

Bericht



Stand und Entwicklungen der Regulierung auf den Glücks- und Gewinnspielmärkten in Deutschland

an die
VDAI Verlags- und Messegesellschaft mbH
Dircksenstraße 49
10179 Berlin

Ansprechpartner im IW Köln:
Dr. Hubertus Bardt
Wissenschaftsbereich Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik

Köln, 10. November 2011

Inhalt

Zusammenfassende Thesen	3
1 Aktuelle Marktsituation	5
1.1 Marktanteile und Marktwachstum.....	5
1.2 Bedeutung für die öffentlichen Haushalte.....	8
2 Ordnungspolitische Grundüberlegungen.....	12
2.1 Marktversagen bei Glücks- und Gewinnspielen?.....	13
2.1.1 Öffentliche Güter	13
2.1.2 Natürliches Monopol	14
2.1.3 Externe Effekte	15
2.1.4 Informationsasymmetrien	16
2.1.5 (De-)Meritorische Güter	16
2.2 Regulierungsanforderungen.....	17
3 Entwicklungen der Marktregulierung	19
3.1 Historischer Hintergrund der deutschen Marktordnung	19
3.2 Liberalisierung und Marktabschottung seit 2003	20
3.2.1 Der Lotteriestaatsvertrag von 2004	21
3.2.2 Der Glücksspielstaatsvertrag von 2008	22
4 Novelle des Glücksspielstaatsvertrags.....	24
4.1 Neuerungen im Glücksspielstaatsvertrag	25
4.2 Bedeutung für staatliche und private Anbieter	27
5 Handlungsempfehlungen	29
Literatur	32

Zusammenfassende Thesen

1. Der Markt für Glücks- und Gewinnspiele ist in Deutschland traditionell streng reglementiert und staatlich dominiert. Im eigentlichen Bereich des Glücksspiels gibt es ein kaum beschränktes staatliches Monopol der Bundesländer. Im gewerblichen Bereich sind insbesondere die Geld-Gewinnspiele relevant. Hinzu kommen Pferdewetten sowie einzelne private Anbieter von Sportwetten. Weitere nicht regulierte und nur schwer regulierbare Spielmöglichkeiten mit zunehmender Bedeutung bieten zahlreiche Anbieter im Internet.
2. Betrachtet man die Marktsituation 2010, so zeigt sich, dass das Segment der gewerblichen Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeit mit 3,94 Milliarden Euro die höchsten Bruttospielerträge aufweist. 3,25 Milliarden Euro entfallen auf den Deutschen Lotto- und Totoblock.
3. Die Bruttospielerträge der öffentlichen Anbieter sind zuletzt deutlich gefallen. Gleichzeitig konnten private sowie nicht regulierte Anbieter deutlich zulegen. Die Verschiebung der Marktanteile hat eine Reihe von Ursachen. So ist den öffentlichen Spielanbietern der Zugang zum dynamischen Online-Spiel versagt. Spielbanken wurden durch neue Regulierungen wie Zugangskontrollen für Automatenäle oder dem Rauchverbot beeinflusst.
4. Seit 2002 haben sich die Einnahmen der Bundesländer aus diesen Glücksspielen um mehr als ein Viertel auf 3,3 Milliarden Euro reduziert. Einen gegenläufigen Trend kann man bei den Steuer- und Abgabenzahlungen der gewerblichen Unterhaltungsautomatenwirtschaft erkennen. Hier konnten die Einnahmen in den letzten Jahren gesteigert werden, so dass der Rückgang der staatlichen Einnahmen aus Glücksspielen weitgehend ausgeglichen wurde.
5. Die Struktur der öffentlichen Einnahmen aus dem Glücksspiel korreliert mit den Gewinnmöglichkeiten der Spieler. Die staatlichen Einnahmen sind besonders hoch bei den Spielen, die von öffentlichen Organisationen selbst veranstaltet werden. Gleichzeitig sind hier besonders niedrige Ausschüttungsquoten zu verzeichnen. Die durchschnittlichen Verluste der Spieler sind also dort besonders hoch, wo der Staat selbst als Anbieter auftritt und die meisten staatlichen Einnahmen generiert werden.
6. Eine marktwirtschaftliche und freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung basiert auf dem Primat der unternehmerischen Initiative sowie der individuellen Übernahme von Verantwortung durch Bürger und Unternehmen. Diese grundlegenden Handlungsfreiheiten werden vom Staat und seiner Rechtsordnung erst ermöglicht und garantiert. Für die Glücks- und Gewinnspielmärkte sollte ein derartiges Primat des bürgerlichen und unternehmerischen Handelns ebenfalls gelten. Ein liberalisierter Markt müsste mit Regeln versehen werden, die die Probleme eines vollständig den handelnden Akteuren überlassenen Marktes korrigieren können. Eine Liberalisierung dieser Märkte im Rahmen des Möglichen sollte angestrebt werden. Hier müssen Liberalisierung, unternehmerische Innovation, individuelle Verantwortung und staatliche Regelsetzung Hand in Hand gehen.
7. Die Entwicklungen der Marktregulierung gliedern sich grob in zwei Phasen. Die erste Phase umfasst den Aufbau der Glücksspiele und die Absicherung des staatlichen Monopols. Die zweite Phase wurde 2003 durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) eingeleitet. Sie ist einerseits charakterisiert durch Liberalisierungsbestrebungen und andererseits durch Versuche, die bestehenden

Strukturen zu bewahren und zu festigen. Die bisherigen Ansätze der Bundesländer, eine rechtssichere Basis für die weitere Marktmonopolisierung und den Ausschluss privater Anbieter zu schaffen, müssen als gescheitert angesehen werden. Der Lotteriestaatsvertrag von 2004 hatte ein Vertragsverletzungsverfahren zur Folge und wurde durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) gekippt. Der Glücksspielstaatsvertrag von 2008 führte ebenso zu einem Vertragsverletzungsverfahren und wurde vom Europäischen Gerichtshof als inkohärent bewertet. Auch der Entwurf zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (1. GlüÄndStV) wird im Rahmen des Notifizierungsverfahrens unter juristischen Gesichtspunkten erheblich kritisiert.

8. Der Entwurf zur ersten Änderung des Glücksspielstaatsvertrags beschränkt sich nicht nur auf wenige Neuerungen, sondern greift grundlegend in die Struktur des bisherigen Spielwesens in Deutschland ein. Eine Wende der Glücksspielpolitik hin zu einer systematischen Liberalisierung ist nicht zu erkennen. Vielmehr wird das staatliche Monopol abgesichert und gewerbliche Spielangebote werden noch stärker beschränkt als bisher, was bis zu einer faktischen Enteignung bestehender Anbieter reichen kann.
9. Der aktuelle Vertragsentwurf behandelt staatliche und private, gewerbliche Anbieter sehr unterschiedlich. So werden für staatliche Lotterien und Wetten Möglichkeiten von Internet-Angeboten geschaffen und Werbemöglichkeiten erweitert. Für private Anbieter von Sportwetten gibt es eine Experimentierklausel zur Marktöffnung, die aber sehr restriktiv ausgestaltet ist. Gewerbliche Betreiber von Geld-Gewinnspielen werden hingegen in ihren Handlungsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt, die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten werden deutlich verschlechtert – bis hin zu faktischen Enteignungen durch die Entwertung bestehender Zulassungen. Zahlreiche rechtliche Fragen sind dabei zu klären, insbesondere mit Blick auf den grundgesetzlich garantierten Eigentumsschutz und die Berufsfreiheit sowie die europarechtlich verankerte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit.
10. Im Gegensatz zu dem aktuellen Entwurf erscheint folgendes Vorgehen empfehlenswert:
 - Öffnung der Glücks- und Gewinnspielmärkte für private Anbieter im Rahmen einer breiten Konzessionierung. Die Konzession muss sich an der Verlässlichkeit der Anbieter und der Seriosität der Spiele orientieren, und nicht an der Anzahl der Anbieter.
 - Allgemeine Schutzregeln, die gegebenenfalls optimiert werden müssen, sollen den Spielerschutz gewährleisten. Dazu gehören insbesondere Informationen über Gewinn- und Verlustmöglichkeiten und ihre Risiken, aber auch die gesetzliche Regelung von Gewinn- und Verlustmöglichkeiten.
 - Spieler mit pathologischem Spielverhalten brauchen keine Verbote, sondern Hilfe. Hier sind Aufklärungsmaßnahmen wichtig. Ebenso bedeutsam ist aber auch ein entsprechend geschultes und aufmerksames Personal, das augenscheinlich hilfsbedürftige Spieler auf Hilfsangebote aufmerksam macht. Diese Möglichkeiten sind insbesondere in seriös geführten Spielstätten, deren Betreiber ihre Sachkunde nachgewiesen haben, besser zu erreichen. Größere Spiel-Center mit Mehrfachkonzessionierungen beziehungsweise mit einer größeren Zahl von Geldgewinnspielgeräten im Bereich des gewerblichen Spiels sollten weiter zugelassen sein, ebenso werbende Maßnahmen der Markenbildung.

- Die Steuern auf Sportwetten müssen auf ein Niveau reduziert werden, welches ein Abwandern ins Internet (Online Spiele) zu ausländischen Angeboten mit niedrigerem Schutzniveau verhindert. So entstehen nicht zu unterschätzende Gefahren durch den fehlenden Spieler- und Jugendschutz im Internet, die Möglichkeit unangemessen hoher Verluste in kurzer Zeit, die Spielmöglichkeit rund um die Uhr und die fehlende soziale Kontrolle. Die mit der verringerten Steuer möglicherweise verbundenen Einnahmeausfälle sind zu akzeptieren, zumal staatliche Einnahmen kein legitimes Ziel der Beschränkungen auf den Spielmärkten sind.

1 Aktuelle Marktsituation

Die Glücks- und Gewinnspielmärkte in Deutschland sind in den letzten Jahren in Bewegung gekommen. Bestehende Strukturen haben sich verändert, neue Anbieter haben erheblichen Zulauf, etablierte Marktteilnehmer kämpfen mit neuer Konkurrenz. Insbesondere das Internet hat sich neben wechselnden Regulierungen als Treiber von grundlegenden Marktveränderungen herausgestellt. Neue Spielmöglichkeiten, neue internationale Anbieter und eingeschränkte Durchsetzungsmöglichkeiten bestehender Regulierungen führen dazu, dass ein stark wachsender Anteil der Spiele inzwischen online, das heißt in einem rechtlich nicht fassbaren Markt, abgewickelt wird.

Die erheblichen Unterschiede der Marktsituation einzelner Marktsegmente und der Entwicklungen der letzten Jahre verlangen nach einer differenzierten Betrachtung der Glücks- und Gewinnspielmärkte. Dazu gehören neben den Lotterien und Spielbanken auch Sportwetten, Pferdewetten und gewerbliche Geld-Gewinnspiele. Neben den stationären Angeboten müssen auch die Internetspiele mit in den Blick genommen werden, deren Regulierung und Überprüfung schwierig ist und die damit auch nur sehr viel schlechter erfasst und statistisch abgebildet werden können.

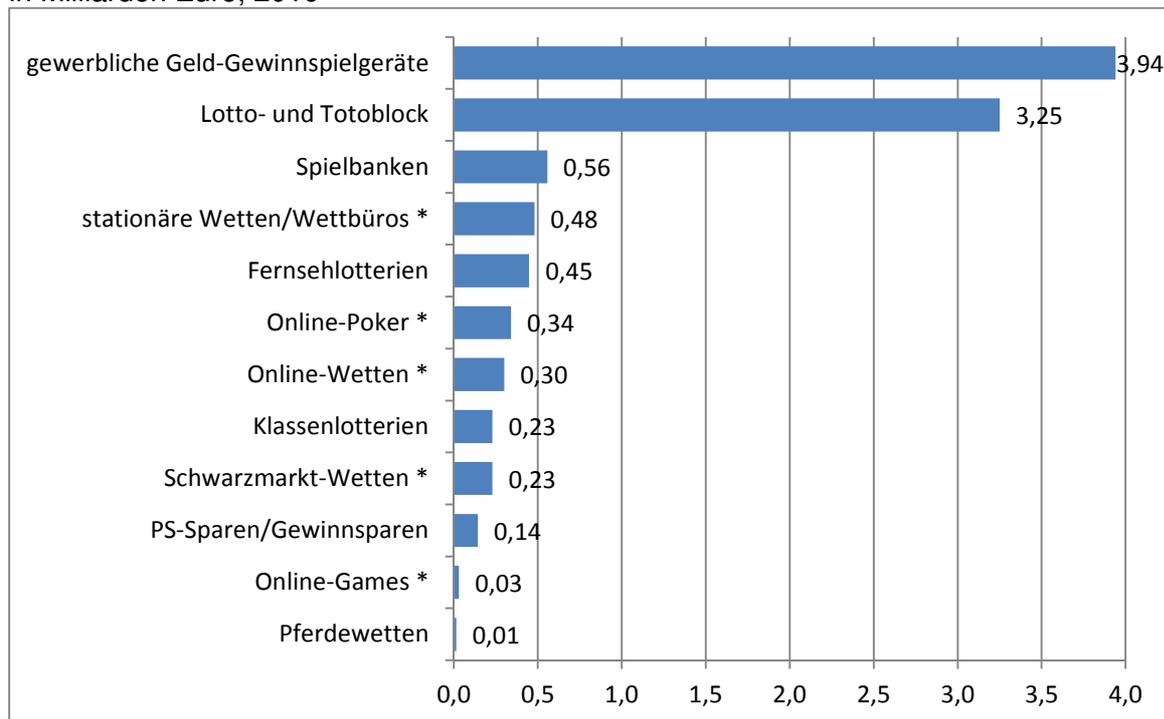
1.1 Marktanteile und Marktwachstum

Der Markt für Glücks- und Gewinnspiele ist in Deutschland traditionell streng reglementiert und staatlich dominiert. Im eigentlichen Bereich des Glücksspiels gibt es ein kaum beschränktes staatliches Monopol der Bundesländer. Zum Kreis der öffentlichen Angebote gehören insbesondere Lotto-Produkte wie Lotto 6 aus 49, Spiel 77, die Sportwette Oddset, Keno sowie die Spielmöglichkeiten in Spielbanken. Im gewerblichen Bereich sind insbesondere die Geld-Gewinnspiele relevant, die bisher aber auch rechtlich nicht zur Sphäre des Glücksspiels gehören, sondern dem Gewerberecht unterliegen und bundesrechtlich geregelt sind. Hinzu kommen Pferdewetten sowie einzelne private Anbieter von Sportwetten. Weitere nicht regulierte und nur schwer regulierbare Spielmöglichkeiten mit zunehmender Bedeutung bieten zahlreiche Anbieter im Internet.

Als Kenngröße für die Marktanteile und das Marktwachstum der unterschiedlichen Anbietertypen mit ihren diversen Angeboten wird am besten der jeweilige Bruttospielertrag herangezogen. Dieser entspricht der Differenz aus Spieleinsätzen und Gewinnauszahlungen. Diese Kennziffer ist für beide Marktseiten relevant. Aus Sicht der Nutzer von Spielmöglichkeiten sind die Bruttospielerträge der Preis für das Freizeitvergnügen aus dem Spiel. Aus Sicht der Anbieter sind es die Erlöse, die am Markt erwirtschaftet wurden. Im Gegensatz zur Kennziffer der Spieleinsätze ist es bei den Bruttospielerträgen auch irrelevant, ob die Gelder einmalig eingesetzt werden oder nach einem Gewinn mehrfach gesetzt werden. Der Wiedereinsatz würde sonst insbesondere bei hohen Ausschüttungsquoten zu unangemessen hohen Umsatzkennziffern und faktisch zu Doppelzählungen führen.

