

Vieweg, Hans-Günther

Article

Europa verlangt einen adäquaten institutionellen Rahmen für den Glücksspielmarkt

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Vieweg, Hans-Günther (2008) : Europa verlangt einen adäquaten institutionellen Rahmen für den Glücksspielmarkt, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 61, Iss. 18, pp. 25-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164600>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Glücksspielmarkt in Europa befindet sich gegenwärtig in einer Phase des Umbruchs, der auch in Deutschland in den kommenden Jahren zu neuen Strukturen mit einer zumindest partiellen Öffnung des Marktes führen könnte. Dadurch entstehen Risiken, die sich aus einem primär reaktiven Verhalten des Gesetzgebers für den Glücksspielmarkt in Deutschland ergeben. Länder, die dagegen früh einen europarechtlich konsistenten Rechtsrahmen schaffen, bieten für Unternehmen verlässliche Bedingungen, die sie für die Schaffung eines attraktiven europäischen Angebots nutzen können. Eine solche Entwicklung ist nicht nur unter dem Aspekt des wirtschaftlichen Erfolgs der Anbieter von Glücksspielen bedenklich, sondern vor allem wegen der ordnungspolitischen Konsequenzen. Das Schaffen institutioneller Bedingungen, die europarechtlich weniger Angriffspunkte als die gegenwärtigen Regelungen besitzen, bietet eine Chance, die politisch genutzt werden kann.

Das Glücksspiel wird in der öffentlichen Diskussion bisweilen als moralisch zweifelhafte Beschäftigung diskreditiert. Auch in der Wissenschaft ist eine sachliche Auseinandersetzung mit dem Thema schwierig. Normative Vorstellungen prägen das Vorgehen und die Bewertung empirischer Untersuchungen. Unklare, oft ad hoc getroffene Definitionen von sozialen Kosten und Nutzen des Glücksspiels führen zu unterschiedlichen Ergebnissen und tragen oft mehr zur Verwirrung als zur Erhellung bei.

In den Wirtschaftswissenschaften herrschen unterschiedliche Vorstellungen über den Nutzen von Transaktionen beim Glücksspiel vor. Es gibt Autoren, die diesen Transaktionen jeden Nutzen absprechen, da es sich um einen letztendlich neutralen Tausch von Geld handelt. Die Gesellschaft erleidet danach sogar einen Verlust, weil der Transaktionsprozess den Spieler zeitlich bindet (vgl. Schwer, Thompson und Nakamuro 2003). Es stellt sich dann allerdings die aus ökonomischer Sicht nicht zu beantwortende Frage, was der Unterschied zu einer beliebigen anderen Transaktion im Freizeitmarkt ist. Diametral zu dieser Sichtweise ist die Vorstellung, dass zwei Wirtschaftssubjekte freiwillig eine Transaktion nur dann durchführen, wenn sie von beiden Seiten als vorteilhaft erachtet wird (vgl. Walker 2007, 12 ff.). Diese Sichtweise klammert dann allerdings den Spielsüchtigen aus, der, pathologisch bedingt, diesbezüglich zu keiner rationalen Entscheidung in der Lage ist.

Argumenten gegenüber, ohne dass bisher eine konstruktive Diskussion in Gang gekommen wäre, die zu einem nennenswerten, allgemein akzeptierten Wissensfortschritt geführt hätte. Dies gilt auch für die Wirtschaftswissenschaften in den Vereinigten Staaten, in denen im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Glücksspiels seit den frühen neunziger Jahren eine umfangreiche Literatur zu dem Thema entstanden ist (vgl. Walker 2007, 139 ff.). Dieses Defizit ist angesichts der Tatsache bedauernd, dass der Glücksspielmarkt in Europa sich gegenwärtig in einer Phase des Umbruchs befindet, die – ungeachtet nationaler, politischer Widerstände – in den kommenden Jahren auch in Deutschland zu neuen Strukturen, mit einer zumindest partiellen Öffnung des Marktes führen könnte. Ein aktives Management ermöglichte eine bessere Nutzung der Chancen im Binnenmarkt.

