – Finanzminister a.D. aus Rheinland-Pfalz.

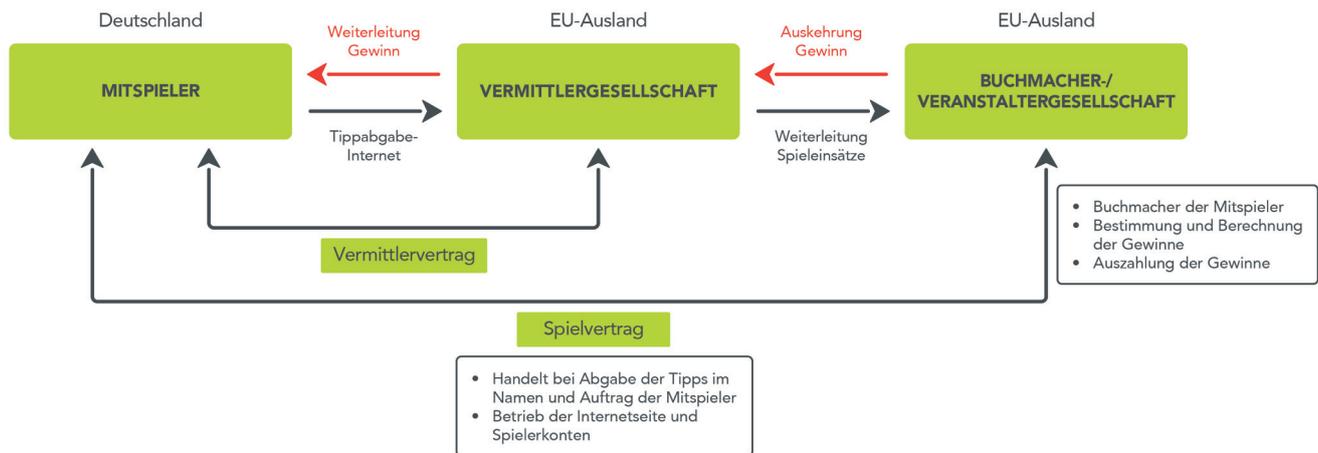


Moderation:  
*Steffen Grimberg*, Journalist.

### Kontakt:

Madeleine Göhring, Pressesprecherin für den Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB)  
LOTTO Hamburg GmbH – Federführende Gesellschaft des Deutschen Lotto- und Totoblocks  
Überseering 4, 22297 Hamburg  
E-Mail: [Goehring@lotto-hh.de](mailto:Goehring@lotto-hh.de)  
Telefon: +49 (0) 40 6 32 05-241