Betrachtet man die Marktsituation 2010 als aktuelle Referenz, so zeigt sich, dass das Segment der gewerblichen Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeit mit 3,94 Milliarden Euro die höchsten Bruttospielerträge aufweist (Abbildung 1). Insgesamt kommen sie auf 32,5 Prozent des gesamten Glücks- und Gewinnspielmarktes von 10,0 Milliarden Euro. Der enger eingegrenzte Glücksspielmarkt, zu dem Geld-Gewinnspiele hier wegen der insgesamt – auch durch institutionelle Schranken verursachten – deutlich geringeren Möglichkeiten des Vermögensverlustes nicht hinzugerechnet werden, kommt insgesamt auf Bruttospielerträge von 6,1 Milliarden Euro, wovon mit 3,25 Milliarden Euro gut die Hälfte auf den Deutschen Lotto- und Totoblock entfallen.

Abbildung 1
Bruttospielerträge im Glücks- und Gewinnspielmarkt
 in Milliarden Euro, 2010



* 2009.

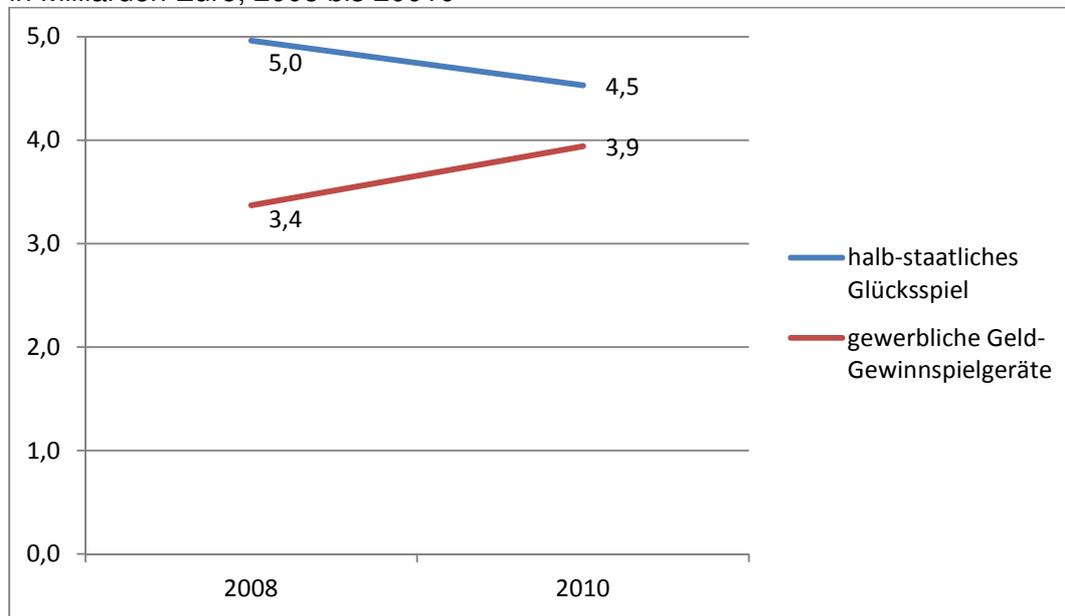
Quellen: Goldmedia, 2010; VDAI, 2011; Archiv- und Informationsstelle der deutschen Lotto- und Totounternehmen

Neben dem gewerblichen Geld-Gewinnspiel spielen Pferdewetten mit etwa 15 Millionen Euro nur eine untergeordnete Rolle im privaten Markt. Viel wichtiger sind die zahlreichen nicht regulierten Angebote stationärer Wetten (Bruttospielertrag 480 Millionen Euro) und Internetangebote wie Online-Poker oder Online-Wetten mit einem Bruttospielertrag von jeweils zwischen 300 und 340 Millionen Euro. Auch Schwarzmarkt-Wetten spielen eine Rolle mit geschätzten Bruttospielerträgen in Höhe von 230 Millionen Euro. Gerade bei Online-Angeboten sind die Unsicherheiten über die Höhe der Erträge der Natur der Sache geschuldet natürlich besonders hoch.

Während die aktuelle Verteilung der Marktanteile eine ausgesprochen starke Stellung der öffentlichen Angebote ausweist, spricht die Entwicklung der Bruttospielerträge im Zeitablauf eine deutlich andere Sprache. So sind die Bruttospielerträge der öffentlichen Anbieter zuletzt deutlich gefallen. Gleichzeitig konnten private sowie nicht regulierte Anbieter deutlich zulegen. Inzwischen sind die Bruttospielerträge des gewerblichen Geld-Gewinnspiels mit 3,9 Milliarden Euro fast so hoch wie die des Deutschen Lotto- und Totoblocks, der Fernsehlotterien, der

Spielbanken und der Klassenlotterien, die zusammen auf 4,5 Milliarden Euro kommen (Abbildung 2).

Abbildung 2
Bruttospielerträge nach Anbietertypen
 in Milliarden Euro, 2008 bis 2010



Halb-staatliches Glücksspiel: Lotto- und Totoblock, Spielbanken, Fernsehlotterien, Klassenlotterien.

Quellen: VDAI, 2011; Archiv- und Informationsstelle der deutschen Lotto- und Totounternehmen; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Bruttospielerträge des gewerblichen Geld-Gewinnspiels sind zwischen 2008 und 2010 um 570 Millionen Euro oder 17 Prozent angestiegen. Der Deutsche Lotto- und Totoblock hat im gleichen Zeitraum Bruttospielerträge in Höhe von etwa 150 Millionen Euro oder 4 Prozent verloren. Damit setzt sich ein Trend rückläufigen Geschäfts fort, der seit 2001 anhält. Noch dramatischer sah es zuletzt im Bereich der Spielbanken aus. Hier ging in zwei Jahren fast ein Viertel des Geschäfts verloren, bei den Klassenlotterien waren es fast 40 Prozent (Tabelle 1).

Tabelle 1
Veränderungen der Bruttospielerträge
 in Milliarden Euro, 2008 bis 2010

	2008	2010	Veränderung
gewerbliche Geld-Gewinnspielgeräte	3,37	3,94	17 %
Lotto- und Totoblock	3,40	3,25	-4 %
Spielbanken	0,72	0,56	-23 %
Fernsehlotterien	0,47	0,45	-5 %
Klassenlotterien	0,37	0,23	-39 %

Quellen: VDAI, 2011; Archiv- und Informationsstelle der deutschen Lotto- und Totounternehmen; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Deutliche Anstiege waren auch im Bereich der nicht regulierten Angebote zu verzeichnen, auch wenn hier die Unsicherheiten sehr hoch sind. Die verschiedenen Online-Spiele konnten immer mehr Spieler anziehen und so die bei ihnen erwirtschafteten Bruttospielerträge laufend erhöhen. Je nach Spiel waren hier eine Verdoppelung oder Verdreifachung, teilweise sogar

höhere Steigerungen, zu beobachten. Die Online-Angebote sind das mit Abstand dynamischste Segment im ganzen Glücks- und Gewinnspielmarkt und stellen einen der großen, wenn nicht den größten Trend der ganzen Branche dar. Trotz der umfassenden Regulierung und der Verbote von Online-Glücksspielen konnte dieses Wachstum realisiert werden. Zwar hat es sich bisher auf relativ niedrigem Niveau abgespielt – bei hohen Unsicherheiten hinsichtlich der Marktgröße. Ein weiterer Anstieg in bisheriger Geschwindigkeit würde die Strukturen auf den Glücks- und Gewinnspielmärkten erheblich verändern – unabhängig davon, ob eine Liberalisierung oder eine weitere Verfestigung der monopolartigen Strukturen zum Schutze der staatlichen Anbieter stattfinden wird.

Die deutliche Verschiebung der Marktanteile hat eine Reihe von Ursachen:

- Der nicht regulierte Online-Markt hat sich sehr dynamisch entwickelt. Den öffentlichen Spielanbietern in Deutschland ist der Zugang zu diesem Marktsegment versagt, was zu einem Rückgang des stationären Spiels geführt hat.
- Die staatliche Sportwette Oddset bietet mit 58 Prozent sehr viel schlechtere Quoten an als private Wettanbieter (über 80 Prozent). Eine Teilnahme ist für die Spieler damit deutlich teurer, was den drastischen Rückgang der letzten Jahre erklärt.
- Neue dynamischere Spielangebote im Bereich der Wetten oder beim Poker finden sich im staatlichen Bereich nicht, so dass Spieler in innovative Angebote ausgewichen sind.
- Im Fall der Spielbanken kommen neue Regulierungen wie Zugangskontrollen für Automatenäle oder das Rauchverbot hinzu, was zu einem Rückgang des Besuchs beigetragen haben wird.

1.2 Bedeutung für die öffentlichen Haushalte

Die Entwicklung der Glücks- und Gewinnspielmärkte bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Gerade für die Länder sind die Einnahmen aus den traditionellen Glücksspielen, die in öffentlicher Regie durchgeführt werden, sehr interessant. Seit den siebziger Jahren stiegen die Einnahmen der Bundesländer aus Glücksspielen immer weiter an (Bardt, 2004, 29). Dies war insofern doppelt positiv für die Bundesländer, weil diesen Einnahmen keine spürbaren Vermögenseingriffe bei den Steuerzahlern gegenüberstanden. Während die Zahlungen zur Einkommensteuer mit dem jährlichen Steuerbescheid oder die Zahlungen zur Mehrwertsteuer mit jeder Einkaufsquittung transparent werden, fallen die Steuerzahlungen und Abführungen aus den Glücksspielen den Spielern weit weniger ins Auge. Mit Widerstandsäußerungen gegen diese Steuern und Abgaben ist somit nicht zu rechnen. Eine besondere Rechtfertigung der Einnahmen gegenüber den Wählern musste über Jahre hinweg nicht geliefert werden.

Insgesamt summierten sich die staatlichen Einnahmen aus Glücksspielen im Jahr 2010 entsprechend den Haushaltsansätzen auf gut 3,3 Milliarden Euro (Tabelle 2). Den größten Beitrag mit 1,5 Milliarden Euro trug hierzu die Lotteriesteuer bei. Gewinnablieferungen im Zahlenlotto und Fußballtoto steuerten weitere gut 1,1 Milliarden Euro bei. Die Abgaben der Spielbanken summierten sich auf 350 Millionen Euro.

Größter Nutznießer der Steuereinnahmen war im Jahr 2010 Nordrhein-Westfalen, wo 725 Millionen Euro an Einnahmen durch Glücksspiel erzielt wurden. Auch Bayern (469 Millionen Euro), Baden-Württemberg (422 Millionen Euro) und Niedersachsen (313 Millionen Euro) erzielten Einnahmen von mehr als 300 Millionen Euro.

Tabelle 2
Einnahmen der Bundesländer aus Glücksspielen
 in Millionen Euro, 2010

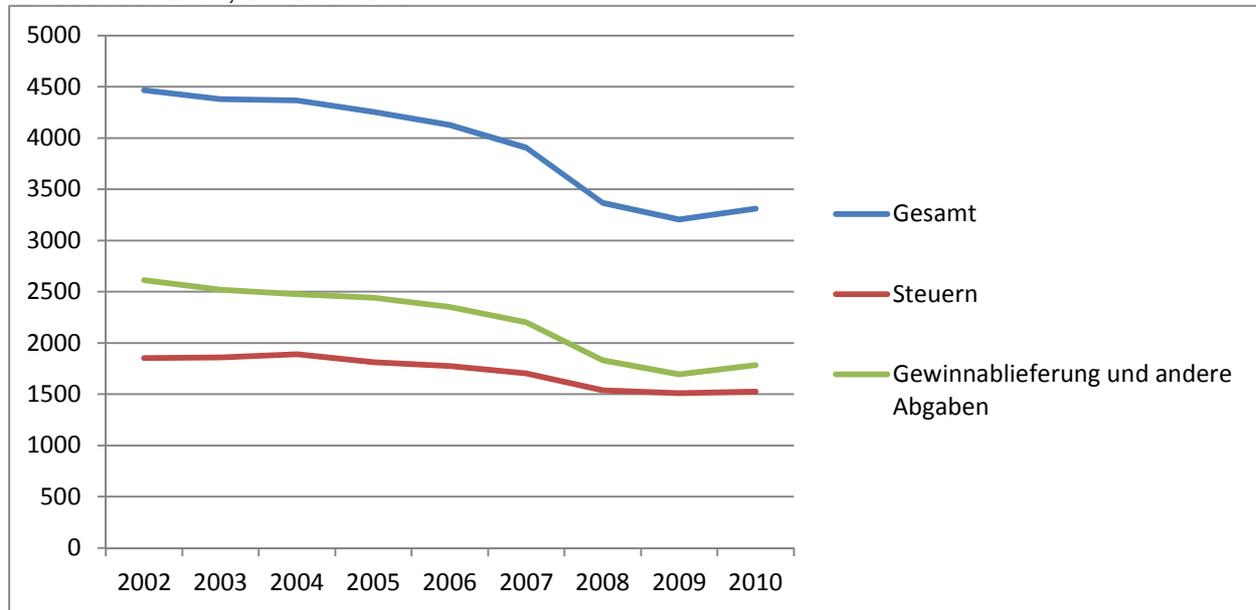
	Gesamt	Steuern			Gewinnablieferung und andere Abgaben					
		zusammen	Lotteriesteuer	Rennwettsteuer	zusammen	Zahlenlotto und Fußballtoto	Lotterie	Spielbanken		
								zusammen	Spielbankabgabe	Sonderabgabe
Baden - Württemberg	422	187	185	2	235	130	73	32	11	21
Bayern	469	223	221	2	246	217	6	23	23	-
Berlin	131	54	52	2	77	45	1	32	16	16
Brandenburg	79	30	30	-	49	31	13	5	5	-
Bremen	27	11	11	-	16	10	-	6	2	4
Hamburg	152	77	75	2	75	-	35	40	40	-
Hessen	274	125	125	-	149	103	1	45	22	23
Mecklenburg-Vorpommern	42	20	20	-	22	20	1	1	1	-
Niedersachsen	313	138	137	1	175	148	2	25	25	-
Nordrhein-Westfalen	725	319	316	3	406	249	93	64	64	-
Rheinland-Pfalz	280	160	160	-	120	56	25	39	20	19
Saarland	33	20	20	-	13	6	-	7	7	-
Sachsen	119	53	53	-	66	57	-	9	7	2
Sachsen-Anhalt	56	31	31	-	25	23	1	1	1	-
Schleswig-Holstein	136	52	52	-	84	40	25	19	19	-
Thüringen	40	26	26	-	14	13	-	1	1	-
Länder insgesamt	3.311	1.526	1.514	12	1.785	1.148	288	349	264	85

Soll-Werte

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2010

Diese zunächst einmal hohen Summen relativieren sich bei einer Betrachtung der Einnahmen im Zeitablauf deutlich. So sind die Zahlungsströme seit dem Höhepunkt vor knapp einem Jahrzehnt deutlich zurückgegangen (Abbildung 3).