Der Glücksspielmarkt im Spannungsfeld nationaler Regelungen und europäischer Harmonisierung

Das Angebot an Glücksspielen¹ ist eine wirtschaftliche Aktivität, die unter die Römischen Verträge von 1959 fällt. Wie für andere wirtschaftliche Aktivitäten bestand somit die Aufgabe, einen gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen. Im Jahr 1991 ließ die Europäische Kommission von Coopers&Lybrand eine Studie zur Frage der Harmonisierung dieses Mark-

Letztendlich stehen sich die Befürworter und Gegner des Glücksspiels mit ihren

¹ Das gewerbliche Geld-Gewinnspiel fällt im europäischen Recht unter das Glücksspiel.

tes erstellen. Die Ergebnisse zeigten große Unterschiede auf dem Glücksspielmarkt zwischen den Mitgliedstaaten auf (vgl. Europäische Kommission 1991, 3 ff.). Die Europäische Kommission prüfte ergebnisoffen, ob auch für das Glücksspiel ein gemeinsamer Binnenmarkt mittels Harmonisierung der Regulierungen anzustreben ist, und die Regelungen der Art. 43 und Art. 49 EG zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit auch auf den Glücksspielmarkt anzuwenden sind. Gegen eine Initiative zur Harmonisierung des europäischen Glücksspielmarkts intervenierten die nationalen Regierungen und wiesen auf die sehr unterschiedlichen kulturellen und sozialen Bedingungen in den Mitgliedstaaten hin. Die Kommission schloss sich 1992 dem Argument großer soziokultureller Unterschiede an, die gegen eine Harmonisierung sprechen, und vertrat diese Position seitdem (vgl. Europäische Kommission 1992).²

Eine neue Situation hat sich mit der Vorlage des Entwurfs einer Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Kommission im Juli 2004 ergeben. Die Kommission strebt die Vollendung des Binnenmarkts im Bereich der Dienstleistungen an und versucht die in diesem Bereich immer noch gewichtigen Hemmnisse, die einem grenzüberschreitenden Verkehr entgegenstehen, endlich abzubauen (Kom(2004) endg.; Ratsdok. 6174/04). In diesem Zusammenhang wird auch der Glücksspielmarkt näher betrachtet und die Frage nach der Vereinbarkeit einer Abschottung nationaler Märkte mit den Prinzipien des Gemeinsamen Marktes geprüft.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Kontext ein wegweisendes Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Rechtsache Gambelli. Im konkreten Fall ging es um die Vermittlung von Sportwetten in Italien, die in England von dort zugelassenen Buchmachern durchgeführt werden.³ Zu diesem Zweck war die Einrichtung entsprechender Datenübertragungszentren vorgesehen.

Der EuGH gab in der Sache Gambelli den Fall an die nationale Gerichtsbarkeit zurück und bestätigt damit die bisherige Sichtweise, dass die Regulierung des Glücksspielmarktes Aufgabe der Mitgliedstaaten ist. Im Urteil werden aber Anforderungen gestellt, die letztendlich verhindern sollen, dass ungerechtfertigte nationale Marktzugangsbarrieren errichtet werden:

² Sofern sich allerdings Änderungen ergeben, die zu einer Annäherung der institutionellen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten führen, oder falls über den Einsatz neuer Technologien der Glücksspielmarkt eine paneuropäische Dimension erfährt, kann es – auch durch Entscheidungen des EuGH – zu einer anderen Bewertung des Sachverhalts kommen.

³ Dieser Fall gewinnt aufgrund der Mitte 2004 vorgelegten Dienstleistungsrichtlinie nochmals an Aktualität. Gemäß dem Herkunftslandprinzip wären die nach englischem Recht durchgeführten Wetten in Italien ohne weitere Prüfungen durch die Behörden zu vermarkten. Die spezifischen Bedingungen des Glücksspielmarktes sprechen jedoch gegen ein grenzüberschreitendes Angebot und haben die Entscheidung des EuGH geleitet.

Das vorlegende Gericht hat zu prüfen, ob eine Regulierung der Veranstaltung des Glücksspiels – auch mit Blick auf die Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Anbieter – tatsächlich den Zielen dient, die sie rechtfertigen können, wie beispielsweise der Spielerschutz.

