



Dr. Hans-Günther Vieweg

Vortrag: „Regulierung in den Ruin“

Panel: Was nützt ein regulierter Glücks- und Gewinnspielmarkt?

Der Beitrag von Hans-Günther Vieweg, ifo Institut, widmete sich der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts in Deutschland, der seit mehr als einer Dekade durch eine Vielzahl von Eingriffen gravierenden Veränderungen unterworfen ist. Hier spielt nicht nur der Bund, der für die Gestaltung des gewerblichen Geldgewinnspiels in Hinblick auf die Kanalisierung des Spieltriebs, die Verhinderung übermäßigen Spielens sowie den Spieler- und Jugendschutz verantwortlich ist, eine Rolle. Es sind vor allem die Länder, die mit dem von ihnen verfolgten Ziel, das staatliche Monopol juristisch abzusichern und vor unliebsamer Konkurrenz zu schützen, die zu einer Verunsicherung im Markt geführt haben.

Der am 1. Juli 2004 in Kraft getretene Lotteriestaatsvertrag war wegen widersprüchlicher Vorschriften zum Spielerschutz vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) am 28. März 2006 gescheitert. In seinem Urteil gab das BVerfG dem Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2007 Zeit für ein neues Gesetz. Die Länder entschieden sich gegen eine Liberalisierung und für die Beibehaltung des staatlichen des Glücksspielmonopols.

Ein zentrales Anliegen war, mit einem totalen Internetverbot das massive Vordringen des illegalen Glücksspielangebots im Netz zu unterbinden. Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) war zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten, obwohl von Beginn an klar war, dass er europarechtlich nicht haltbar sein würde. Das Internetverbot wurde vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) schon am 10. September 2010 gekippt, da es gemessen an den Zielen des Gesetzgebers eine unverhältnismäßig hohe Hürde darstellt. Während die Länder sich weiterhin an das Internetverbot des GlüStV bis zu seinem Auslaufen am 31. Dezember 2011 halten mussten, konnten ausländische Glücksspielanbieter ungehindert ihre Marktanteile ausweiten. Der Boom bei illegalen Sportwetten war nicht zu brechen, der staatliche Anbieter Oddset wurde in wenigen Jahren marginalisiert.

Diese gesetzgeberische Irrfahrt hätten sich die Länder ersparen können. Schon mit dem Urteil in der Sache Gambelli hatte der EuGH am 6. November 2003 die Anforderungen an eine europarechtlich konforme Ausgestaltung des Glücksspielmonopols vorgegeben. Das Glücksspiel ist eine wirtschaftliche, unter die römischen Verträge fallende Aktivität. Nur nachvollziehbare gesellschaftspolitische Zielsetzungen, wie die Kanalisierung des Spieltriebs, der Spieler- und Jugendschutz sind in angemessenem Maße Beschränkungen des Marktzugangs mittels Eingriffe in die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit europarechtlich zulässig.

Mit dem Urteil vom 10. September 2010 hatte der EuGH erstmals nicht nur die vertikale, sondern auch die horizontale, alle Formen des Glücksspielmarkts übergreifende Kohärenz gefordert. Mit ihr verlangt der Gerichtshof, dass in Abhängigkeit vom Gefährdungspotential der Glücksspielarten ein vergleichbares Schutzniveau geschaffen wird. Der EuGH monierte, dass das Monopol mit Blick auf Art. 49 EG-Vertrag nicht mehr zu rechtfertigen sei, da intensive Werbekampagnen der staatlichen Monopole der Gewinnmaximierung dienen. Nicht dem staatlichen Monopol unterliegende Casino- und Automatenspiele, die ein höheres Suchtpotential als vom Monopol erfasste Spiele aufweisen, expandieren.

Der EuGH ist bei seinen europarechtlichen Bewertungen an die Tatsachenfeststellungen der jeweils vorliegenden nationalen Gerichte gebunden. Es lagen ihm offensichtlich keine Informationen zur Regulierung des gewerblichen Geldspiels vor, und er konnte nicht würdigen, dass das gewerbliche Geldspiel durch §§ 33c - ff GewO (Gewerbeordnung) und der hierzu erlassenen Spielverordnung (SpielV) seit jeher durch einen umfassenden und strikten Spielerschutz reguliert wird und auch die in § 1 GlüStV formulierten Ziele erfüllt, ebenso wie die vom GlüStV erfassten Glücksspiele.



Mit dem am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV) haben die Länder das Internetverbot aufgehoben. Staatliche und staatliche konzessionierte Glücksspielunternehmen können ihr Angebot wieder im Internet platzieren. Für den Bereich der Sportwetten ist – in Anbetracht der infolge unzulänglicher Regulierung erfolgten Marginalisierung des staatlichen Unternehmens Oddset - die Vergabe von Lizenzen an private Anbieter geplant. Aus dem Urteil des EuGH leiteten die Länder ihre Berechtigung für eine zusätzliche Regulierung des gewerblichen Geldspiels ab, die zu der dem Bund obliegenden, einen hohen Spieler- und Jugendschutz gewährleistenden Regulierung, verschärfend dazukommt.