Abbildung 3
Sinkende Einnahmen der Bundesländer aus Glücksspielen
 in Millionen Euro, 2002 bis 2010



2010: Soll-Werte
 Quelle: Statistisches Bundesamt, 2010

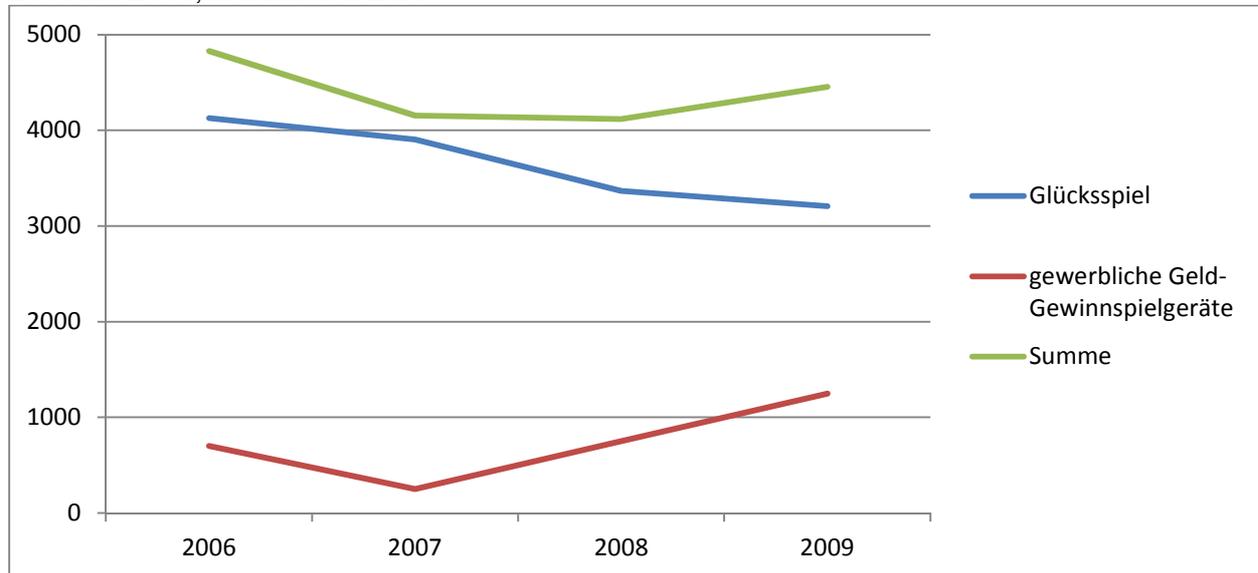
Seit 2002 haben sich die Einnahmen der Bundesländer aus diesen Glücksspielen um mehr als ein Viertel reduziert. Der Rückgang beläuft sich auf 1,2 Milliarden Euro oder 25,9 Prozent. Insgesamt sind so gut 4,8 Milliarden Euro weniger geflossen, als bei einer konstanten Einnahmehöhe auf dem Niveau von 2002 zu erwarten gewesen wäre. Der Schwerpunkt der Rückgänge lag sowohl absolut als auch relativ bei den Gewinnablieferungen und anderen Abgaben. Diese gingen um überdurchschnittliche 31,7 Prozent oder 0,8 Milliarden Euro zurück und zeichnen so verantwortlich für zwei Drittel des gesamten Rückgangs. Das verbleibende Drittel von 0,4 Milliarden Euro, was einem Minus von 17,6 Prozent entspricht, entfällt auf die Steuern, das heißt im Wesentlichen auf die rückläufige Lotteriesteuer.

Die Veränderungen der Einnahmen der Länder spiegeln den Strukturwandel des Glücksspielwesens deutlich wider. Während die wirtschaftlich weniger bedeutenden Rennwetten massiv an Bedeutung verloren haben und die daraus resultierenden Steuern um 70,0 Prozent reduziert wurden, sind die Spielbankabgaben um 58,2 Prozent geschrumpft. Aufgrund des höheren Niveaus ist dieser Rückgang mit 485 Millionen Euro zwischen 2002 und 2010 für die Länder jedoch sehr viel bedeutsamer. Im gleichen Zeitraum sind die Lotteriesteuer um 16,5 Prozent und die Gewinnabführungen aus Zahlenlotto und Fußballtoto um 18,5 Prozent gesunken. Was sich nach relativer Stabilität anhört, bedeutet jedoch in absoluten Größen einen Rückgang von 559 Millionen Euro. Zusammen mit den verminderten Spielbankabgaben ergibt sich daraus ein Minus in Höhe von gut 1 Milliarde Euro oder 90 Prozent des gesamten Verlustes der letzten Jahre.

Einen gegenläufigen Trend kann man bei den Steuer- und Abgabenzahlungen der gewerblichen Unterhaltungsautomatenwirtschaft erkennen (Abbildung 4). Hier konnten die

Einnahmen in den letzten Jahren gesteigert werden, so dass der andauernde Rückgang der staatlichen Einnahmen aus Glücksspielen weitgehend ausgeglichen wurde.

Abbildung 4
Einnahmen aus Glücksspiel und dem gewerblichen Geld-Gewinnspiel
 2006 bis 2009, in Millionen Euro



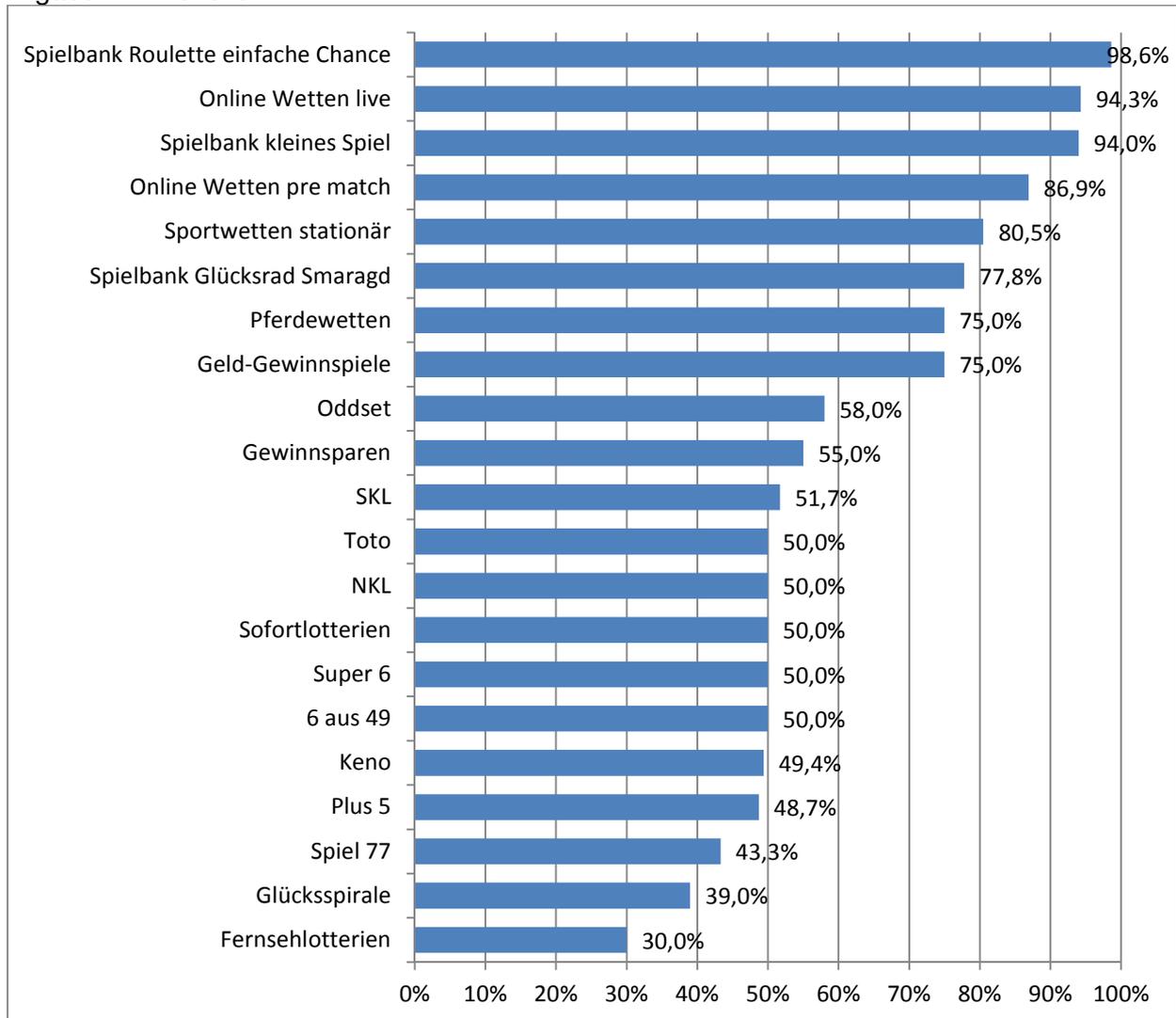
Gewerbliche Geld-Gewinnspielgeräte: Vergnügungs-, Umsatz- und Gewerbesteuer der Unterhaltungsautomatenwirtschaft.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2010; Goldmedia, 2010; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Struktur der öffentlichen Einnahmen aus dem Glücksspiel korreliert mit den Gewinnmöglichkeiten der Spieler. Die staatlichen Einnahmen sind besonders hoch bei den Spielen, die von öffentlichen Organisationen selbst veranstaltet werden. Gleichzeitig sind hier besonders niedrige Ausschüttungsquoten zu verzeichnen. Die durchschnittlichen Verluste der Spieler sind also dort besonders hoch, wo der Staat selbst als Anbieter auftritt und die meisten staatlichen Einnahmen generiert werden. So liegen die Ausschüttungsquoten beim Lotto und anderen öffentlichen Angeboten in der Regel bei 50 Prozent oder darunter (Abbildung 5). Nur jeder zweite eingesetzte Euro wird in Form von Gewinnen an die Spieler zurückgegeben. Private Spielangebote sind hier sehr viel spielerfreundlicher. So liegen gewerbliche Geld-Gewinnspielgeräte nach Branchenangaben bei Ausschüttungsquoten von 75 Prozent, Pferdewetten bei 75 Prozent und die nicht regulierten Angebote von Online-Wetten bei durchschnittlich rund 90 Prozent. Die ähnlichen staatlichen Oddset-Wetten warten hingegen nur mit einer Ausschüttungsquote von 58 Prozent auf. Unter den öffentlichen Spielen bewegen sich die Spielbanken mit ihren unterschiedlichen Angeboten in einer Größenordnung von 90 Prozent und mehr.

Die Marktentwicklungen weg von den öffentlichen Angeboten hin zu privaten und nicht regulierten Spielen hat damit zwei gegenläufige Konsequenzen: Für die Spieler ergeben sich daraus höhere Ausschüttungsquoten und damit attraktivere Spiele. Für die Bundesländer bedeutet dies einen Rückgang der Einnahmen, da die Glücksspieleinnahmen bei den Bundesländern bleiben, die des Betriebs von gewerblichen Geld-Gewinnspielgeräten jedoch auch auf kommunaler Ebene und beim Bund verteilt werden. Es ist insofern nicht überraschend, dass die politischen Aktivitäten der Bundesländer auf eine Verbesserung der Marktposition von Lotterien, Spielbanken und Wetten gegenüber den privaten und gewerblichen Angeboten hinauslaufen.

Abbildung 5
Ausschüttungsquoten verschiedener Spiele
 Angaben in Prozent



Quelle: Goldmedia, 2010; Branchenangaben

2 Ordnungspolitische Grundüberlegungen

In einer demokratischen und marktwirtschaftlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung verbietet sich eine willkürliche Einteilung in zulässige und unzulässige Verhaltensweisen und wirtschaftliche Tätigkeiten. Die Handlungsfreiheit der Bürger genießt hohe Priorität, auch wenn sie sich in Unternehmen zu einem Erwerbzweck zusammengeschlossen haben. Unternehmerisches Handeln muss nicht für spezielle Bereiche freigegeben werden, sondern ist so lange zulässig, wie es nicht ausdrücklich verboten oder reglementiert wird.

Diese Regeln, die in die Handlungsfreiheit der Bürger und Unternehmen eingreifen, brauchen in einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Gesellschaft eine klare Rechtfertigung. Dies gilt auch für die Beschränkungen eines freien Marktes für Glücks- und Gewinnspiele. Ein pauschales Verbot dieser Angebote und Tätigkeiten greift zu kurz. Vielmehr müssen die Eingriffsnotwendigkeiten analysiert und entsprechende Regelungen problemadäquat getroffen werden. Daraus ergeben sich klare Rechtfertigungen und Notwendigkeiten für staatliches

Handeln, aber auch klare Grenzen, die die Handlungsfreiheit der Bürger und damit auch der Unternehmen schützen.

2.1 Marktversagen bei Glücks- und Gewinnspielen?

Die ökonomische Literatur bietet verschiedene Ansatzpunkte, mit der Problembereiche identifiziert werden können, in denen unregulierte Märkte zu ineffizienten Ergebnissen führen. Daraus leitet sich ein mehr oder weniger weitgehender Regulierungsbedarf ab. Auch für die Glücks- und Gewinnspielmärkte muss untersucht werden, inwiefern es sogenannte Marktversagenstatbestände gibt, die staatliches Handeln erforderlich machen (Peren/Clement/Terlau, 2010). Nur so lässt sich eine ökonomisch begründete Grenze zwischen staatlicher und privater Sphäre ziehen. Nur durch entsprechende Hinweise auf systematische Schwächen eines freien Marktangebots kann die gegenwärtige deutsche Ordnung auf diesen Märkten ökonomisch gerechtfertigt sein (siehe dazu Albers, 1993, 86 ff.).

Relevant sind dabei vier mögliche Marktversagenstatbestände, die genauer betrachtet werden müssen. Daraus ergeben sich vier Fragen, die zu beantworten sind, um eine Struktur der notwendigen Regulierung bestimmen zu können:

- Sind Glücks- und Gewinnspiele öffentliche Güter?
- Liegt ein natürliches Monopol vor?
- Gehen von Glücks- und Gewinnspielen externe Effekte aus?
- Gibt es systematische Informationsasymmetrien?
- Sind Glücks- und Gewinnspiele als (de-)meritorische Güter zu behandeln?

2.1.1 Öffentliche Güter

Der wichtigste Grund, warum sich der Staat als Anbieter oder Garant von Gütern und Dienstleistungen engagieren soll, ist der, dass es auf dem Markt aus systematischen Gründen kein Angebot geben kann. Dabei darf aber nicht jedes fehlende Angebot als Grund für staatliches Eingreifen angesehen werden. Vielfach gibt es gute Gründe für ein Angebot, das nicht alle Wünsche erfüllt. Mangelnde Zahlungsbereitschaften und hohe Kosten können hierfür ein Grund sein. Jedes denkbare Gut mit staatlicher Unterstützung anzubieten, wäre unangemessen, ineffizient und nicht leistbar.

Die ökonomische Theorie beschreibt unabhängig vom Einzelfall des Glücks- und Gewinnspiels systematisch, in welchem Fall ein mangelhaftes Angebot als sogenanntes Marktversagen angesehen werden muss. Dieser ökonomische Standardfall ist ein sogenanntes öffentliches Gut. Dieses ist durch zwei Eigenschaften charakterisiert: Zum einen besteht Nicht-Rivalität im Konsum – die eigene Nutzung des Gutes wird nicht dadurch eingeschränkt, dass andere es ebenfalls nutzen. Es reicht also im Idealfall eine einmalige Bereitstellung des Gutes, unabhängig von der Anzahl der Nutzer. Zum anderen ist ein öffentliches Gut durch Nicht-Ausschließbarkeit charakterisiert. Damit ist es unmöglich, die Nutzung des Gutes auf Einzelne zu beschränken und so eine Zahlung durchzusetzen. Kommen beide Eigenschaften zusammen, ist ein öffentliches Gut festzustellen, das nicht über Märkte, sondern nur über kollektive (und in der Regel staatliche) Maßnahmen bereitgestellt werden kann. Die Landesverteidigung oder der Deichbau sind hierfür Lehrbuchbeispiele.

Sind typische Glücks- und Gewinnspiele nach diesen Kriterien als öffentliches Gut zu betrachten? Die Antwort fällt negativ aus, da ein Ausschluss von Spielern, die nicht zahlungsbereit sind, jederzeit möglich ist. Es ist daher möglich, das Spielangebot gegen entsprechende Zahlungsbereitschaften anzubieten. Das Kernproblem der öffentlichen Güter tritt hier nicht auf, so dass ein staatliches Angebot aus dieser Begründung heraus weder notwendig noch angemessen ist.