Es ist auch abzuwägen, ob Marktzutrittsbeschränkungen nicht unverhältnismäßig gemessen an den Zielen sind (EuGH, Rs C-243/01 [Gambelli-Fall] Urteil vom 6. November 2003). Fiskalische Interessen dürfen aus europarechtlicher Sicht keinen Grund für den Ausschluss privater Anbieter vom Markt sein.

Die Veranstaltung von Glücksspielen unterliegen der Dienstleistungsfreiheit nach Art 49 ff. EG und der Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 EG. Das Glücksspiel ist in allen Mitgliedstaaten, basierend auf vergleichbaren Gründen gesetzlich geregelt.

Eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit durch gesetzliche Regelungen eines Mitgliedstaates ist nur zulässig, wenn sie in erster Linie tatsächlich dem Ziel dient, die Gelegenheit zum Spiel einzuschränken oder sonstige Erfordernisse des Allgemeinwohls gegeben sind.

Sind Einschränkungen nicht durch die verfolgten Ziele gerechtfertigt, so sind strafrechtliche Sanktionen und sonstige Beschränkungen unverhältnismäßig. Die Prüfung obliegt dem Mitgliedstaat bzw. dem vorlegenden Gericht.

Das vorlegende Gericht hat auch zu prüfen, ob es für das Anbieten von Glücksspielen in einem Mitgliedstaat ausreichen kann, wenn der Veranstalter die in seinem Mitgliedstaat geltenden Bedingungen erfüllt.

Der deutsche Glücksspielmarkt im Fokus europäischer Institutionen

In Deutschland sind Glücksspiele gemäß §§ 284 ff. StGB prinzipiell verboten. Allerdings sind Ausnahmen möglich, staatliche Konzessionen können durch die Bundesländer vergeben werden. So kann der Gesetzgeber insbesondere zur Eindämmung und Kanalisierung des Spieltriebs Glücksspiele zulassen, um dem illegalen Spiel den Boden zu entziehen, Begleitkriminalität zu vermeiden, krankhafter Spielsucht entgegenzuwirken, Vermögensverfall zu verhindern und einen ordnungsgemäßen Spielablauf zu gewährleisten. Diese Begründung für eine Beschränkung des Marktzugangs ist konform mit dem Urteil in der Sache Gambelli. Allerdings hat das Geschäftsgebaren der öffentlichen und öffentlich konzessionierten Anbieter von Glücksspielen Anlass zu Kritik gegeben.

Mit seinem Urteil vom 28. März 2006 zum staatlichen Sportwettmonopol hat das BVerfG nicht nur das bayerische

Staatslotteriegesetz, sondern auch den erst 2004 ratifizierten Lotteriestaatsvertrag für rechtswidrig erklärt, die nahezu nur Bestimmungen zur Zuständigkeit und zur Organisation enthalten. Nur ansatzweise bestehen Regelungen, die sich auf den Jugend- und Spielerschutz und das Werbeverhalten beziehen. Dieser rechtliche Rahmen reicht für eine aktive Suchtbekämpfung nicht aus. Daher stellt das staatliche Sportwettmonopol in seiner bisherigen Form einen unzulässigen Eingriff in das Recht der Berufsfreiheit dar. Der verfassungsgemäße Zustand kann sowohl durch eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols im Sinne eines ausgewogenen Jugend- und Spielerschutzes als auch durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung von Sportwettveranstaltungen durch private Wettunternehmer erreicht werden. Den Ländern wurde aufgegeben, bis zum 31. Dezember 2007 eine verfassungskonforme Regelung in Kraft zu setzen.

Die für das Glücksspiel zuständigen Länder haben die Entscheidung für das staatliche Monopol getroffen. Der neue Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) wurde rechtzeitig von allen Ländern ratifiziert und ist zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Auch Schleswig-Holstein, das von allen Ländern die größten Vorbehalte gegenüber einer Beibehaltung des staatlichen Monopols hatte, ist auf die Linie der Mehrheit eingeschwenkt. Der schleswig-holsteinische Innenminister, Ralf Stegner, begründete anlässlich der abschließenden Beratung des Landtags die Zustimmung der Regierung zum Glücksspielstaatsvertrag mit dem Hinweis auf seine Überzeugung, dass dieser mit den Vorgaben der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Glücksspielwesen vereinbar ist. Er weist in diesem Kontext allerdings auch darauf hin, dass der Wissenschaftliche Dienst des Landtags und andere Wissenschaftler und Institutionen europa- und verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht haben. Die fiskalpolitischen Wirkungen des Erhalts des staatlichen Monopols schätzt er positiv ein und bezieht sich auf Nordwestlotto Schleswig-Holstein (NSH): »...bei einer Liberalisierung des Lotterie- und Sportwettenmarktes (rechnet NSH) mittelfristig mit einer Halbierung der Umsätze und der Abgaben an das Land und langfristig mit einer Entwicklung gegen null.« (Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein 2007)