Hier ist mit dem GlüÄndStV und den länderspezifischen Spielhallengesetzen ein Konglomerat von nicht aufeinander abgestimmten Vorschriften entstanden, die den Wirtschaftsraum Deutschland für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft in einen Flickenteppich unterschiedlichster Rahmenbedingungen verwandelt hat. Diese Entwicklung widerspricht dem Verfassungsauftrag, für einheitliche Wirtschaftsbedingungen in den Ländern zu sorgen (Art. 72 Abs.2 GG). Der GlüÄndStV verschärft die horizontale Inkohärenz im deutschen Glücks und Gewinnspielmarkt. So war die Regulierung für die Slot-Machines in den Automaten Sälen der Spielbanken schon vor dem Inkrafttreten des GlüÄndStV weniger strikt als beim gewerblichen Geldspiels, obwohl die Slot Machines ein höheres Gefährdungspotential besitzen. Seit dem 1. Juli 2012 hat sich das Regelungsgefälle weiter verschärft. Viele Vorschriften greifen in von der Verfassung geschützte Rechte ein, insbesondere das Eigentumsrecht der Aufstellunternehmen und die freie Wahl der Berufsausübung. Gravierend sind in dieser Hinsicht die Vorschriften in einigen Bundesländern, die eine glücksspielrechtliche, zeitlich beschränkte Erlaubnis verlangen. Hierbei handelt es sich um einen enteignungsgleichen Eingriff in die Berufsausübung von Aufstellunternehmern, die eine gewerberechtliche, zeitlich unbeschränkt erteilte Erlaubnis gemäß § 33i erhalten haben. Von besonderer Bedeutung für die Zukunft der Branche sind die Vorschriften zu den Mindestabständen zwischen Spielstätten und anderen Einrichtungen für Soziales und Jugendliche, sowie das Verbot von Mehrfachkonzessionen. Beide Vorschriften zusammen, die zum 1. Juli 2017 in Kraft treten, werden zu einem Sterben von Aufstellunternehmen führen. Die Kapazitäten des gewerblichen Geldspiels werden auf deutlich weniger als die Hälfte zurückgeschnitten.

Dermaßen massive Eingriffe in einen funktionierenden Markt haben Ausweichprozesse zur Folge. So weist der im Auftrag des Hessischen Ministeriums des Innern und des Sports erste Bericht zur Evaluierung des GlüÄndStV auf eine massive Zunahme der sich an deutschsprachige Spieler wendenden Websites mit Glücksspielangeboten hin, die den Besuchern von Spielhallen bekannte Spiele hosten. Die Autoren sehen einen Diskussionsbedarf, inwieweit durch eine, der strikten Regulierung des stationären Spiels geschuldete Abwanderung zum Spiel im Internet die mit dem GlüÄndStV verfolgten Ziele konterkariert werden. Ebenso ist eine Abwanderung von Kunden des gewerblichen Geldspiels zu stationären Anbietern in den Dunstkreis der Illegalität festzustellen. Dies manifestiert sich am Beispiel Berlin, dem Land, das ein Vorreiter der strikten Regulierung ist. Das Landesspielhallengesetz trat am 2. Juni 2011 in Kraft. Legal betriebene Spielhallen, die den hohen gesetzlichen Vorschriften zum Spielerschutz genügen, verlieren seitdem Marktanteile. Spielhallen werden geschlossen, während Café-Casinos, Scheingastronomie und illegales Glücksspiel boomen.



Zusammenfassend lassen sich die wesentlichen Prinzipien für eine europarechtlich konforme Regulierung nennen, die gleichzeitig auch der Kanalisierung des Spieltriebs, dem Schutz vor übermäßigem Spielen und dem Jugendschutz ausreichend Rechnung tragen:

- Eine Regulierung, die entlang dem Machbaren und nicht dem politisch Gewünschtem verläuft, d.h.
  - die Auswirkungen auf sowie der Eingriffsmöglichkeiten in das unregulierte Online-Angebot zu berücksichtigen und
  - die Gesetzgebung muss beim terrestrischen Angebot im Einklang mit den Möglichkeiten Exekutive stehen, den Vollzug von Vorschriften zu gewährleisten.
- Vertikale und horizontal Kohärenz der Regulierung über alle Segmente des Glücks- und Gewinnspielmarkts. Die gegenwärtige Überregulierung des gewerblichen Geldspiels im Vergleich mit den Slot-Machines ist nicht europarechtskonform.

Hinzu kommt für das gewerbliche Geldspiel in Deutschland:

- Eine nicht grundgesetzwidrig in die Rechte von Unternehmen eingreifende Regulierung
- Auflösung der Mehr-Ebenen-Problematik durch eine explizite Zuständigkeitsregelung von Bund, Ländern und Gemeinden.
- Unterschiedliche / willkürliche Vorschriften der Länder verletzen das Ziel, einheitliche Lebensbedingungen zu schaffen (Art. 72 Abs.2 GG). Eine Regulierung des Bundes für das gewerbliche Geldspiel ist gefordert.