Die andere Eigenschaft eines öffentlichen Gutes trifft jedoch auf Teile des Glücks- und Gewinnspielwesens zu. In einigen Bereichen besteht Nicht-Rivalität im Konsum. Dies gilt insbesondere für Lotterien, Wetten und Online-Angebote mit praktisch unbegrenzter Kapazität. Ein Spieler wird in seinen Spielmöglichkeiten nicht dadurch eingeschränkt, dass es noch andere Spieler gibt. Im Fall von Lotterien mit variablem Jackpot kann sogar das Gegenteil der Fall sein. Je mehr Spieler antreten, desto größer ist die mögliche Gewinnsumme, auch wenn die Chance auf den Hauptgewinn entsprechend sinkt – konstante Auszahlungsquoten vorausgesetzt (Cook/Clotfelter, 1993). Dies spricht dafür, dass sich nicht viele Lotterie-Anbieter nebeneinander im Markt halten können, sofern sie sich nicht durch andere attraktive Eigenschaften ihrer Spiele wie beispielsweise durch bessere Gewinnchancen oder höhere Ausschüttungsquoten unterscheiden.

Im Falle von gewerblichen Geld-Gewinnspielen und Spielbanken sieht die Situation deutlich anders aus. Ein Ausschluss von potentiellen Nutzern vom Spiel ist jederzeit möglich – allein durch die Tatsache, dass das Spiel ohne eine entsprechende Zahlung nicht gespielt werden kann. Durch die generelle Beschränkung der Anzahl der Spieler je Gerät ist auch Rivalität im Konsum gegeben. Es kann immer nur ein Spieler je Gerät spielen. Ein öffentliches Gut ist hierin nicht zu erkennen.

Die partielle Nicht-Rivalität im Konsum bei Lotterien und Sportwetten stellt jedoch ebenfalls kein ökonomisches Problem dar, welches Anlass zum staatlichen Eingreifen geben müsste. Normalerweise kann argumentiert werden, dass aufgrund der fehlenden Rivalität kein ökonomischer Sinn darin bestehe, einzelne potentielle Konsumenten von der Nutzung des Gutes auszuschließen. Folglich werde es niemanden geben, der bereit ist, für das Gut Geld zu zahlen, da eine kostenlose Nutzung in Aussicht steht. Die Zahlungsbereitschaft ist beim Glücksspiel jedoch vorhanden. Es ist also davon auszugehen, dass Glücksspiele auch ohne staatliche Maßnahmen angeboten werden.

2.1.2 Natürliches Monopol

Sogenannte Natürliche Monopole liegen dann vor, wenn aufgrund der Kostenstruktur nur ein Anbieter im Markt bleiben kann. Voraussetzung dafür ist die Nicht-Additivität der Kosten. Jede zusätzliche Einheit führt also zu sinkenden Durchschnittskosten. Dies hat zur Folge, dass die Monopolisierung des Marktes wirtschaftlich effizient sein kann und jeder neu auf den Markt tretende Anbieter unüberwindlichen Kostennachteilen gegenübersteht. Die aus dieser Situation folgende Aufgabe des Staates ist es, das Monopol so zu regulieren, dass Effizienzfortschritte gemacht werden und es zu keinem Missbrauch der Monopolmacht zu Lasten von Kunden oder Wettbewerbern kommt. Klassische Beispiele hierfür sind öffentliche Infrastrukturen wie das Stromnetz eines Landes, die in Deutschland von der Bundesnetzagentur überwacht und reguliert werden (Bardt, 2005).

Im Fall der Glücks- und Gewinnspielmärkte ist solch ein natürliches Monopol nicht zu erkennen. Zwar stellt das Vertriebsnetz der öffentlichen Anbieter einen Wettbewerbsvorteil dar, die Bestrebungen privater Wettanbieter, die Vielfalt der gewerblichen Geld-Gewinnspiele und vor allem das Internet als Vertriebsweg haben diesen Wettbewerbsvorteil jedoch stark schmelzen

lassen. Ein staatlicher Auftrag, ein natürliches Monopol zu regulieren und ineffizienten Wettbewerb zu verhindern, besteht hier nicht. Höchstens können einzelne Spiele als natürliches Monopol definiert werden. So erfordert eine Lotterie mit hohem Jackpot eine große Zahl an Mitspielern. Ein Monopolanbieter kann somit immer einen höheren Jackpot erzielen als ein Anbieter in einem Konkurrenzmarkt. Gerade hohe Jackpots führen zu hohen Teilnehmerzahlen an Lotterien. Da es aber gerade der Sinn staatlicher Eingriffe sein soll, Glücksspiele zu regeln und nicht zu fördern, ist eine Notwendigkeit dieses besonderen Anreizes nicht zu erkennen, sofern andere attraktive Spielangebote bestehen.

2.1.3 Externe Effekte

Ebenfalls von Bedeutung für die Notwendigkeit und Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in die Interaktion von Individuen an freien Märkten ist das theoretische Konzept der externen Effekte. Externe Effekte treten dann auf, wenn nicht alle Kosten- oder Nutzenbestandteile in die Abwägungen der wirtschaftlich Handelnden eingehen, sondern bei unbeteiligten Dritten anfallen. Bei positiven externen Effekten wird der Nutzen nicht vollständig berücksichtigt, die Kosten müssen jedoch getragen werden. In der Folge wird von dem betroffenen Gut zu wenig produziert. Bei negativen externen Effekten tragen Dritte einen Teil des Schadens, daher kommt es zu einer Überproduktion. Ein Beispiel hierfür sind Umweltschäden, die ohne finanzielle Kompensation Dritten aufgelastet werden. Gleichzeitig sind aber auch mögliche positive externe Effekte zu berücksichtigen. Diese können beispielsweise darin zu sehen sein, dass ein Abgleiten in die Illegalität durch das legale Spielangebot verhindert wird (Peren/Clement/Terlau, 2011).

Treten derartige Effekte auf, kann daraus eine Begründung dafür abgeleitet werden, dass mit staatlichen Maßnahmen versucht werden soll, die negativen Folgen abzumildern. Insbesondere kann daran gedacht werden, die nicht berücksichtigten Kosten- und Nutzenbestandteile in die Produktionsentscheidung zu integrieren, man spricht dabei auch von der Internalisierung externer Effekte.

Im Bereich der Glücks- und Gewinnspiele werden zwei Aspekte in diesem Kontext diskutiert. Zum einen werden Einnahmen der Lotterien für wohltätige, kulturelle oder sportfördernde Zwecke verwendet. Dies ist ein Nutzen der Lotterien, aber kein im ökonomischen Sinne externer Effekt. Vielmehr ist dies Ausfluss der Mittelverwendung, über die die Veranstalter und die öffentliche Hand in Form von Steuerfestsetzungen entscheiden. Der Verweis auf die Förderung stellt mithin keine ökonomische Begründung staatlichen Handelns dar, sondern macht vielmehr deutlich, dass die Einnahmeerzielung mithilfe des Glücksspielangebots ein wichtiger Zweck des staatlichen Handelns in diesen Märkten ist.

Zum anderen werden Probleme des problematischen und pathologischen Spielens im Kontext negativer externer Auswirkungen des Spielens diskutiert. Die hiermit verbundenen Probleme treten jedoch regelmäßig bei den Spielern selbst auf. Soweit die Fähigkeit, eigene Entscheidungen zu treffen, bei einzelnen Spielern als zu stark eingeschränkt angesehen werden muss, ist dies kein externer Effekt, sondern wird unter dem Aspekt der (de-)meritorischen Güter zu diskutieren sein. Das Problem externer Effekte liegt höchstens dann vor, wenn es hieraus Rückwirkungen auf unbeteiligte Dritte gibt.

Externe Effekte sind ebenso wie öffentliche Güter nicht charakteristisch für das Angebot an Glücks- und Gewinnspielen. Tiefgreifende Eingriffsnotwendigkeiten und -rechtfertigungen des Staates lassen sich hieraus nicht generell ableiten. Unabhängig davon kann es natürlich im Detail zu Problemfällen zu Lasten Dritter kommen, die in einem entsprechenden Ordnungsrahmen gelöst werden müssen.

2.1.4 Informationsasymmetrien

Weitere Gründe für notwendiges staatliches Handeln können in systematischen Informationsasymmetrien liegen – wenn also Anbieter und Nachfrager über systematisch ungleiche Informationsniveaus verfügen und dies auch nicht durch Informationsdienste oder -makler behoben werden kann. Beispielsweise sind in der Versicherungswirtschaft derartige Informationsasymmetrien relevant, wenn es um die Einschätzung und Mischung von Risiken geht. Die Versicherten kennen ihre persönlichen Verhaltensweisen und daraus resultierenden Risikostrukturen jedoch besser als die Unternehmen, so dass eine risikogerechte Prämie nur schwer zu ermitteln und entsprechende Risiken nur schlecht auszugleichen sind.

Systematische Informationsasymmetrien gibt es auch bei Glücks- und Gewinnspielen. Dies liegt insbesondere daran, dass der Spielveranstalter das Spiel, die entsprechenden Wahrscheinlichkeiten und die technischen Ausführungen besser kennt als die Spieler. Gerade mit der Einführung eines neuen Spiels kann es zu Informationsvorsprüngen kommen. Zudem kann ein Spielbetreiber bei manchen Spielen die Wahrscheinlichkeiten und Ausschüttungsquoten verändern, ohne die Spieler darüber zu informieren. Längerfristig wird dieser Informationsvorsprung schmelzen, weil die Erfahrungen mit dem Spiel den Spielern Aufschluss über die spezifischen Eigenschaften liefern. Der Zeitraum, der notwendig ist, um Erfahrungen mit dem Spiel zu sammeln, kann jedoch vom Veranstalter des Spiels für zusätzliche Erlöse aufgrund der bestehenden Informationsasymmetrie genutzt werden. Im Extremfall kann eine Manipulation der Spieleinrichtungen zu einer Übervorteilung der Spieler führen.

Vertrauen in die Fairness der Angebote, die Wahrhaftigkeit der Angaben über Gewinnwahrscheinlichkeiten und Ausschüttungsquoten sowie die technische Verlässlichkeit der Einrichtungen beziehungsweise Geräte ist eine zwingende Voraussetzung für ein erfolgreiches Angebot an Glücks- und Gewinnspielen. Langfristig können sich nur Anbieter mit einer entsprechenden Reputation am Markt halten. Dies macht die Notwendigkeit einer Regulierung zweifelhaft. Andererseits können schon kurzfristige Manipulationen sehr lukrativ sein, so dass dies durch staatliche Regeln unterbunden werden muss – unabhängig von der Art des Marktzugangs und der Eigentümerstruktur der Veranstalter.

Besonders virulent sind derartige Fragen bei illegalen Internet-Spielen. Diese sind für die Nutzer kaum zu kontrollieren, auch auf die tatsächliche Ausschüttung der Gewinne müssen die Spieler zunächst einmal vertrauen. Hieran erkennt man auch die Gefahren einer unangemessenen Regulierung. Wenn das wettbewerbliche Spielangebot zu weit eingeschränkt wird, wenden sich mehr Spieler zu illegalen Spielen, vornehmlich zu Online-Angeboten. Damit werden durch unangemessene Regulierung gerade diejenigen Spielformen gestärkt, bei denen das Problem der asymmetrischen Information mit den daraus resultierenden Gefahren von Vermögensschäden auf Seiten der Spieler besonders stark auftritt.

2.1.5 (De-)Meritorische Güter

Der Begründungsansatz staatlichen Handelns der meritorischen oder demeritorischen Güter weicht von der üblichen ökonomischen Prämisse ab, die die Präferenzen der Bürger als gegeben hinnimmt. Meritorische Güter sind Güter mit einem bestimmten Vorzug (englisch merit), der sich aus unbestimmten Gründen nicht in den Präferenzen widerspiegelt. Es wird damit quasi davon ausgegangen, dass der Betroffene in Wahrheit mehr von dem Gut konsumieren möchte, als es seine eigenen Präferenzen ausweisen. Dieses Argument birgt die erhebliche Gefahr der Beliebigkeit in sich, kann jedoch auch verantwortungsvoll und wohl begründet als Erklärungsansatz eingesetzt werden.

Bezogen auf Glücks- und Gewinnspiele wird argumentiert, dass es Gefahren des problematischen und pathologischen Spiels gibt, die den Spieler veranlassen, erheblich umfangreicher zu spielen als er es selbst will. Wenn es ein hieraus erwachsendes Gefährdungspotenzial für einzelne Spielergruppen gibt und pathologisches Spiel nicht nur Ausdruck ganz anderer Probleme ist, sind hier entsprechende Schutzregelungen zu diskutieren. Diese Argumentation ist neben der Betrugsbekämpfung ein wichtiger Pfeiler der bestehenden Ordnung des Glücks- und Gewinnspielmarktes. Tatsächlich ist jedoch der spezifische Eingriffsgrad zu diskutieren. Pathologisches Spielen ist zunächst einmal unabhängig von der Rechtsform und der Eigentümerstruktur der Spielanbieter. Privat veranstaltetes Spiel ist nicht per se problematischer als staatlich veranstaltetes Spiel. Auch kann das Problem für pathologische Spieler gerade dadurch verschärft werden, dass die Regulierung attraktiver Spielmöglichkeiten so eng ist, dass gerade die Spieler, die dem meritorischen Argument folgend keine ausreichende Kontrolle über ihre Präferenzen und ihr Verhalten haben, in attraktivere illegale (Online-)Spiele ausweichen, bei denen aufgrund der Informationsasymmetrien und der fehlenden Regelsetzung die Vermögensgefahren noch größer sind.

2.2 Regulierungsanforderungen

Eine marktwirtschaftliche und freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung basiert auf dem Primat der unternehmerischen Initiative sowie der individuellen Übernahme von Verantwortung durch Bürger und Unternehmen. Diese grundlegenden Handlungsfreiheiten werden vom Staat und seiner Rechtsordnung erst ermöglicht und garantiert. Darüber hinausgehende staatliche Eingriffsnotwendigkeiten und -rechtfertigungen können sich aus den unterschiedlichen Möglichkeiten des Marktversagens ergeben.

Für die Glücks- und Gewinnspielmärkte sollte ein derartiges Primat des bürgerlichen und unternehmerischen Handelns ebenfalls gelten. Ein liberalisierter Markt müsste mit Regeln versehen werden, die die Probleme eines vollständig den handelnden Akteuren überlassenen Marktes korrigieren können. Ein unregulierter Glücks- und Gewinnspielmarkt ist kein Szenario, mit dem die skizzierten Probleme behoben werden können. Eine Liberalisierung dieser Märkte im Rahmen des Möglichen sollte jedoch angestrebt werden. Hier müssen Liberalisierung, unternehmerische Innovation, individuelle Verantwortung und staatliche Regelsetzung Hand in Hand gehen.

Ein staatliches Angebot ist im Bereich des Glücks- und Gewinnspiels nicht erforderlich. Ein ausreichendes Angebot an Spielen käme auch ohne staatliche oder halb-staatliche Anbieter zustande. Insbesondere läuft ein staatliches Angebot, welches mit hohen Gewinnmöglichkeiten und Jackpots wirbt, den vorgebrachten Zielen und Begründungen eines staatlichen Monopols entgegen. Das bisherige Staatsmonopol wird damit begründet, den Spieltrieb zu kanalisieren und zu begrenzen. Ein hoher Jackpot, der besonders viele Menschen zum Spiel animiert, steht diesem Ziel entgegen. Eher scheint er geeignet, die Einnahmen aus dem staatlichen Glücksspielmonopol zu erhöhen. Die staatliche Aktivität steht damit im Widerspruch zu den eigentlichen Schutzziele. Die Einnahmemöglichkeiten sind jedoch kein valides Argument für ein staatliches Angebot. Einnahmen des Staates werden in einer marktwirtschaftlichen und demokratischen Ordnung transparent und unter der Kontrolle der öffentlichen Diskussion über Steuern erzielt und nicht dadurch, dass in Märkte eingegriffen wird oder diese sogar monopolisiert werden.