Der GlüStV enthält eine Reihe von Regelungen zur Kanalisierung des Spieltriebs, zur Vermeidung von übermäßigem Spielen und den Folgen des exzessiven Spielerverhaltens. Die Bundesregierung beruft sich im Rahmen des eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens gegenüber der Europäischen Kommission auf das nationale Recht, die Höhe des Schutzniveaus gegenüber den negativen Folgen des Glücksspiels festzulegen. Die zu diesem Zweck errichteten Marktzutrittsbarrieren stehen im Spannungsfeld zwischen dem Recht der freien Berufsausübung und der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes auf der einen Seite so-

wie den übergeordneten politischen Zielen der Bekämpfung der Spielsucht und der Eindämmung des übermäßigen Vielspiels auf der anderen Seite. Die Stellungnahmen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission weisen auf große Unterschiede in der Bewertung hin, die sich sowohl auf die Verhältnismäßigkeit als auch auf die Konsistenz der einzelnen Maßnahmen beziehen. Es steht zu erwarten, dass in den kommenden Jahren die europa- und wettbewerbsrechtliche Tragfähigkeit des Glücksspielstaatsvertrags einem juristischen Härtetest unterzogen werden wird (vgl. zu einer vertiefenden Diskussion Vieweg 2008).

Deutschland vertraut bei der Kontrolle des Glücks- und Gewinnspiels auf unterschiedliche Konzepte

Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland umfasst die Angebote des Lotto- und Totoblocks, der Spielbanken und der Fernsehlotterie. Hinzu kommen das Prämien- und Gewinnsparen sowie Pferdewetten und das so genannte gewerbliche Geldgewinnspiel. All diese Spiele fallen – mit Ausnahme des Geldgewinnspiels – unter die Rubrik Glücksspiel. Sie sind prinzipiell verboten und dürfen nur von staatlichen und staatlich-konzessionierten Unternehmen angeboten werden. Die Regulierungshoheit obliegt den Ländern, die selber als Betreiber oder als Konzessionsgeber auftreten. Das Geldgewinnspiel gilt im Gegensatz zu diesen Angeboten als gewerbliche Aktivität, die prinzipiell von jedem Unternehmer ausgeübt werden kann. Die Regulierung des Geldgewinnspiels ist Angelegenheit des Bundes.⁴

Beim Glücksspiel verfolgt der Gesetzgeber mit einer Beschränkung des Marktzugangs die Ziele, den Spieltrieb einzudämmen und Spielsucht zu vermeiden. Die Gestaltung des Glücksspielangebots obliegt den staatlichen oder staatlich-konzessionierten Betreibern. Vorgaben für Spielpläne, -einsätze und Spielerverluste gibt es keine. Die entsprechende Regulierung des Geldgewinnspiels erfolgt dagegen durch Vorgaben zur Höhe der Einsätze, der möglichen Verluste und Gewinne, der je Einrichtung maximal aufzustellenden Geräte etc. Der Zutritt zum Markt ist privaten Anbietern jedoch nicht verwehrt. Diese Form der Marktregulierung ist europarechtlich bisher nicht beanstandet worden. Sie befindet sich in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Das Notifizierungsverfahren der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen 5. Änderung der Spielverordnung wurde ohne Beanstandungen abgeschlossen.

Die Unterschiede in den Konzeptionen zur Regulierung des Angebots lassen sich klar aus einer Gegenüberstellung des

⁴ Aus europarechtlicher Sicht zählt auch das Geldgewinnspiel zu den Glücksspielangeboten.

so genannten »Kleinen Spiels« in den Automaten Sälen der staatlichen und staatlich lizenzierten Casinos mit dem Geldgewinnspiel erkennen.

