



NEUORDNUNG DES DEUTSCHEN GLÜCKSSPIELMARKTES ERFORDERLICH!

Der am 01. Januar 2008 in Kraft getretene Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) hat zu starken **Umsatzrückgängen der Monopolanbieter** geführt. Die Spielbanken leiden unter den dadurch auch für Automatenäle vorgeschriebenen Zugangskontrollen und dem Sperrdatenabgleich (i. V. m. den Nichtraucherschutzgesetzen der Länder). Werbeeinschränkungen und das Verbot des Internetspiels ließen die Lottoeinsätze sowie auch die Kassen der Spielbanken sinken und führten im Zusammenhang mit vergleichsweise schlechten Quoten zum wirtschaftlichen Desaster bei der Oddset-Sportwette.

Zugleich bildete sich ein **gigantischer Schwarzmarkt**. Ausgehend von im terrestrischen Bereich 1.500 bis 2.000 illegalen bzw. in der Grauzone arbeitenden Wettshops in Deutschland wird das Marktvolumen von Goldmedia auf bis zu 2,4 Mrd. Euro geschätzt. Bei Online-Sportwetten reichen die Schätzungen des Marktvolumens bis 3,9 Mrd. Euro. Hinzu kommen Online-Casinospiele, Online-Poker, Online-Lotterien, sonstige Online-Glücksspiele sowie Hinterzimmerspiele im terrestrischen Bereich. Das ordnungspolitische Ziel, ein ausreichendes Angebot an legalen Glücksspielen sicherzustellen und den Bedarf der Bevölkerung in legale Bahnen zu lenken, wurde gründlich verfehlt.

Im Zusammenhang mit der Evaluierung des GlüStV im Verlauf des Jahres 2010 sowie mit den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu Sportwetten vom 08. September 2010 wurde seitens der Länder behauptet, dass sich die Regelungen des GlüStV im Wesentlichen bewährt haben. Die Fakten sehen völlig anders aus. Sowohl aus wirtschaftlicher, als auch aus juristischer Sicht muss der GlüStV als **Debakel** bezeichnet werden. Trotz alledem versuchen einige Länder, das Glücksspielmonopol zu retten, koste es, was es wolle:

1. Bereits das im **Lotteriestaatsvertrag** vom 18. Dezember 2003 verankerte staatliche Monopol für Sportwetten wurde vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im sog. Sportwettenurteil vom 28. März 2006 in seiner damaligen Ausgestaltung wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Berufsfreiheit „gekippt“. Die Ausgestaltung läuft dem Ziel des Monopols zuwider. Das BVerfG kritisierte insbesondere die mit Oddset erkennbar verfolgten fiskalischen Ziele sowie die weit angelegte Werbung für Oddset.
2. Das BVerfG hat in seinem **Sportwettenurteil** 2006 zwei mögliche Wege zur Regelung von Sportwetten aufgezeigt:
 - (1) Eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltung durch private Wettunternehmen sowie auch
 - (2) eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols, die sicherstellt, dass es wirklich der Suchtbekämpfung dient.

Die Länder haben sich für das staatliche Wettmonopol entschieden und einen neuen GlüStV vereinbart, der am 01. Januar 2008 in Kraft getreten ist.

3. Auf welcher rechtlich „tönernen“ Füßen der GlüStV von Anfang an stand, belegt ein **Vertragsverletzungsverfahren**, welches die EU-Kommission am 31. Januar 2008 gegen Deutschland betreffend den GlüStV eingeleitet hat. Dass das Verfahren nicht fortgeführt wurde, dürfte mit Vorlagefragen deutscher Verwaltungsgerichte zusammenhängen, die von Sportwettanbietern angestrengt worden sind, denen das deutsche Glücksspielmonopol den Marktzutritt verwehrt.
4. Der **EuGH** hat durch drei **Urteile vom 08. September 2010** das Ende des derzeitigen GlüStV „eingeläutet“. Der EuGH hat sich der Rechtsauffassung der vorliegenden deutschen Gerichte angeschlossen: „Mit dem im Rahmen der Organisation von Sportwetten und Lotterien in Deutschland eingerichteten staatlichen Monopol wird das Ziel der Bekämpfung der mit Glücksspielen verbundenen Gefahren nicht in kohärenter und systematischer Weise verfolgt.“ (Pressemeldung Nr. 78/10 des EuGH). Seine Sichtweise verdeutlichte der EuGH insbesondere unter Hinweis auf intensive Werbekampagnen der Inhaber der staatlichen Monopole, die der Gewinnmaximierung dienen. Hinzu kommen Kasino- sowie Automatenspiele, die nicht dem staatlichen Monopol*) unterliegen, aber ein höheres Suchtpotential aufweisen als vom Monopol erfasste Spiele, und die zudem expandieren. Da sich das präventive Ziel des Monopols damit nicht mehr wirksam verfolgen lässt, kann das Monopol auch nicht mehr gerechtfertigt werden.
5. In **Presseverlautbarungen unmittelbar nach den Urteilen des EuGH** wurde deutlich, dass es starke Bestrebungen in einigen Ländern gibt, das Monopol ungeachtet der andauernden bzw. wiederholten rechtlichen Problematik erhalten zu wollen. Versucht wird zum Teil zu suggerieren, dass Einschränkungen des Automatenspiels die Mängel des GlüStV heilen könnten. Verschleiert wird dabei, dass das gewerbliche Automatenspiel vom EuGH lediglich als ein mögliches Indiz für die Inkohärenz der deutschen Regelungen angeführt wird, nicht aber eine zentrale Ursache dafür ist.
6. Die Evaluierung des GlüStV ist durch die Urteile des EuGH vom 08. September 2010 Makulatur geworden. Bereits im Rahmen der Anhörung im Zusammenhang mit der Evaluierung des GlüStV wurden jedoch zweifelhafte Praktiken offenkundig. Nach Berichten der Süddeutschen Zeitung (20. Mai 2010) und DIE WELT (09. Juni 2010) wurde ein von den Bundesländern beim **Schweizer Institut für Rechtsvergleichung** in Auftrag gegebenes Gutachten durch die Auftraggeber verändert oder teilweise sogar ins Gegenteil verkehrt, um im Ergebnis die Politik der Länder und damit das deutsche Glücksspielmonopol im Unterschied zu einem liberalisierten Markt als bessere Lösung darzustellen.
7. Die Meinungsmache gegen die Automatenwirtschaft setzt sich fort: Die Innenminister der Länder haben am 27./28. Mai 2010 einen Bericht zu **Kriminalitätsformen im Umfeld des „gewerblichen Glücksspiels“** in Auftrag gegeben. Der Bericht hat nach Feststellungen der Innenministerkonferenz (IMK) nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Trotzdem wurde von der IMK am 18./19. November 2010 empfohlen, dass gewerbliche Automatenspiel zu beschränken. Der dem Beschluss zugrunde liegende Bericht wurde jedoch als Verschlussache klassifiziert. Eine inhaltliche Überprüfung und Auseinandersetzung mit dem Bericht ist damit bedauerlicherweise unmöglich geworden.