In einem liberalisierten Markt sind klare Regelungen notwendig, um die systematischen Informationsasymmetrien abzubauen und Spieler vor daraus resultierenden Gefahren wie insbesondere der Gefahr des Vermögensverlustes zu schützen. Dazu gehört, über Transparenz

und Kontrollen ein faires Spiel zu garantieren. Hierzu müssen beispielsweise Gewinnchancen und Verlustrisiken transparent gemacht, Ausschüttungsquoten überprüft und Spieleinrichtungen überwacht werden, wie dies schon heute für gewerbliche Geld-Gewinnspielgeräte durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) erfolgt. Auch sollte die Zuverlässigkeit der Anbieter Voraussetzung für das legale gewerbliche Angebot von Glücks- und Gewinnspielen sein. Ein liberalisierter Markt müsste demnach eine Lizenzierung als Eingangsbedingung haben. Diese Lizenzierung wäre beispielsweise zu verwehren, wenn einschlägige Vergehen wie Betrugsdelikte erhebliche Zweifel an der Zuverlässigkeit der handelnden Personen als Spieleanbieter erwecken. Eine rein mengenmäßige Begrenzung der Lizenzen wäre hingegen nicht angemessen. Weitere Maßnahmen können die Folgen von Informationsasymmetrien beschränken. Dies ist notwendig, weil die unterschiedlichen Wissensstände systematisch bestehen bleiben und höchstens über eine längere Frist partiell abgebaut werden können. Zu den hieraus abzuleitenden Regeln gehört insbesondere die Beschränkung maximal möglicher Verluste in einer bestimmten Zeit. Dies ist notwendig um zu verhindern, dass aufgrund mangelnder Kenntnis über die tatsächlichen Chancen und Risiken in erheblichem Umfang Vermögensverluste aufgebaut werden, die unter voller Kenntnis der Rahmendaten nicht kumuliert worden wären und die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Spieler dauerhaft erheblich einschränken würden.

Die fehlende Kontrolle vor allem pathologischer Spieler über die eigenen Präferenzen und das eigene Verhalten kann nur schwer hergestellt werden. Die fehlende Konkretetheit dieses Arguments erschwert es, das rechte Maß an staatlichem Eingriff zu bestimmen. Im Extremfall wird das Problem definitorisch durch das Verbot des Spiels gelöst. Tatsächlich wurde in Deutschland der Weg des Verbots außerhalb des staatlichen Monopols gewählt. Dass dieser Weg nicht zielführend ist, zeigt sich in der großen Beliebtheit von Online-Angeboten, die sich trotz ihrer Illegalität und der damit verbundenen Gefahren großer Nachfrage erfreuen. Eine Einschränkung der legalen Spielmöglichkeiten fördert genau die Angebote, von denen besonders viele Gefahren ausgehen. Dennoch sind wirkungsvolle Maßnahmen notwendig, um dieser problembehafteten Zielgruppe Hilfe zukommen zu lassen. Dazu gehört eine Zugangsbeschränkung für besonders kostenintensive Spiele, beispielsweise in Spielbanken. Wichtig ist auch eine umfassende Aufklärungsarbeit für die Spieler. Eine entsprechende Qualifizierung der Mitarbeiter von Spielveranstaltern soll dazu beitragen, problematische Spieler zu erkennen und ihnen Hilfsangebote nahezubringen (siehe hierzu für den Bereich des gewerblichen Spiels in Spielstätten und Gaststätten Monssen-Engberding u. a., 2010). Derartige Schutz- und Hilfemaßnahmen erscheinen mit Blick auf die Betroffenen sehr viel zielgenauer und damit wirkungsvoller als ein staatliches Monopol auf Glücks- und Gewinnspiele.

Zu bedenken bei allen Reformvorschlägen ist aber auch, dass es nicht nur die genannten Phänomene des Marktversagens gibt, in denen die Märkte ohne staatliche Eingriffe nicht zu effizienten Ergebnissen kommen würden. Vielmehr können auch Fälle des Staatsversagens auftreten, in denen es gerade staatliche Institutionen sind, die die an sie übertragenen Aufgaben nicht ausreichend wahrnehmen können. Die Werbung der öffentlichen Anbieter um Neukunden und die Bestrebungen, einen deutlich höheren Jackpot als Maximalgewinn zu etablieren, verdeutlichen, dass genau nicht die Ziele verfolgt werden, die sich aus den Unvollkommenheiten freier Glücks- und Gewinnspielmärkte ergeben, sondern dass vielmehr die Ausweitung des Geschäfts und letztlich die Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand angestrebt wird.

3 Entwicklungen der Marktregulierung

Das deutsche Glücks- und Gewinnspielwesen ist in ein strenges Regulierungsregime eingebunden. Private Spielangebote werden sehr restriktiv gehandhabt und insbesondere für Gewinnspiele an gewerblichen Geld-Gewinnspielgeräten gibt es strenge Regeln. Gleichzeitig gibt es ein breit aufgestelltes staatliches beziehungsweise halb-staatliches Angebot an Glücksspielen. Grundlage dieser Marktordnung ist eine negative Grundbewertung von Glücksspielen und eine darauf basierende „grundsätzliche[n] Missbilligung solcher Veranstaltungen durch die Rechts- und Sittenordnung“ (Bundesgerichtshof, 1999, 8). In Anbetracht der großen Anzahl von Lottospielern und der breiten öffentlichen Spielangebote in Deutschland muss jedoch angezweifelt werden, ob über diese negative Wertung tatsächlich ein breiter gesellschaftlicher Konsens besteht.

Die Entwicklungen der Marktregulierung gliedern sich grob in zwei Phasen. Die erste Phase umfasst den Aufbau der Glücksspiele und die Absicherung des staatlichen Monopols. Die zweite Phase wurde 2003 durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) eingeleitet. Sie ist einerseits charakterisiert durch Liberalisierungsbestrebungen und andererseits durch Versuche, die bestehenden Strukturen zu bewahren und zu festigen.

3.1 Historischer Hintergrund der deutschen Marktordnung

Die Ursprünge des Glücksspiels reichen wahrscheinlich so weit zurück wie die Ursprünge der Zivilisation. So wurde in Ägypten bereits vor 5000 Jahren nach dem Glück der Zukunft mit Hilfe von Knochenwürfeln gesucht (Leonhardt, 1994, 1). Die Anfänge des bis heute populärsten Spiels, des Lottos, reichen zurück nach Italien: ins Genua des 16. und 17. Jahrhunderts. Die Stadtverfassung Genuas sah vor, den Großen Rat der Stadt um fünf Senatoren zu ergänzen. Diese wurden aus einer 90-köpfigen Bürgerliste ausgelost. Aus dieser Auslosung und den darauf abgeschlossenen Wetten entstand das erste Lotto – 5 aus 90. Dieses „Lotto di Genova“ wurde schon bald von der Stadt Genua selbst organisiert und verblieb nicht in privaten Händen (Nordwest Lotto und Toto Hamburg, 2011). Deutschland erreichte das Spiel ab 1735, nachdem der bayerische Kurfürst und spätere Kaiser Karl III eine erste Konzession erteilt hatte.

Auf eine lange Tradition kann auch die Finanzierung bestimmter öffentlicher, wohltätiger oder kultureller Aufgaben durch Lottereeinnahmen zurückblicken. Für Deutschland wird der erste Fall einer solchen Finanzierung aus Hamburg berichtet (Nordwest Lotto und Toto Hamburg, 2011). 1610 entstand eine Initiative zum Bau eines Zuchthauses, wofür ein Glücksspiel die notwendigen finanziellen Mittel beisteuern sollte. Zwei Jahre später wurde die Lotterie beschlossen und konzipiert. Es dauerte 26 Monate, um die Lose zu verkaufen, und weitere 57 Tage und 56 Nächte von August bis Oktober 1614, um ohne Unterbrechung 20.655 Gewinne zu ziehen. Das mit den Überschüssen der Lotterie finanzierte Zuchthaus wurde dann auch schon 1616 vollendet.

Alt ist aber nicht nur das Glücksspiel, sondern auch damit verbundene Schwierigkeiten und Widerstände. So gab es 1585 in Hamburg eine private Lotterie, die jedoch durch zahlreiche Betrügereien auffiel und den Rat veranlasste, regelnd einzugreifen. Neben unlauteren Methoden der Glücksspielveranstalter wurde auch übermäßiges Glücksspiel zum Anlass für staatliches Einschreiten genommen. Nachdem es im späten 18. Jahrhundert in Deutschland ein regelrechtes „Lottofieber“ gegeben hatte, wurde das Lotto nach dem Jahr 1800 verboten, wie dies auch in praktisch ganz Europa zeitgleich der Fall war. Neben verschiedenen moralischen Argumenten wurden vor allem auch Unregelmäßigkeiten bei einzelnen Anbietern und der Schutz der Spieler vor hohen finanziellen Verlusten als Begründung des Verbots angeführt.

Erst nach 150 Jahren wurden in Deutschland wieder Lotto-Ziehungen zugelassen. 1948 erblickte jedoch zunächst einmal das Toto das Licht der Welt, eine 1921 in England entstandene Variante von Sportwetten. Als 1953 in Berlin zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg wieder Lotto ausgespielt wurde, fand es wieder nach dem Genueser Vorbild nach der Formel „5 aus 90“ statt. Erst 1959 schloss sich die Deutsche Klassenlotterie Berlin dem Modus „6 aus 49“ an, den bis dahin schon andere Länder eingeführt hatten und nach dem bis heute gespielt wird. Eine Ausnahme gab es noch einmal zwischen 1982 und 1985, als das neue Mittwochs-Lotto nach den Regeln „7 aus 38“ angeboten wurde, bevor es ebenfalls auf die Variante „6 aus 49“ umgestellt wurde.

Die historische Entwicklung führte zu einer stark reglementierten Marktstruktur, die für die verschiedenen Spielangebote sehr unterschiedlich ausgestaltet war und ist:

- Lotterien sind praktisch vollständig in staatlicher beziehungsweise halbstaatlicher Hand. Konkurrenz anderer Anbieter, insbesondere auch privater Marktteilnehmer, ist ausgeschlossen. Lediglich im Segment der Spielvermittlung gab es private Zusatzangebote.
- Spielbanken teilweise öffentlich, teilweise privatwirtschaftlich aufgestellt, bleiben jedoch staatlich geschützt. Auch hier sind kommerzielle private Angebote nicht zugelassen. Der Betrieb der Spielbanken ist mit zusätzlichen Auflagen verbunden. So können Spieler gesperrt werden oder sich selbst sperren lassen, wenn dies dem Schutz der Spieler dient. Für zugelassene Spieler bestehen jedoch praktisch keine Beschränkungen hinsichtlich Gerätekonstruktion, wie zum Beispiel die Vielzahl der Spiele oder Verlustmöglichkeiten. Auch die Zahl der aufgestellten Geräte in den Automatenäulen der Spielbanken ist nicht beschränkt.
- Privat organisiert und im Rahmen des Gewerberechts zugelassen ist hingegen der Betrieb gewerblicher Geld-Gewinnspielgeräte. Hier gibt es zwar keine speziellen, d.h. über den Jugendschutz hinausgehende Zugangsbeschränkung zu den Veranstaltungsorten wie bei Spielbanken (Spielersperre), dafür jedoch erhebliche gerätebezogene Einschränkungen wie zum Beispiel die Zahl der Geld-Gewinnspielgeräte, die Spielfrequenz, Einsätze und Verlustrisiken.
- Lange Zeit strittig war der Status von privaten Anbietern von Sportwetten. Über das staatliche Wettangebot Oddset hinaus boten einige wenige Unternehmen kommerziell Wetten an auf Basis von Lizenzen zur Organisation von Wetten, die in den letzten Monaten der DDR erteilt wurden und deren rechtlicher Status mehrfach gerichtlich verhandelt wurde. Hinzu kamen zahlreiche Wettangebote insbesondere im Internet, die zumindest teilweise über ausländische Erlaubnisse verfügen.

3.2 Liberalisierung und Marktabschottung seit 2003

Die deutsche Glücksspiellandschaft ist in Bewegung geraten. Als eine ernsthafte Gefährdung der bestehenden deutschen Glücksspielordnung und insbesondere der staatlichen Monopolstrukturen hat sich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erwiesen. Dieser hatte im Fall „Piergiorgio Gambelli u. a.“ (Europäischer Gerichtshof, 2003a und 2003b; zu europarechtlichen Erwägungen siehe auch Ossenbühl, 2003, 890 ff.) über Anbieter britischer Sportwetten in Italien zu entscheiden, die aufgrund eines Verbots gegen das italienische Glücksspielmonopol strafrechtlich belangt wurden. Das Gericht hat in seinen Vorgaben für weitere Entscheidungen ein Verbot oder andere Einschränkungen von Glücksspielen nicht ausgeschlossen, die staatlichen Eingriffe jedoch an bestimmte Bedingungen geknüpft. So

könne insbesondere ein Verbot eines privat organisierten Glücksspiels mit der Gefährdung der Bevölkerung durch pathologisches Spielverhalten und ähnliche Effekte begründet werden. Dies schließt jedoch aus, dass der Staat selbst sein Glücksspielmonopol zur Einnahmemaximierung anhalte und beispielsweise massive Werbung einsetze, um den Spieltrieb noch zu fördern. Auch die Bundesrepublik ist von diesem und weiteren darauf aufbauenden Urteilen betroffen. Für die deutsche Politik ergeben sich daraus nur zwei Möglichkeiten: Entweder werden die persönlichen und gesellschaftlichen Gefahren, die aus dem Glücksspiel resultieren, für so bedeutsam gehalten, dass zum einen private Anbieter vom Markt gehalten werden und zum anderen öffentliche Veranstalter mäßigend auf die Nachfrage einwirken. Alternativ wäre aber auch eine Liberalisierung der Glücksspielmärkte mit der europäischen Rechtsprechung zu vereinbaren, mit der die Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit reduziert werden.

3.2.1 Der Lotteriestaatsvertrag von 2004

Die Bundesländer gingen in Deutschland bisher nicht den Weg einer umfassenden Liberalisierung. Dies machte auch der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland deutlich, der im November 2003 von den Ministerpräsidenten vereinbart wurde und 2004 in Kraft trat. Ziel war es vielmehr, drohende Lücken im Schutzmantel der bestehenden staatlichen Anbieter wieder zu schließen. Erstmals wurde eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage für Lotterien geschaffen, auch wenn die bisherigen landesrechtlichen Regelungen schon weitestgehend übereingestimmt haben. Auch Wettangebote (außer Pferdewetten) fielen unter diesen Staatsvertrag, während Spielbanken separat geregelt waren. Das gewerbliche Geld-Gewinnspiel ist nicht glücksspielrechtlich, sondern seit den fünfziger Jahren gewerberechtlich reguliert. Vielschichtige Regelungen finden sich insbesondere in der Gewerbeordnung, der Spielverordnung und den Spielverwaltungsvorschriften, so dass nicht von einem Regulierungsdefizit zu Gunsten des gewerblichen Geld-Gewinnspiels gesprochen werden kann (Kramer, 2011).

Der Staatsvertrag sah mehrere Ziele vor. Insbesondere sollte der Spieltrieb in erlaubte Spiele kanalisiert, übermäßige Anreize vermieden, private Gewinnzwecke ausgeschlossen, Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt und Einnahmen für öffentliche Zwecke erzielt werden. Damit fand auch hier eine Klarstellung der Ziele nicht statt – Reduzierung des Glücksspiels durch staatliche Eingriffe oder Erzielung möglichst hoher staatlicher Einnahmen.