Prinzipiell wendet sich das Angebot der Spielbanken an andere Klientel als das Angebot der gewerblichen Spielstättenbetreiber. Dies wird schon aufgrund der unterschiedlichen Umsätze offensichtlich. Während die Bruttospielerträge (= Kasse) je Geld-Gewinnspielgerät pro Jahr im Durchschnitt der Branche in Spielstätten auf knapp 20 000 € (knapp 7 500 € in Gaststätten) kommen, liegen die Kasernen von Slot-Machines in den Automaten Sälen beim bis zu 10-fachen. Für diese Glücksspielautomaten gibt es anders als für das Geldgewinnspiel keine Vorgaben zu den Spielplänen, Spieleinsätzen und Gewinnmöglichkeiten. Auch unterliegen die Slot-Machines keinerlei Prüf- bzw. Zulassungsprozeduren. Dementsprechend schwer ist es, eindeutige Aussagen zu den Anreizen und den Risiken zu machen. Für durchschnittliche Stundenverluste werden ca. 300 € pro Stunde angenommen. Unvertretbar hohe Vermögensverluste in kurzer Zeit mit Verlusten von bis zu 50 000 € sind möglich. Beim Geldgewinnspiel darf der maximale Stundenverlust 80 € nicht übersteigen (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 SpielV), im Durchschnitt ist der Stundenverlust auf 33 € begrenzt (§ 12 Abs. 2a SpielV), in der Praxis sind es zwischen 15 € und 20 €.

Ein weiterer wichtiger Unterschied besteht im räumlichen Gestaltungsspielraum für das Aufstellen von Automaten bzw. Geräten zwischen Spielbanken und gewerblichen Spielstätten. Für erstere gibt es keine allgemein verbindlichen Regularien. Die Zahl der Slot-Machines pro Automaten Saal unterliegt keiner Begrenzung und auch nicht deren räumliche Anordnung. Eine hohe Dichte des Angebots mit beispielsweise 100 Automaten auf 250 m² ist typisch. Großzügigere räumliche Gestaltungen sind möglich, entsprechend der vorhandenen oder angestrebten Nachfrage können die Kapazitäten sogar weiter erhöht werden. Der Ausschank von alkoholischen Getränken ist anders als in gewerblichen Spielstätten erlaubt. Dies kann einer entspannten, lockeren Atmosphäre förderlich sein, beinhaltet aber auch das Risiko, dass Spieler den Überblick für ein verantwortungsbewusstes Spielen verlieren.

Im Gegensatz dazu ist das Geldgewinnspiel stark reguliert. Dies beginnt damit, dass für die meisten Baugebietskategorien ein Verbot für die Errichtung/Einrichtung von Spielstätten existiert.⁵ Die Anfang 2006 in Kraft getretene 5. Verordnung zur Änderung der Spielverordnung begrenzt die Zahl der Geld-Gewinnspielgeräte auf maximal zwölf je Spielstätte, wobei pro Gerät mindestens 12 m² zur Verfügung stehen müssen.⁶ Weitere Anforderungen an

die Geräteaufstellung resultieren aus dem Willen des Verordnungsgebers, das gleichzeitige Bespielen mehrerer Geräte zu verhindern. Gemäß § 3 Abs. 2 SpielV darf die Aufstellung nur in Zweiergruppen mit einer verbindlich vorgeschriebenen Trennwand erfolgen. Sofern keine vorhanden ist, muss ein Abstand von mindestens 3 m zwischen den Geräten eingehalten werden. Diese Vorschriften beschränken den Gestaltungsspielraum von Automaten aufstellunternehmen, eine für den Spieler attraktive Umgebung zu schaffen.

Es sind unterschiedliche Maßnahmen, die getroffen wurden, um pathologisches Spielen beim »Kleinen Spiel« der Spielbanken und beim gewerblichen Geldgewinnspiel zu verhindern. Sie lassen sich gemäß einer Unterscheidung von Bühringer als technische/rechtliche Instrumente kategorisieren; sie sind entweder geeignet, wie beim gewerblichen Geldgewinnspiel über die in der SpielV vorgegebenen Eckdaten für die Gestaltung der Spielpläne das Risiko für den Spieler zu limitieren, oder wie beim »Kleinen Spiel« der Spielbanken den Zugang zum Glücksspiel zu kontrollieren, um das Risiko zu begrenzen, durch das Spiel zum pathologischen Spielen verleitet zu werden (vgl. Bühringer et al. 2007).