*) Es muss zwischen Monopol und Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) unterschieden werden. Der GlüStV gilt auch für die Spielbanken, lässt aber hinsichtlich der Spielbanken auch private Betreiber zu.

8. Die Arbeitsgruppe „Zukunft des Lotteriemonopols“ der Chefs der Staatskanzleien arbeitet seit Oktober 2010 im Auftrag der Regierungschefinnen und –chefs der Länder an Entwürfen zur Änderung des GlüStV. **Drei Modelle** werden diskutiert: (1) Die Weiterentwicklung des Monopols, (2) die Beibehaltung des Lotteriemonopols verbunden mit einer Öffnung des Sportwettenangebots ohne zahlenmäßige Begrenzung sowie (3) die Beibehaltung des Lotteriemonopols verbunden mit einer zeitlich befristeten Experimentierklausel für eine konzessionierte Öffnung des Sportwettenangebots. Die Länder sind bisher von einer Einigung weit entfernt. Im Landtag Schleswig-Holstein wird aktuell ein eigenständiges Landes-Glücksspielgesetz beraten, das eine Liberalisierung des Sportwettenmarktes vorsieht.
9. Nach wissenschaftlichen Untersuchungen beläuft sich der Anteil pathologischer Spieler an der erwachsenen Bevölkerung auf 0,2 bis 0,56 %. Deutschland liegt damit im europäischen Vergleich am unteren Ende des Spektrums. Auf die gewerbliche Automatenwirtschaft entfallen ca. 30 % der pathologischen Spieler, deutlich weniger als der Anteil des Bereichs der Automatenwirtschaft an den gesamten Bruttospielerträgen des legalen Glücks- und Gewinnspielmarktes von ca. 40 %. Der Spielerschutz in Deutschland funktioniert also insgesamt. Soll dies so bleiben, so gibt es nur einen rechtssicheren Weg, wie ihn **Schleswig-Holstein** vorgezeichnet hat: (1) Die Anpassung der Ziele der Glücksspielregelungen an die Lebenswirklichkeit, nicht allein beschränkt auf die Bekämpfung des pathologischen Spielverhaltens, (2) ein Erhalt des Lotteriemonopols und (3) eine kontrollierte Öffnung des Marktes für Sportwetten. Nur auf diese Weise können Steuerausfälle vermieden, verstärkte Ausweichbewegungen auf das Internet und ein weiteres Abwandern in die Illegalität verhindert sowie Finanzproblemen staatlicher Anbieter (in Folge noch restriktiverer Werbemöglichkeiten) entgegengewirkt werden.
10. Die gewerbliche Automatenwirtschaft weist ausdrücklich darauf hin, dass es erklärter Wille der Wirtschaftsministerkonferenz anlässlich deren Sitzung am 17./18. Mai 2000 war, dem gewerblichen Spiel Perspektiven zu geben, um den Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Spiel und dem Spiel im Internet bestehen zu können. Die Firmen und Verbände der Unterhaltungsautomatenwirtschaft haben den **Evaluierungsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie** zu den Auswirkungen der Spielverordnung sehr aufmerksam zur Kenntnis genommen und werden ihn sorgfältig auf Kritikpunkte hin analysieren. Anregungen müssen auf die Notwendigkeit hin geprüft, geforderte Maßnahmen sozial verantwortlich bewertet und die Umsetzbarkeit unter technischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Sicht hinterfragt werden. Ziel ist die **Verbesserung der Prävention pathologischen Spielverhaltens** sowie die weitere **Förderung des Spieler- und Jugendschutzes**. Zum Beispiel werden (1) eine Optimierung der Durchsetzung der Information und Aufklärung von Spielgästen, (2) Sachkundenachweise, (3) eine weitere Verbesserung der Ausbildung des Personals von gewerblichen Spielstätten, auch im Sinne der besseren Erkennung von Spielern mit pathologischem oder problematischem Spielverhalten und (4) die Nutzung von niederschweligen Hilfs- und Beratungsangeboten, für sinnvoll erachtet.

17.01.2011

Dr. Bo/je