## Spielprinzip „Schwarze Wette / Lotterie“

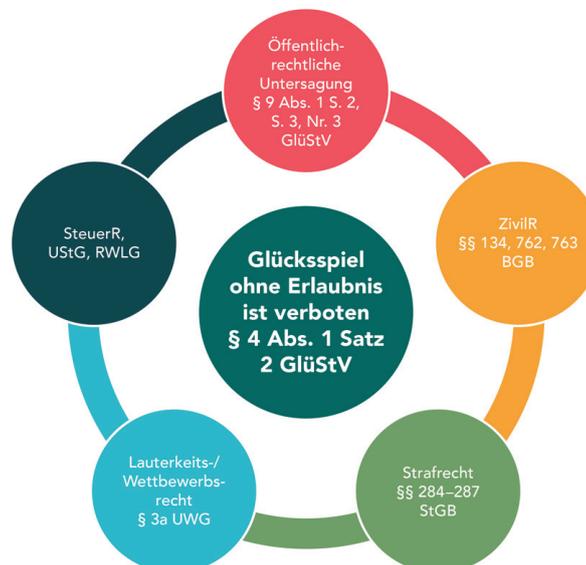


## Spielprinzip „schwarze Wette / Lotterie“

Ein im Ausland ansässiger Anbieter ermöglicht spielinteressierten Personen, online auf den „Ausgang“ der Ziehung der Gewinnzahlen Lotto 6 aus 49 zu wetten. Er nimmt Tipps entgegen und vermittelt diese an die ausländische Buchmacher-Veranstaltergesellschaft. Die Ziehung der Gewinnzahlen erfolgt ausschließlich durch den Veranstalter der „Primär“-Lotterie. Die Gewinnhöhe richtet sich nach den für die jeweilige Ziehung veröffentlichten Gewinnquoten des „Primär“-Veranstalters. Abgesichert werden die Gewinnklassen hier jedoch nicht durch Einnahmen am „Lotto-Totalisator“, sondern – synthetisch – durch Rückversicherungen („CTA“) oder Finanzmarktprodukte.

Zwischen dem Veranstalter der Primärlotterie und dem Mitspieler entsteht also kein Vertragsverhältnis und damit auch kein Gewinnanspruch des Mitspielers gegenüber dem Primärlotterieveranstalter, sondern lediglich ein Anspruch des Mitspielers gegen den ausländischen Anbieter der Wette. Der Spieler nimmt also an keiner Lotterie teil, sondern an einer Wette mit einem Dritten über das Ergebnis einer Lotterieziehung.

## Die fünf Dimensionen illegalen Glücksspiels



Grafiken: T. Dünchheim, Hogan Lovells

## Illegales Glücksspiel hat fünf Dimensionen

Schwarze Lotteriewetten basieren nicht auf einem autonomen Spielplan und stellen damit keine Lotterie dar. Sie sind somit formell wie materiell illegal. Nach der Kaskade der fünf Dimensionen des Glücksspielrechts sprechen überwiegende Gründe dafür, dass ...

1. Glücksspiel ohne Erlaubnis – öffentlich-rechtlich – „schwarze Wetten“ gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2, Satz 3 Nr. 3 GlüStV von den Aufsichtsbehörden zu untersagen sind;
2. strafrechtlich der Tatbestand der §§ 284, 285 StGB erfüllt ist und die Strafverfolgungsbehörden die Spieleinsätze gemäß § 286 StGB nach dem Bruttoprinzip einziehen könnten;
3. lauterkeitsrechtlich Wettbewerber gemäß § 3a UWG das Spielangebot „schwarze Wette“ angreifen könnten und gemäß § 10 UWG die Gewinnabschöpfung zugunsten des Bundeshaushalts verlangen könnten;
4. zivilrechtlich Mitspieler keinen harten Anspruch auf Gewinnauskehrung haben;
5. steuerrechtlich schwarze Wetten nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG steuerbare Umsätze sind.

Die „Lotto Über-Kreuz-Gespräche“ werden als Fachdiskussionsreihe vier Mal im Jahr vom Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) durchgeführt.

Mit den „Lotto Über-Kreuz-Gesprächen“ bietet der DLTB ein anerkanntes Dialogforum zu gesellschaftspolitischen Themen rund um das Thema Glücksspiel.

Das zentrale Thema am 28.2.2018 in der Landesvertretung Hamburg in Berlin lautete: „Steuerflucht als Geschäftsmodell – Illegales Glücksspiel untergräbt das Gemeinwohl“

Über den Veranstalter: Der Deutsche Lotto- und Totoblock (DLTB) ist die Gemeinschaft der 16 selbstständigen Lotteriegesellschaften in den Bundesländern. LOTTO steht für Glück auf der Basis von Verantwortung. Vorrangiges Ziel ist es, das Spiel mit dem Glück zu ermöglichen, gleichzeitig aber präventiv die Entstehung von Spielsucht zu verhindern. Im staatlichen Auftrag orientiert sich das Handeln der Landeslotteriegesellschaften nicht am Gewinnstreben, sondern ist vorrangig an der Förderung des Gemeinwohls ausgerichtet. Die Einsätze der Spielteilnehmer fließen zum weit überwiegenden Teil an die Allgemeinheit zurück und finanzieren zahlreiche Projekte in den Bereichen Soziales, Kultur und Sport.