Verluste des legalen Angebots am Glücksspielmarkt sind eine ordnungspolitische Herausforderung

Auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland hat in den vergangenen Jahren ein Wandel eingesetzt, ausgelöst insbesondere durch neue Anbieter und Vermittler von Sportwetten im Internet.⁷ Diese zum Teil im rechtlichen Graubereich agierenden Unternehmen sehen sich durch Streben der staatlichen und staatlich konzessionierten Anbieter, Wachstum zu generieren, berechtigt, auf eine gesetzliche Liberalisierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes zu setzen.

Der legale Markt wies zwischen 1995 und 2003 eine stetige Entwicklung auf. Während die staatlichen Anbieter ein nennenswertes Wachstum erzielten, konnte das gewerbliche Geldgewinnspiel in dieser Zeit nicht ganz die Inflation durch die gestiegenen Umsätze ausgleichen. In den Folgejahren 2004 und 2005 haben die neuen Anbieter von Glücksspielen auf dem Markt deutliche Erfolge zu verzeichnen gehabt, während das legale Angebot unter der Konkurrenz zunehmend litt (vgl. Tab. 1).

⁵ Seit dem Inkrafttreten der 1990 novellierten Baunutzungsverordnung (Bau NVO) sind Spielstätten prinzipiell unzulässig in acht von zehn Baugebietskategorien (vgl. hierzu Vieweg 2004, 5 f.).

⁶ Die Obergrenze gilt für die Spielstätte, für die eine Konzession erteilt wurde. Fallweise kann es mehrere Konzessionen an einem Spielstättenstandort geben, die getrennt zugänglich sein müssen.

⁷ Die Betreiber von Online-Spielen nutzen vornehmlich von Steueroasen außerhalb der Europäischen Gemeinschaft die Möglichkeiten des grenzenlosen Internets, um in Deutschland ihre Geschäfte zu machen.

Tab. 1
Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland gemessen am Bruttospielertrag

Marktsegment	1995		2003			2005			Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in %	
	Mrd. € ^{a)}	Marktanteile in %	Mrd. € ^{a)}	Marktanteile in % ^{a)}		Mrd. €	Marktanteile in %		1995–2003	2003–2005
Lotterien und Wetten ^{b)}	4,24	60,4	5,33	61,7	56,4	5,30	62,8	43,5	2,8	– 0,2
Spielbanken	0,74	10,5	0,96	11,1	10,2	0,94	11,1	7,7	3,1	– 1,0
Gewerbliches Geld-Gewinnspiel	2,04	29,0	2,35	27,2	24,9	2,20	26,1	18,0	1,0	– 3,2
Gesamt 1	7,02	100,0	8,64	100	91,5	8,44	100	69,2	2,3	– 1,1
Sportwetten privater Anbieter ^{c)}			0,15		1,6	1,50		12,3		216,2
Online-Casinos ^{c)}			0,15		1,6	0,25		2,1		29,1
Gewinnspiele in Medien			0,50		5,3	2,00		16,4		100,0
Gesamt 2			0,80		8,5	3,75		30,8		116,5
Gesamtmarkt			9,44		100,0	12,19		100,0		13,7

^{a)} Gemessen am Bruttospielertrag, der dem Spieleinsatz abzüglich den ausgeschütteten Gewinnen entspricht. – ^{b)} Inkl. Deutscher Lotto- und Totoblock, Klassen und Fernsehlotterien, Gewinnsparen, Sport und Pferdewetten. – ^{c)} Basiert auf Schätzungen von DeSIA.

Quelle: Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA); ifo Institut.