Für die Veranstaltung von Glücksspielen wurden bestimmte und allgemein gültige Regeln aufgestellt. So wurde beispielsweise auf den Jugendschutz verwiesen, irreführende Werbung wurde untersagt und Informationen über den Umgang mit der Gefahr pathologischen Spielverhaltens waren vorzuhalten. Über einen allgemeinen Rechtsrahmen hinaus wurden jedoch noch weitere staatliche Aufgaben definiert, die das bestehende weitestgehend verstaatlichte Glücksspielwesen weiter zementieren sollen. So wurden die Länder oder die jeweiligen Landesgesellschaften als Lotterieveranstalter in strenger regionaler Abgrenzung festgeschrieben, während weitere Anbieter auch in Zukunft eine besondere Erlaubnis benötigten. Anbieter mit einem kommerziellen Interesse, das über den reinen Werbeeffekt hinausgeht, blieben jedoch von vornherein vom Lotteriemarkt ausgeschlossen. Ein entscheidendes Hemmnis für private und gemeinnützige Anbieter war auch die auslegungsfähige Regelung, nach der neue Lotterien nur dann zugelassen sind, wenn das vorhandene Glücksspielangebot nicht ausreicht.

Selbst wenn es eine rechtliche Genehmigung gegeben hätte, wäre die Wirtschaftlichkeit der meisten privaten Angebote aufgrund des Lotteriestaatsvertrags nicht zu erreichen gewesen. Als Reinertrag und Gewinnsumme wurde jeweils ein Anteil von mindestens 30 Prozent der Einsätze vorgesehen. Die Ausschüttungsquoten liegen in der Regel deutlich höher, eine dem

Staatsvertrag entsprechende Verschlechterung hätte die Spiele unattraktiv gemacht. Zudem mussten die Gewinne einem in der Erlaubnis festgesetzten Zweck zugeführt werden und zu einem nennenswerten Teil in dem Land, in dem die Lotterie auch veranstaltet wird, verwendet werden.

Das damals gültige deutsche Lotterierecht mit einer allgemeinen Verbotsbestimmung im Strafgesetzbuch und den konkretisierenden Vorgaben des Lotteriestaatsvertrags ist vielfältig kritisiert worden. Die Europäische Kommission sah insbesondere die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit für europäische Glücksspielanbieter sowie die Werbebeschränkungen kritisch. Während sie das Einnahmeinteresse des Staates nicht als valides Argument für eine monopolisierte Glücksspielordnung ansah, könne der Schutz der Spieler jedoch prinzipiell eine solche Reglementierung rechtfertigen. Eine konsistente und systematische Politik sah die Kommission jedoch nicht. Zudem sei letztlich offen, ob die Gefahren der Spielsucht tatsächlich so tiefgreifende Maßnahmen erfordern, die auch alle normalen Spieler mit einschließen, oder ob es weniger restriktive Möglichkeiten gibt, die eher dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Aus der expansiven Tätigkeit der öffentlichen Glücksspielanbieter in Deutschland und den gleichzeitigen hohen Werbeaufwendungen zog die Kommission den Schluss, dass Zweifel angebracht seien, ob Verbraucherschutz und die Verhinderung pathologischen Spielverhaltens tatsächlich im Mittelpunkt des Handelns stünden. Finanzielle Interessen der Länder hätten bei der Regulierung immer eine wichtige Rolle gespielt.

Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 28. März 2006 am Beispiel Bayerns erklärt, die gegenwärtige Glücksspielordnung sei mit der verfassungsmäßig garantierten Berufsfreiheit nicht zu vereinbaren (Bundesverfassungsgericht, 2006). Kritisiert wurde die staatliche Monopolisierung, ohne dass Regelungen vorliegen, die tatsächlich die Sicherung des Ziels einer Bekämpfung von Wertsucht und pathologischem Spielen erreichen lassen. Der Zielkonflikt zwischen dem Spielerschutz auf der einen und fiskalischen Interessen auf der anderen Seite wird sehr kritisch bewertet, da weder fiskalische Interessen, noch die Begrenzung des privaten Gewinnstrebens als Begründung zugelassen werden. Gerade die fiskalischen Interessen seien aber immer wieder erkennbar gewesen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil eine Neuregelung zumindest des Bereichs der Sportwetten eingefordert. Entweder müsse das Monopol streng an einer effektiven Suchtbekämpfung ausgerichtet werden oder private Unternehmen müssten in einem kontrollierten Verfahren zugelassen werden. Für die Übergangszeit bis zu einer neuen Rechtsetzung hat das Gericht Veränderungen an der Glücksspielordnung für geboten gehalten. Dazu gehörte eine Neuausrichtung des Monopols auf die Beschränkung der Gefahren pathologischen Spielverhaltens, die Begrenzung einer Ausweitung staatlicher Angebote, die Beschränkung der Werbung staatlicher Anbieter sowie die Pflicht der staatlichen Anbieter, über Gefahren der Angebote aufzuklären.

3.2.2 Der Glücksspielstaatsvertrag von 2008

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 sollte auf die bestehenden Probleme der alten Rechtslage reagiert werden. Nachdem das Bundesverfassungsgericht neben einer konkreteren Orientierung des staatlichen Glücksspielmonopols auch die geregelte Öffnung der Märkte für private Anbieter als Option betont hat, wurde jedoch keine grundlegende Kurskorrektur vorgenommen. Der Glücksspielstaatsvertrag ist vielmehr darauf zugeschnitten, das Monopol öffentlicher Anbieter zu festigen und private gewerbliche Unternehmen nicht als Anbieter von Glücksspielen zuzulassen. Berücksichtigt werden in dem Vertrag die verschiedenen Arten des Glücksspiels, nicht jedoch die gewerblichen Geld-Gewinnspiele, die auch weiterhin gewerberechtlich reguliert werden.

Der Glücksspielstaatsvertrag stellt die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen weiterhin unter den Erlaubnisvorbehalt. Da diese nur erteilt werden kann, wenn damit das Glücksspielangebot nicht zu groß wird, ist eine Erteilung gegen das Interesse der bestehenden öffentlichen Anbieter faktisch unmöglich – zumal wirtschaftliche Zwecke zusätzlich ausgeschlossen werden.

Verschiedene Einzelregelungen haben jedoch faktisch die Situation der staatlichen und halbstaatlichen Anbieter verschlechtert. Das Verbot des Online-Spiels und die erheblichen Werbeeinschränkungen haben mit zu den sinkenden Umsätzen der staatlichen Angebote beigetragen. Die Zugangskontrollen für Automaten der Spielbanken dürfte zusammen mit dem Rauchverbot ebenfalls zu den Verschiebungen der Marktanteile beigetragen haben.

Die Alternative einer Öffnung des Marktes und die kontrollierte Zulassung privater Anbieter werden explizit ausgeschlossen. Als Grund wird der zu erwartende Anstieg des Angebots aufgeführt. Ob dies jedoch auch zu einer Ausweitung des problematischen Spielverhaltens führen würde oder lediglich zu einem Mehrangebot, das von verantwortlich handelnden Spielern genutzt wird, bleibt offen. Auch eine Dämpfung des Angebots durch eine Besteuerung wird für unmöglich gehalten, weil private Unternehmen ins europäische Ausland mit deutlich niedrigeren Steuersätzen ausweichen könnten.

Auch der Glücksspielstaatsvertrag ist erheblicher Kritik ausgesetzt. Ein Vertragsverletzungsverfahren wurde eingeleitet. Die Europäische Kommission sieht in dem Gesetzeswerk keine geeigneten Maßnahmen des Jugendschutzes und der Bekämpfung pathologischen Spielverhaltens und hält die Eingriffe für unverhältnismäßig, weil es weniger einschränkende Alternativen geben könnte. Generell stellt sich die Frage nach der Eignung der Maßnahmen aufgrund der technischen Möglichkeiten. Internet-Spiele lassen sich zwar verbieten, dieses Verbot ist aber kaum durchzusetzen. Die fragwürdige Kohärenz der Maßnahmen wird beispielsweise darin deutlich, dass Werbung für Sportwetten schärfer reglementiert wird als die für andere Glücks- und Gewinnspiele oder dass Fernsehwerbung verboten ist, Radiowerbung jedoch erlaubt. Die Kommission weist darauf hin, dass auch von Suchtexperten beispielsweise kein Verbot von Glücksspielen im Internet empfohlen wird, sondern vielmehr Kontrollmaßnahmen von Online-Spielen angeregt werden.

Der Glücksspielstaatsvertrag wurde aufgrund von Klagen privater Sportwettanbieter gerichtlich geprüft und von verschiedenen Verwaltungsgerichten dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt (Europäischer Gerichtshof, 2008a und 2008b). Insbesondere wird kritisiert, dass die Begrenzung des Glücksspiels im Monopol nicht kohärent und systematisch betrieben wird und damit die Rechtfertigung des geschützten staatlichen Angebots verloren geht. Dabei versteht das Gericht die geforderte Kohärenz nicht nur als vertikale, sondern auch als horizontale Kohärenz. Danach muss das gesamte Glücksspielwesen eines Landes einer systematischen Regelung unterworfen werden, die aber nicht in einem einheitlichen Regelwerk erfolgen muss (Dörr/Janich, 2010, 46 ff.; Leupold, 2011).

Ein wichtiges Indiz für fehlende Kohärenz sind die Werbekampagnen öffentlicher Monopolbetriebe, insbesondere von Lotto, mit denen die Gewinne erhöht werden sollen. Auch das Wachstum bei Spielbanken und dem gewerblichen Geld-Gewinnspiel bei gleichzeitigem Verbot privater Sportwetten wird als Indiz für fehlende Kohärenz angeführt. Die generelle unterschiedliche Regelung zwischen den Bereichen des staatlichen Monopols und wettbewerblichen Segmenten wird hingegen nicht infrage gestellt, da die jeweiligen Spiele unterschiedliche Merkmale aufweisen. Das staatliche Monopol wird unter den gegebenen Bedingungen vom Europäischen Gerichtshof jedoch als nicht mehr gerechtfertigt bewertet. Als besonders kritisch hat es dabei neben der Ausweitung von Spielbanken und gewerblichem

Unterhaltungsspiel auch die massive Werbung für Lotterien und die Erwartung höherer Einnahmen aus Glücksspielen bewertet.

Zusammenfassend ist die bestehende Rechtslage nicht systematisch darauf ausgerichtet, mögliche Gefahren des Glücksspiels durch möglichst moderate Eingriffe systematisch zu reduzieren. Vielmehr scheinen der Schutz bestehender öffentlicher Anbieter und das Zurückdrängen privatwirtschaftlicher Initiative im Kern des Vertrags zu stehen. Unabhängig von der Frage, wie stabil die juristische Grundlage für das restriktive deutsche Glücksspielrecht ist, müssen einige grundlegende ökonomische Überlegungen angestellt werden, um eine Basis für die Beurteilung weiterer Reformvorschläge zu schaffen.

4 Novelle des Glücksspielstaatsvertrags

Die Befristung des Glücksspielstaatsvertrags bis zum Ende des Jahres 2011, die juristischen Bedenken deutscher Verwaltungsgerichte und des Europäischen Gerichtshofs sowie die praktischen Schwierigkeiten der gegenwärtigen Glücks- und Gewinnspielordnung waren Anlass für erneute Bemühungen um eine Reform des Rechtsrahmens. Auch die sinkenden Einnahmen der öffentlichen Anbieter und damit der Bundesländer können hier eine verstärkende Rolle gespielt haben. In der Diskussion über die Weiterentwicklung der Rechtsordnung wurden verschiedene Modelle vorgeschlagen (siehe beispielsweise Bremische Bürgerschaft, 2011; Rebeggiani, 2011):

1. Modell I
Das staatliche Monopol für Lotterien und Sportwetten soll beibehalten und weiterentwickelt werden. Eine Öffnung für Werbemaßnahmen und Internetangebote soll eine attraktivere Alternative zu illegalen Angeboten sein.
2. Modell II
Das Monopol für Lotterien soll erhalten werden, der Sportwettenmarkt wird hingegen liberalisiert. Eine Begrenzung der Zulassungen ist nicht vorgesehen. Mit der teilweisen Liberalisierung soll erreicht werden, die Wetten aus dem nicht regulierten illegalen Bereich in eine rechtlich definierte und geschützte Ordnung zu überführen.
3. Experimentierklausel
Auch hier ist die Beibehaltung des Monopols für Lotterien vorgesehen. Eine Öffnung des Marktes für Sportwetten wird durch eine eng begrenzte Anzahl an zeitlich begrenzten Konzessionen getestet.

Über die Ausgestaltung des zukünftigen Glücksspielrechts herrschte Uneinigkeit. Während die meisten Bundesländer das restriktive Modell I favorisierten, favorisierte Schleswig-Holstein die Öffnung des Sportwettenmarktes nach dem Modell II. Alle Bundesländer außer Schleswig-Holstein haben sich im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 27. Oktober 2011 auf einen Vertragsentwurf geeinigt, der auf der Idee der Experimentierklausel basiert. In der Diskussion über die verschiedenen Modelle spielten neben der europarechtlichen Frage der Kohärenz vor allem fiskalische Erwägungen eine Rolle. Befürchtet wurde insbesondere, dass eine teilweise Marktöffnung letztlich auch eine Öffnung des Lotteriemarktes nach sich ziehen müsste. Sowohl durch die Liberalisierung des Wettmarktes als auch insbesondere durch eine Freigabe des Lotteriemarktes befürchteten die Bundesländer finanzielle Einbußen. Die Einnahmeerzielung hatte in der Diskussion für die Länder mehr als nur eine Nebenrolle gespielt.

Nach wie vor steht die Politik vor der verfassungs- und europarechtlich formulierten Wahl zwischen einer strengen und systematischen Regulierung zur Beschränkung des Spiels, soweit dies zur Verminderung möglicher negativer Begleiterscheinungen notwendig und angemessen ist, und der kontrollierten Freigabe des Glücks- und Gewinnspielmarktes. Die Bundesländer führen in den Reformvorschlägen ihren bisherigen restriktiven Kurs weiter. Insgesamt zeigt der von den Ministerpräsidenten im April 2011 akzeptierte und bis zum Oktober 2011 weiterentwickelte Entwurf eines ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (1. GlüÄndStV) deutlich, dass das offenbar als Konkurrenz empfundene gewerbliche Spiel noch weiter als bisher zurückgedrängt werden soll und die staatlichen Monopolanbieter geschützt und in ihrer Geschäftstätigkeit gefördert werden sollen.

Die bisherigen Versuche der Bundesländer, eine rechtssichere Basis für die weitere Marktmonopolisierung und den Ausschluss privater Anbieter zu schaffen, müssen als gescheitert angesehen werden. Der Lotteriestaatsvertrag von 2004 hatte ein Vertragsverletzungsverfahren zur Folge und wurde durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts gekippt. Der Glücksspielstaatsvertrag von 2008 führte ebenso zu einem Vertragsverletzungsverfahren und wurde vom Europäischen Gerichtshof als inkohärent bewertet. Auch der Entwurf zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Stand: 14. April 2011) wurde im Rahmen des Notifizierungsverfahrens von der Europäischen Kommission unter juristischen Gesichtspunkten erheblich kritisiert.