Chancen durch eine aktive Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland

Die Veränderungen der institutionellen Bedingungen für den deutschen Glücksspielmarkt werden wesentlich durch die politische Zielsetzung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes angetrieben. In den letzten Jahren haben sich in Deutschland die Kräfte durchgesetzt, die an einem staatlichen Monopol festhalten wollen und mit dem GlüStV ein Regelwerk geschaffen haben, das eine Beschränkung der Geschäftstätigkeit im Rahmen des öffentlichen Auftrags zum Spielerschutz festsetzt. Inwieweit dies ausreicht, um den strengen Anforderungen der europäischen Institutionen und insbesondere des EuGH zu genügen, wird zurzeit im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens seitens der Europäischen Kommission einer Prüfung unterzogen.

Hier wird unter anderem die Verhältnismäßigkeit der Mittel zu einer Auseinandersetzung führen, ob nur die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags notwendigen Maßnahmen ergriffen wurden, oder ob es nicht weniger einschneidende Möglichkeiten gibt. Beispielsweise ist das vollständige Internetverbot für öffentliche Glücksspiele in § 4 Abs. 4 GlüStV umstritten. Nach Einschätzung der Kommission ist es nicht mit Art. 49 EG-Vertrag (Dienstleistungsfreiheit) vereinbar, da es weniger einschränkende Maßnahmen zur Bekämpfung von Spielsucht und zum Schutz von Jugendlichen gibt, z.B. die Registrierung und Identifizierung von Spielern.⁸ Deutschland macht demgegenüber vor allem gel-

tend, dass die Gefahren des Internets aus der Anonymität und der fehlenden sozialen Kontrolle resultieren und dass nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs das angestrebte Schutzniveau Sache der Mitgliedstaaten ist.⁹

Generell stellt sich eine grundsätzliche Frage für die Politik: Ist es sinnvoll, eine Position des Status quo ante zu vertreten und bei der Marktregulierung nur auf die von Seiten europäischer Institutionen geforderten Maßnahmen zur Anpassung und Liberalisierung des Glücksspielmarktes zu reagieren? Kann es nicht effektiver sein, eine kontrollierte Öffnung des Marktes zu erwägen, die von der Überlegung ausgeht, inwieweit eine staatliche Zugangsbeschränkung notwendig und durchsetzbar ist? Um die Breite der Gestaltungsmöglichkeiten zu diskutieren, kann in Deutschland auf die Erfahrung mit zwei sehr unterschiedlichen Regulierungssystemen zurückgegriffen werden, eines, das den Marktzugang beschränkt und eines, das das Spielangebot kontrolliert.

Der in den vergangenen Jahren eingetretene Verlust von Marktanteilen, den das legale Spiel in Deutschland hinnehmen musste, signalisiert auch einen Verlust an Kontrolle über das Glücksspiel durch öffentliche Instanzen, was ein ordnungspolitisches Problem darstellt. Das fiskalische Interesse, das seitens der Verantwortlichen nicht in den Vordergrund gestellt wird, wird ebenfalls durch die laufende Entwicklung tangiert. Eine strikte Begrenzung des Marktzugangs

⁸ Ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22. März 2007, in: Mitteilung der Kommission – SG (2007) D/50767 Richtlinie 98/34/EG zur Notifizierung 2006/0658/D.

⁹ Antwort der Bundesregierung auf die ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22. März 2007, in: Mitteilung der Kommission – SG (2007) D/50999 Richtlinie 98/34/EG zur Notifizierung 2006/0658/D.

in Deutschland wird in einem zunehmend offenen Binnenmarkt und bei wachsenden Online-Angeboten zu einem Import an Dienstleistungen im Bereich Glücksspiel führen.¹⁰ Vor allem bei den Sportwetten ist diese Tendenz ausgeprägt. Das Spielangebot der Länder, Oddset, verliert permanent gegenüber dem privatwirtschaftlichen Angebot, insbesondere im Internet. Eine kontrollierte Öffnung eines Segments des Glücksspielmarktes für private Anbieter kann unter Umständen besser geeignet sein, das ordnungspolitische Ziel des Spielerschutzes zu erreichen als eine Marktzugangsbeschränkung, die zunehmend unterlaufen wird. Mit einer entsprechenden Steuerpolitik könnte auch dem Fiskalinteresse des Staates Rechnung getragen werden.

Eine interessante Frage kommt in dem Zusammenhang hoch, nämlich welche Auswirkungen ein liberalisiertes Marktsegment auf andere Bereiche des Glücksspiels hat, die weiter einer Zugangsbeschränkung unterliegen. Kann es zu einer Kannibalisierung eines Marktes, der staatlichen und staatlich konzessionierten Anbietern vorbehalten ist, durch das Angebot von privaten Unternehmen in einem liberalisierten Marktsegment kommen? Eine allgemein gültige Antwort kann hierauf nicht gegeben werden. Sie hängt von der Art der Angebote ab, ob es sich um eher substituierbare oder komplementäre Leistungen handelt. Walker zeigt, dass fallweise durchaus sich gegenseitig verstärkende Effekte möglich sind. Er konnte eine signifikante positive Korrelation zwischen dem Angebot von Spielkasinos und der Veranstaltung von Pferderennen nachweisen (vgl. Walker 2007, 79).

Schlussfolgerung

Die Absicht des Artikels besteht in dem Aufzeigen der Risiken, die sich aus einem primär reaktiven Verhalten des Gesetzgebers für den Glücksspielmarkt in Deutschland ergeben. Ausgegangen wurde hier von der Annahme, dass die Öffnung dieses Marktes in den kommenden Jahren schrittweise vorangetrieben wird und darauf hin der institutionelle Rahmen immer wieder angepasst werden muss. Länder, die dagegen früh einen europarechtlich konsistenten Rechtsrahmen schaffen, bieten für Unternehmen verlässliche Bedingungen, die sie für die Schaffung eines attraktiven europäischen Angebots nutzen können. Es besteht die Gefahr, dass Spieler in Deutschland zunehmend ausländische Angebote nutzen, die schwer kontrollierbar sind.¹¹ Eine sol-

che Entwicklung ist nicht nur unter dem Aspekt des wirtschaftlichen Erfolgs der Anbieter von Glücksspielen bedenklich, sondern vor allem wegen der ordnungspolitischen Konsequenzen. Das Schaffen institutioneller Bedingungen, die europarechtlich weniger Angriffspunkte als die gegenwärtigen Regelungen besitzen, bietet eine Chance, die politisch genutzt werden kann.

Literatur

- Bühringer, G. et al. (2007), »Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken«, *Sucht* 53(5), 296–308.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1991), *Gambling in the Single Market – A Study of the Current Legal and Market Situation*, Europäische Kommission, Luxemburg.
- Europäische Kommission (Hrsg.), (1992), »Glücksspiel und Binnenmarkt: Kein Handlungsbedarf«, Presseerklärung, 22. Dezember.
- Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein (2007), »Ralf Stegner im Landtag: Glücksspielvertrag dient dem Gemeinwohl«, Pressemitteilung, 13. Dezember.
- Schwer, K., W.N. Thompson und D. Nakamuro (2003), »Beyond the limits of recreation: Social costs of gambling in Southern Nevada«, Beitrag präsentiert bei der Jahrestagung der Far West and American Popular Culture Association 2003.
- Vieweg, H.-G. (2004), *Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2003 und Ausblick 2004*, München.
- Vieweg, H.-G. (2008), »Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2007 und Ausblick 2008«, München, www.vdai.de/ifo2008.pdf.
- Walker, D. M. (2007), *The Economics of Casino Gambling*; Springer Verlag, Berlin, Heidelberg.
- Walker, D.M. und J.D. Jackson (2007), »Does Casino Gambling Cause Economic Growth?«, *American Journal of Economics and Sociology* 66(3), 593–607.

¹⁰ Der Einfluss des Glücksspielangebots in einem Staat auf andere wurde für die USA empirisch untersucht. Das erwartete Ergebnis trat ein, das Angebot in einem benachbarten Staat substituiert die Spielumsätze im Inland, und in der Tendenz kommt es zu entsprechenden Dienstleistungsimporten (vgl. Walker 2007; 12 ff.).

¹¹ Die im Zusammenhang mit der Liberalisierung von Märkten immer wieder gestellte Frage nach potentiellen Wachstumseffekten aus einer Marktöffnung wird hier nicht diskutiert. Die Ergebnisse zu den Effekten einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts durch eine Ausweitung des Glücksspiels sind nicht klar genug, insbesondere im Hinblick auf die Nachhaltigkeit (vgl. Walker und Jackson 2007).