4.1 Neuerungen im Glücksspielstaatsvertrag

Der am 27. Oktober 2011 von der Ministerpräsidentenkonferenz beschlossene Entwurf zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag unterscheidet sich nur wenig vom Stand vom 14. April. Die Änderungsvorschläge beschränken sich nicht nur auf wenige Neuerungen, sondern greifen grundlegend in die Struktur des bisherigen Spielwesens in Deutschland ein. Der Entwurf sieht eine Reihe von Neuregelungen im Detail vor, die erhebliche Auswirkungen auf die einzelnen Marktteilnehmer haben können. Systematisch neu ist jedoch zunächst, dass der Geltungsbereich der Rechtsgrundlage deutlich erweitert wird. So werden Pferdewetten und gewerbliche Geld-Gewinnspiele in den Geltungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags einbezogen. Damit soll die Kritik der fehlenden Kohärenz aufgegriffen werden. Tatsächlich wurde von europäischer Ebene jedoch nicht kritisiert, dass unterschiedliche Dinge in unterschiedlichen Gesetzen geregelt werden, solange systematisch begründet werden kann, warum unterschiedliche Regeln für verschiedene Spielbereiche herrschen. Die Zusammenlegung der bisher getrennten Rechtssysteme birgt sogar die Gefahr, die bisher schon kritisierte Inkohärenz der Regulierung noch weiter zu verschärfen. Dies droht insbesondere dann, wenn innerhalb des gesetzlichen Regelwerks nicht mehr ausreichend zwischen verschiedenen Spielen mit unterschiedlichen Regulierungsanforderungen differenziert wird.

Nach wie vor verboten sind Glücksspiele, die nicht explizit vom jeweiligen Bundesland erlaubt wurden. Nicht nur die Veranstaltung, auch die Vermittlung von Spielen muss genehmigt werden. Auch der Zahlungsverkehr im Kontext mit nicht zugelassenen Spielen und das Spielen im Internet (mit Ausnahmen für Lotto und Sportwetten) sind explizit verboten. Die restriktive Grundrichtung liegt in der Tradition der vorherigen und regelmäßig beanstandeten rechtlichen Ordnungen für das Glücksspielwesen.

In den detaillierten Regelungen des Vertragsentwurfes findet sich zudem eine Reihe von Vorschriften, die erheblichen Einfluss auf die zukünftigen Entwicklungen des Glücks- und Gewinnspielmarktes und auf die Handlungsfreiräume der privaten und öffentlichen Marktteilnehmer haben können:

- Weniger Restriktionen für Lotterien und Sportwetten:
Internetspiele können von den Bundesländern erlaubt werden, wenn bestimmte Bedingungen wie beispielsweise ein Höchstesatz erfüllt werden. Werbung für Lotterien und Sportwetten im Internet und im Fernsehen kann von den Ländern erlaubt werden. Im Umfeld von Sportveranstaltungen ist Fernsehwerbung für Sportwetten weiterhin verboten, hierzu kann auch Banden- und Trikotwerbung zählen. Für andere Glücks- und Gewinnspiele bleibt Werbung im Internet, Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen verboten. Lotterien mit einem planmäßigen Jackpot können auch grenzüberschreitend in Zusammenarbeit mit anderen Anbietern eingeführt werden (Eurojackpot).
- Experimentierklausel für gewerbliche Sportwetten:
Probeweise sollen maximal 20 zeitlich befristete Konzessionen für private Veranstalter von Sportwetten vergeben werden dürfen. Eine Konzessionsgebühr wird ebenso fällig wie eine Konzessionsabgabe in Höhe von 5 Prozent des Spieleinsatzes.
- Verschärfung für Geld-Gewinnspiele
Auch gewerbliche Spielhallen, in denen Geld-Gewinnspiele angeboten werden, bedürfen nach den Plänen der Länder einer zusätzlichen Erlaubnis durch die Glücksspielaufsichtsbehörde des jeweiligen Landes. Diese können begrenzt und mit Nebenbestimmungen verknüpft werden. Ein Mindestabstand, das Verbot von Mehrfachkonzessionen (mehrere Spielhallen mit einer zentralen Infrastruktur) und die Unzulässigkeit von mehreren Spielhallen in einem Gebäudekomplex grenzen die Möglichkeiten dieses Spiels weiterhin ein. Zudem darf die äußere Gestaltung nicht werbend für die Spiele sein. Ausführliche Aufklärungsangebote sowie ein Sozialkonzept müssen eingerichtet und für alle Angebote vorgehalten werden. Bestehende Spielhallen müssen grundsätzlich nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Vertrages eine Erlaubnis entsprechend den neuen Regelungen einholen. Zwar sind Härtefallregelungen vorgesehen, dennoch wird eine bisher auf gewerberechtlicher Grundlage erteilte zeitlich unbeschränkte Erlaubnis entwertet und erheblich in einen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingegriffen. Die gewerberechtliche Erlaubnis wird durch die Abstandsregelungen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen faktisch sogar entzogen.

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens kritisiert die Europäische Kommission auch den neuen Vorstoß für ein streng reglementiertes Glücks- und Gewinnspielwesen nachdrücklich. Sie sieht in den Restriktionen grundsätzlich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs, der durch entsprechende geeignete und verhältnismäßige Gründe gerechtfertigt sein kann. Auch wenn die Mitgliedstaaten über einen Ermessensspielraum bei der Gestaltung des Glücksspielmarktes verfügen, müssen die Maßnahmen geeignet und verhältnismäßig sein. An der Geeignetheit und der Verhältnismäßigkeit verschiedener Elemente des Entwurfs zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Stand: 14. April 2011) äußert die Kommission Zweifel und fordert Erläuterungen ein. Zu den wichtigsten Elementen gehören:

- Die Kommission stellt fest, dass sie nicht erkennen kann, inwiefern die Beschränkung der Anzahl von Konzessionen für das Angebot von Sportwetten geeignet ist (zum Zeitpunkt der Notifizierung waren höchstens sieben Konzessionen vorgesehen), die Ziele der Kanalisierung des Spiels und der Bekämpfung von Betrug zu erreichen. Gleichzeitig stellt sie fest, dass die Kombination aus der geringen Zahl an Konzessionen, der strengen Spielauflagen und der hohen Konzessionsgebühr (zum Zeitpunkt der Notifizierung war eine Konzessionsgebühr in Höhe von 16 2/3 Prozent des Spieleinsatzes vorgesehen) ein wirtschaftlich tragfähiges Sportangebot schwierig

erscheinen lassen.

Fehlende Kohärenz sieht die Kommission in Bezug auf die unterschiedliche Behandlung von Online-Angeboten. Während beispielsweise für Sportwetten eine Konzessionierung, weitere Einschränkungen und eine Beschränkung der Zahl der Anbieter vorgesehen sind, konnten entsprechend dem ersten Entwurf des Glücksspieländerungsstaatsvertrages bis zu 16 Konzessionen für Online-Casinos erteilt werden, obgleich hier ein höheres Gefährdungspotenzial pathologischen Spielens gesehen wird. Die Kommission erkannte in dem ersten Entwurf ein faktisches Erfordernis für Anbieter von Online-Casinos, eine feste Niederlassung in Deutschland zu betreiben. Dies wurde als Verstoß gegen den freien Dienstleistungsverkehr eingeschätzt. Im aktuellen Entwurf wurde die Möglichkeit gestrichen, Casinospiele und Poker im Internet zu erlauben.

- Das Konzessionierungsverfahren für Anbieter von Sportwetten überlässt den Genehmigungsbehörden einen zu großen Ermessensspielraum und ist damit zu wenig transparent und objektiv.
- Die Höhe der Konzessionsgebühr wird nicht ausreichend begründet, so dass auch hier die Verhältnismäßigkeit nicht nachgewiesen ist.

Diese und weitere von der Kommission angesprochene Elemente der Reform des Glücksspielstaatsvertrages werden hinreichend korrigiert oder begründet werden müssen, wenn eine europa- und verfassungsrechtlich unproblematische Rechtslage geschaffen werden soll. Letztlich geht es um die Frage, ob das Ziel der Verminderung von mit Glücksspielen verbundenen Gefahren so umfänglich verfolgt werden muss oder auch mit weniger einschneidenden Maßnahmen erzielt werden kann. Ob der am 27. Oktober 2011 von den Ministerpräsidenten beschlossene Entwurf den rechtlichen Anforderungen entspricht, werden – wie bei den vorherigen Regelwerken auch – letztlich die Gerichte entscheiden müssen.

4.2 Bedeutung für staatliche und private Anbieter

Die einzelnen Anbietergruppen sind durch die verschiedenen Neuregelungen sehr unterschiedlich betroffen. Nicht nur der Grad der Betroffenheit unterscheidet sich, auch das Vorzeichen: Während bestimmte Anbieter auf zusätzliches Marktpotenzial hoffen können, werden andere in ihrer Tätigkeit erheblich eingeschränkt, was bis zu einer faktischen Enteignung reichen kann.

Für die staatlich organisierten Anbieter werden verschiedene Beschränkungen aufgehoben, die in den letzten Jahren im Zuge der Konzentration des öffentlichen Monopolangebots auf die Beschränkung des Glücksspiels und als Reaktion auf die Vorwürfe, es ginge im Wesentlichen um die Generierung staatlicher Einnahmen, eingeführt wurden. Positiv kann sich insbesondere auswirken, dass Werbung im Fernsehen und im Internet wieder zugelassen werden kann und dass das Internet als Vertriebsweg wieder zur Verfügung steht. Das Verbot des Glücksspiels im Internet dürfte eine der wesentlichen Ursachen für den Rückgang der Erlöse von Lotto und anderen staatlichen Angeboten in den letzten Jahren gewesen sein. Die Aufhebung dieses Verbotes könnte zu zunehmenden Bruttospielerträgen und damit auch zu höheren Staatseinnahmen aus diesen Glücksspielen führen.

Für private Anbieter von Sportwetten ergeben sich aus dem Vertragsentwurf auf den ersten Blick wirtschaftliche Chancen. Der zweite Blick zeigt jedoch, wie beschränkt diese tatsächlich sind. Über eine Experimentierklausel ist die Veranstaltung von Sportwetten über ein Konzessionierungsverfahren möglich. Beschränkt ist dies aber auf bis zu 20 zeitlich befristete

Lizenzen. Damit bleibt für ein kommerzielles Geschäft nur ein begrenzter Zeitraum für wenige Anbieter. Dabei erscheint die Obergrenze für die Anzahl der Konzessionen willkürlich gewählt. Wer sich um eine Konzession bewirbt, muss zwar die anfallenden Kosten für die Prüfung der Sicherheits-, Sozial- und Wirtschaftlichkeitskonzepte tragen, hat aber dennoch keinen Anspruch auf Erteilung der Konzession. Die Erstellung der Konzession ist darüber hinaus mit einer Gebühr belegt. Gleichzeitig wird eine Konzessionsabgabe in Höhe von 5 Prozent des Spieleinsatzes erhoben, sofern dies nicht durch andere spezielle Glücksspielsteuern bereits erfüllt wird. Gerade die zusätzlichen Abgaben drohen das Angebot von Sportwetten wirtschaftlich unattraktiv werden zu lassen. Im besonders relevanten Internet-Geschäft mit Wetten liegen die Ausschüttungsquoten mit durchschnittlich rund 90 Prozent so hoch, dass allein die Hälfte der verbleibenden Bruttospielerträge für die Konzessionsabgabe aufgewendet werden müsste. Dies bedeutet, dass der Anreiz, bei nicht konzessionierten Online-Angeboten zu spielen, verhältnismäßig groß bleibt. Das Experiment der begrenzten Marktöffnung für Sportwetten ist so restriktiv gestaltet, dass kaum von einer wirklichen Öffnung für den Wettbewerb gesprochen werden kann.

Eine massive Verschlechterung der Rahmenbedingungen zeichnet sich für die Anbieter von Geld-Gewinnspielen ab, die bisher nicht im Glücksspielstaatsvertrag, sondern in anderen Rechtsgrundlagen wie der Gewerbeordnung, der Spielverordnung und den Spielverwaltungsvorschriften reguliert wurden. Dies bedeutet, dass alle allgemeinen Regelungen für die Glücksspiele auch für Geld-Gewinnspiele mit einem deutlich niedrigeren Risiko des Vermögensverlustes gelten. Dazu gehören die Einführung eines Sozialkonzepts sowie weitgehende Aufklärungspflichten. Hinzu kommen die bereits bestehenden spezifischen Regelungen für gewerbliche Geld-Gewinnspiele hinsichtlich der maximalen Gewinne und Verluste je Stunde, der maximalen Anzahl von Spielgeräten oder der Spielfrequenz. All diese Vorgaben gibt es in dieser Form für Spielbanken nicht, die eine Zugangskontrolle haben, das Spiel aber sehr viel freier gestalten können und damit größere Chancen und Risiken bieten. Während dies praktisch unverändert bleibt, wird das private Geld-Gewinnspiel in Spielhallen einer zusätzlichen Erlaubnispflicht unterworfen, die nach fünf Jahren auch für bestehende Spielhallen gilt. So werden Zusammenschlüsse mehrerer Spielhallen mit einer zentralen Infrastruktur (Mehrfachkonzessionen) ebenso verboten wie Spielmöglichkeiten in einem Gebäudekomplex oder in der Nähe anderer Spielhallen. Gleichzeitig darf von den Spielhallen keine werbende Wirkung für die Einrichtungen oder die Spiele ausgehen. Gerade mit dem Verbot der Mehrfachkonzessionen und den Werbebeschränkungen werden diejenigen Anbieter massiv geschwächt, die aufgrund einer gewissen Größenstruktur und Markenbildung effektiv und professionell auf die Schwierigkeiten einiger Spieler im Umgang mit dem Spiel eingehen können.

Zudem ist fraglich, ob Spieler, für die das Angebot in Spielhallen unattraktiver gestaltet wird, tatsächlich auf die öffentlichen Spielangebote wie das der Spielbanken, die in den letzten Jahren mit rückläufiger Popularität zu kämpfen hatten, ausweichen werden. Auch kann nicht davon gesprochen werden, dass die unterschiedlichen Arten des Spielerschutzes (zugangsbezogen in Spielbanken, gerätebezogen in Spielhallen) zu einer systematischen Benachteiligung der Spielbanken führt, die abgebaut werden müsste (Kramer, 2011; Ronellenfitch/Denfeld, 2009). Vielmehr ist der Schutzstandard in Spielhallen aufgrund der gerätebezogenen Spielbegrenzungen und der geringen Gefahren von Vermögensverlusten als höher anzusehen, als er durch die Zugangskontrolle bei Spielbanken erreicht wird (Gebhardt, 2011, 165). Aufgrund der Reize der verschiedenen Online-Angebote und der hohen Ausschüttungsquoten ist bei einer erheblichen Beschränkung von Geld-Gewinnspielen ein Ausweichen auf illegale Online-Spiele eher zu befürchten, bei denen die Gefahren für die Spieler höher einzuschätzen und Schutzmechanismen, wie die Begrenzung des Spiels und der Verlustmöglichkeiten, viel weniger ausgeprägt sind. Auch eine soziale Kontrolle und Hilfestellung durch geschultes Personal, wie es im Fall des gewerblichen Geld-Gewinnspiels

erfolgen kann, ist bei illegalen Online-Spielen nicht möglich. Im Hinblick auf das Ziel des Spielerschutzes erscheinen die Maßnahmen zur Begrenzung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels als kontraproduktiv. Vielmehr wird vermutet, dass das Ziel der Zurückdrängung privater Anbieter, die als Konkurrenz zu staatlichen Anbietern empfunden werden, bei diesen Regelungsansätzen eine Rolle spielt (beispielsweise Vieweg, 2011, 40). Angesichts der dadurch zu erwartenden Steuerausfälle ist zudem auch mit einer Verschlechterung der zukünftigen staatlichen Einnahmen zu rechnen.

Abbildung 6

Vorteile und Nachteile durch den Glücksspieländerungsstaatsvertrag

Stand 27. Oktober 2011

+	<ul style="list-style-type: none"> • Online Lotto und Wetten • Werbung für Lotto, Wetten und Spielbanken • Euro-Jackpot • Beschränkte Zulassung privater Wettanbieter
-	<ul style="list-style-type: none"> • Werbebeschränkungen für Geld-Gewinnspiele und Pferdewetten • Zusätzliche Erlaubnispflicht für Geld-Gewinnspiele, auch rückwirkend • Fünfjährige Übergangsfrist für ursprünglich zeitlich unbegrenzt erteilte gewerberechtliche Erlaubnisse • Verbot von Mehrfachkonzessionen für Spielhallen, auch rückwirkend

Quelle: eigene Zusammenstellung

Auffallend ist die Systematik, die in den unterschiedlichen Stoßrichtungen der Regulierung für staatliche und private Anbieter zu erkennen ist (Abbildung 6). So werden für staatliche Lotterien und Wetten Möglichkeiten von Internet-Angeboten geschaffen und Werbemöglichkeiten erweitert. Für private Anbieter von Sportwetten gibt es eine Experimentierklausel zur Marktöffnung, die aber wenig attraktiv ausgestaltet ist. Private Betreiber von Geld-Gewinnspielen werden hingegen in ihren Handlungsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt, die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten werden deutlich verschlechtert – bis hin zu faktischen Enteignungen durch die Entwertung bestehender Zulassungen. Zahlreiche rechtliche Fragen sind dabei zu klären, insbesondere mit Blick auf den grundgesetzlich garantierten Eigentumsschutz und die Berufsfreiheit sowie die europarechtlich verankerte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. Wie dies zu einer Verbesserung des Schutzes für Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten führen soll, erschließt sich nicht. Selbst die Vergrößerung staatlicher Einnahmen ist nicht sicher, wenn auch die neuen Möglichkeiten der öffentlichen Lotterianbieter Anlass zur Erwartung höherer Staatseinnahmen bieten. Dies kann aber kein valides Argument zur Gestaltung der zukünftigen rechtlichen Ordnung an den Glücks- und Gewinnspielmärkten in Deutschland sein.

5 Handlungsempfehlungen

Aus den ordnungsökonomischen Überlegungen lassen sich drei Fragen ableiten, die zur Bewertung des aktuellen Vorschlags für einen ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag beantwortet werden müssen:

1. Rechtfertigt das problembehaftete Spielverhalten einer kleinen Minderheit eine umfassende Beschneidung der Spielmöglichkeiten verantwortungsvoller Spieler?
2. Führt die Neugestaltung des Glücks- und Gewinnspielrechts zu einer Verbesserung der Situation für gefährdete Spieler?
3. Gibt es wirklich keine Möglichkeiten, die Schutzziele der Glücks- und Gewinnspielordnung mit weniger weitreichenden und damit verhältnismäßigeren institutionellen Regeln als einem weitgehenden staatlichen Monopolangebot zu erreichen?

Wenn diese Fragen drei Mal eindeutig mit Ja zu beantworten sind, kann man dem aktuellen Reformvorschlag zustimmen. Wenn es hier erhebliche Zweifel gibt, müssen andere Wege als die staatliche Monopolisierung des Glücksspielangebots gefunden werden.

Schon die erste Frage ist nur bedingt mit einem Ja zu beantworten. Gemessen an der Gesamtbevölkerung oder an den Teilnehmern an Glücks- und Gewinnspielen ist der Anteil der pathologischen Spieler äußerst gering. Nach verschiedenen großflächigen Bevölkerungsstudien haben zwischen 0,19 Prozent und 0,56 Prozent der erwachsenen Bevölkerung ein pathologisches Spielverhalten (Tabelle 3), was im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich ist.

Tabelle 3
Pathologisches Glücksspielen in Deutschland
 Anteil an der erwachsenen Bevölkerung

Studie	Anteil der pathologischen Glücksspieler
Meyer u.a., 2011 (PAGE)	0,35 %
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2010	0,45 %
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2008	0,19 %
Buth/Stöver, 2008	0,56 %
Bühringer u.a., 2007	0,20 %

Quellen: Meyer u.a., 2011; Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2010; Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2008; Buth/Stöver, 2008; Bühringer u. a., 2007

Beim näheren Blick auf die Relevanz des pathologischen Spiels für die unterschiedlichen Spiele ist ein einfacher Vergleich der Spielformen der betroffenen Spieler allerdings wenig hilfreich. Wichtig ist es vielmehr, Anteile der betroffenen Personen mit den entsprechenden Marktanteilen zu vergleichen. Wenn die verschiedenen Spiele ähnlich anziehend auf pathologische Spieler sind, wird man bei besonders beliebten Spielen natürlich auch eine größere Anzahl problematischer Fälle vorfinden. Peren/Clement (2011) zeigen, dass Online-Spiele in dieser Hinsicht am kritischsten sind, während Lotto/Toto/Keno sowie gewerbliche Geld-Gewinnspiele die geringste Sogwirkung auf pathologische Spieler haben. Eine aktuelle Emnid-Umfrage (TNS Emnid 2011) bestätigt das Niveau der problematischen Spieler. Sie zeigt zudem auf, dass sich Spieler mit pathologischem Spielverhalten nicht auf einzelne Spiele konzentrieren sondern eine Vielzahl von Spielen gleichzeitig nutzen. Damit ist auch eine Einschränkung bestimmter Spiele nicht zielführend und nicht hilfreich für die betroffenen Spieler.

In gewissem Sinne vergleichbar ist dies möglicherweise mit dem Bild des Alkohols. Auch hier gibt es Menschen, die nicht in der Lage sind, verantwortungsbewusst mit Alkohol umzugehen. Daher gibt es Regeln für den Konsum, insbesondere im Rahmen des Jugendschutzes. Auch gibt es Aufklärungsmaßnahmen und Hilfsangebote. Ein weitgehendes Verbot von Alkohol oder eine staatliche Monopolisierung wird jedoch nicht für notwendig erachtet, da der Eingriff in die Handlungsfreiheit der zahlreichen verantwortungsbewussten Konsumenten von Alkohol als zu weitreichend und möglicherweise sogar kontraproduktiv angesehen wurde. Ähnlich kann dies auch für den Bereich des Spiels bewertet werden. An der Begründung einer weitergehenden Einschränkung der Spielmöglichkeiten für die große Mehrheit der Bevölkerung können berechnete Zweifel geäußert werden, insbesondere wenn es weniger weitreichende Handlungsmöglichkeiten für den Spielerschutz gibt.

Auch eine Verbesserung des Spielerschutzes durch die stärkere Regulierung der Geldgewinnspiele und die vorsichtige Liberalisierung von Sportwetten ist nicht systematisch zu erkennen. Vielmehr droht die Beschränkung des klar regulierten gewerblichen Geld-Gewinnspiels mit geringen Risiken von Vermögensverlusten zu einer Abwanderung hin zu unregulierten und potenziell gefährlicheren Online-Spielen zu führen.

Der Schutz gefährdeter Spieler kann weniger in einem engen staatlichen Monopol, sondern vielmehr in einem attraktiven privaten Angebot realisiert werden. Staatliches Spiel ist nicht besser zum Schutz der Spieler geeignet als ein entsprechendes privates Spiel. Online-Angebote ohne soziale Kontrolle und mit – wenn überhaupt vorhandenen – leicht zu überwindenden Zugangsbeschränkungen werden immer als attraktive aber potenziell risikoreiche Alternative zur Verfügung stehen. Daher müssen sichere Spiele attraktiv gestaltet werden. Die Strategie, Spielmöglichkeiten zu begrenzen und Ausschüttungsquoten über Steuern zu reduzieren, wird zu einer Ausweitung des illegalen Angebots führen. Mit einem attraktiven Angebot, das private Anbieter unter klaren Regeln bereitstellen können, kann der Spieltrieb in verantwortungsvollen Bahnen kanalisiert werden.

Aus der negativen Beantwortung der drei Prüffragen folgen erhebliche Zweifel an der Wirkungsfähigkeit des erneuten Versuchs, das Glücks- und Gewinnspielwesen durch ein starkes staatliches Angebot zu gestalten und private Alternativen massiv zu beschränken. Zu empfehlen wäre, abgeleitet aus den Strukturen der Glücks- und Gewinnspielmärkte und der Marktversagenstatbestände, daher folgendes Vorgehen:

- Öffnung der Glücks- und Gewinnspielmärkte für private Anbieter im Rahmen einer breiten Konzessionierung. Die Konzession muss sich an der Verlässlichkeit der Anbieter und der Seriosität der Spiele orientieren, und nicht an der Anzahl der Anbieter.
- Allgemeine Schutzregeln, die gegebenenfalls optimiert werden müssen, sollenden Spielerschutz gewährleisten. Dazu gehören insbesondere Informationen über Gewinn- und Verlustmöglichkeiten und ihre Risiken, aber auch die gesetzliche Regelung von Gewinn- und Verlustmöglichkeiten.
- Spieler mit pathologischem Spielverhalten brauchen keine Verbote, sondern Hilfe. Hier sind Aufklärungsmaßnahmen wichtig. Ebenso bedeutsam ist aber auch ein entsprechend geschultes und aufmerksames Personal, das augenscheinlich hilfsbedürftige Spieler auf Hilfsangebote aufmerksam macht. Diese Möglichkeiten sind insbesondere in seriös geführten Spielstätten, deren Betreiber ihre Sachkunde nachgewiesen haben, besser zu erreichen. Größere Spiel-Center mit Mehrfachkonzessionierungen beziehungsweise mit einer größeren Zahl von Geldgewinnern im Bereich des gewerblichen Spiels sollten weiter zugelassen

sein, ebenso werbende Maßnahmen der Markenbildung.

- Die Steuern auf Sportwetten müssen auf ein Niveau reduziert werden, welches ein Abwandern ins Internet (Online Spiele) zu ausländischen Angeboten mit niedrigerem Schutzniveau verhindert. So entstehen nicht zu unterschätzende Gefahren durch den fehlenden Spieler- und Jugendschutz im Internet, die Möglichkeit unangemessen hoher Verluste in kurzer Zeit, die Spielmöglichkeit rund um die Uhr und die fehlende soziale Kontrolle. Die mit der verringerten Steuer möglicherweise verbundenen Einnahmeausfälle sind zu akzeptieren, zumal staatliche Einnahmen kein legitimes Ziel der Beschränkungen auf den Spielmärkten sind.

Der Entwurf des ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (1. GlüAndStV) entspricht diesen Handlungsempfehlungen nicht. Das neue Glücksspielgesetz in Schleswig-Holstein sieht zwar eine Weiterführung des Monopols für große Lotterien vor, folgt aber mit einer kontrollierten lizenzbasierten Marktöffnung und einer moderateren steuerlichen Belastung einem empfehlenswerten Kurs für die Neuordnung der deutschen Glücks- und Gewinnspielordnung.

Literatur

Albers, Norman, 1993, Ökonomie des Glücksspielmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, auch: Dissertation Hannover 1992

Archiv- und Informationsstelle der deutschen Lotto- und Totounternehmen, 2011, Umsätze auf dem Markt für Gewinnspiele in der Bundesrepublik Deutschland

Bardt, Hubertus, 2004, Staat und Glücksspiel in Deutschland – Überlegungen zum staatlichen Monopol, IW Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 7, Köln

Bardt, Hubertus, 2005, Regulierungen im Strommarkt – Umweltschutz und Wettbewerb, IW Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 17, Köln

Bremische Bürgerschaft, 2011, Neuregelung des Glücksspielrechts, Mitteilung des Senats vom 22. Februar 2011, Drucksache 17/1667, Bremen

Bühringer, Gerhard u. a., 2007, Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, in: Sucht, 53 (5), S. 296–308

Bundesgerichtshof, 1999, Beschluss „Lotteriespielgemeinschaft“ vom 9. März 1999, Karlsruhe

Bundesverfassungsgericht, 2006, Leitsatz zum Urteil des Ersten Senats vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01, Karlsruhe

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2008, Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007, Köln

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2010, Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009, Köln

Buth, S. / **Stöver**, H. 2008, Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung; in: Suchttherapie 2008*9, S: 3-11

Cook, Philip J. / **Clotfelter**, Charles T., 1993, The Peculiar Scale Economies of Lotto, in: The American Economic Review, Vol. 83, June 1993, S. 634–643

Dörr, Dieter / **Janich**, Steffen, 2010, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Teilliberalisierung des deutschen Glücksspielmarktes, Gutachten, Mainz

Europäischer Gerichtshof, 2003a, Urteil im Fall „Piergiorgio Gambelli u. a.“, Rechtssache C-243/01, Luxemburg

Europäischer Gerichtshof, 2003b, Schlussantrag des Generalanwalts im Fall „Piergiorgio Gambelli u. a.“, Rechtssache C-243/01, Luxemburg

Europäischer Gerichtshof, 2008a, Urteil im Fall „Markus Stoß u. a. gegen Wetterauskreis sowie Kulpa u. a. gegen Land Baden-Württemberg“, Rechtssache C-316/07 u. a., Luxemburg

Europäischer Gerichtshof, 2008b, Urteil im Fall „Carmen Media Group gegen Land Schleswig-Holstein“, Rechtssache C-46/08, Luxemburg

Gebhardt, Ihno, 2011, Zur aktuellen Situation des Glücksspielwesens, in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, 3/2011, S. 161–167

Goldmedia, 2010, Glücksspielmarkt Deutschland 2015 – Situation und Prognose des Glücksspielmarktes in Deutschland, Berlin

Kramer, Jutta, 2011, Spielbanken gegen Spielhallen – Zum sog. Regelungsgefälle zwischen staatlich konzessioniertem Glücksspiel und gewerblichem Geldgewinnspiel, in: Wettbewerb in Recht und Praxis, 2/2011, S. 180–188

Leonhardt, Rolf-Peter, 1994, Der Deutsche Toto-Lotto-Block – Dachorganisation der deutschen Lottounternehmen, 2. Auflage, Arbeitspapier Nr. 21 des Schwerpunkts Finanzwissenschaft/Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Universität Trier, Trier

Leupold, Andreas, 2011, Sportwetten im Internet – Alles beim Alten?, in: Wettbewerb in Recht und Praxis, 3/2011, S. 324–335

Monssen-Engberding, Elke / **Knoll**, Joachim H. / **Opahle**, Joachim / **Oschtz**, Georg-Berndt, 2010, Sozialkonzept für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und Gasstätten, Köln

Meyer, Christian u.a., 2011, Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung, Greifswald/Lübeck

Nordwest Lotto und Toto Hamburg, 2011, Gewinnspiel-Chronik – Historie des Glücksspiels, Hamburg, URL: http://www.lotto-hh.de/nlthportal/de/lottoportal/informationen_mehr/wissenswertes/Gewinnspiel-Chronik.jsp [Stand: 2011-08-09]

Ossenbühl, Fritz, 2003, Der Entwurf eines Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland – Verfassungs- und europarechtliche Fragen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 118. Jg., Heft 14, S. 881–892

Peren, Franz W. / **Clement**, Reiner / **Terlau**, Wiltrud, 2010, Die volkswirtschaftlichen Kosten einer Monopolisierung von Sportwetten in der Bundesrepublik Deutschland – Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrags für den deutschen Sportwettenmarkt, Sankt Augustin

Peren, Franz W. / Clement, Reiner / Terlau, Wiltrud, 2011, Die volkswirtschaftlichen Kosten des gewerblichen Geld-Gewinnspiels für die Bundesrepublik Deutschland, Sankt Augustin

Peren, Franz W. / Clement, Reiner, 2011, Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Sankt Augustin

Rebeggiani, Luca, 2011, Die Vorschläge zur Reform des GlüStV – Eine ökonomische Analyse, Hannover

Ronellenfitch, Michael / Denfeld, Bastian, 2009, Die Vereinbarkeit von Zugangskontrollen für gewerbliche Spielstätten mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Hamburg

Statistisches Bundesamt, 2010, Einnahmen aus Glücksspielen nach Ländern, Wiesbaden

TNS Emnid, 2011, Spielen mit und um Geld in Deutschland, Bielefeld

VDI – Verband der Deutschen Automatenindustrie, 2011, Wirtschaftszahlen zum Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland, Berlin

Vieweg, Hans-Günther, 2011, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011, ifo-Institut, München