

**Wettbewerb als Determinante
des Spieler- und Konsumentenschutzes**

**Mögliche Sozialverluste infolge einer
Wettbewerbsverzerrung auf dem deutschen
Glücks- und Gewinnspielmarkt**

Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten

ausgearbeitet für die

AWI Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH

vom

Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten
Arbeitskreis Wirtschaft

Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren

Prof. Dr. Reiner Clement

November 2013

Veröffentlicht im Verlag Medien und Recht · Wien · München

ISBN: 978-3-939438-25-0

Inhaltsverzeichnis		Seite
Management Summary		4
Abbildungsverzeichnis		6
Tabellenverzeichnis		9
1	Einleitung	11
1.1	Problemstellung	11
1.2	Aufbau	16
2	Regulierung von Glücksspielmärkten	17
2.1	Regulierungsansätze	17
2.1.1	Ökonomische Theorie der Regulierung	17
2.1.2	Gesetzlicher Rahmen der Regulierung	26
2.2	Entwicklung (un-)regulierter Glücksspielmärkte	32
2.2.1	Status Quo	33
2.2.2	Szenarien	37
2.3	Regulierungsoptionen	45
2.3.1	Weiterentwicklung des Glücksspielstaatsvertrages	46
2.3.2	Erweiterung der Regelungskompetenz der Länder	49
2.3.3	Erweiterung der Regelungskompetenz des Bundes	50
2.3.4	Schaffung eines neuen Regulierungsrahmens	52
3	Auswirkungen nicht-kohärenter Regulierung	56
3.1	Migrationsprozesse auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt	58
3.1.1	Marktveränderungen	58
3.1.2	Wachstum von Online-Spielformen	64
3.2	Migration und Sozialverluste	67
3.2.1	Pathologisches Spiel und Spielformen	67
3.2.2	Sozialverluste im unregulierten Bereich	70
3.3	Wettbewerbsverzerrungen	72
3.3.1	Regulierungsprofil für Glücksspiele	73
3.3.2	Regulierungsprofil des gewerblichen Geldspiels	77
3.3.3	Vorschläge zur Verschärfung der Regulierung des gewerblichen Geldspiels	80

4	Soziale Auswirkungen einer verschärften Regulierung für das gewerbliche Geldspiel	85
4.1	Modellrahmen für die makroökonomische Simulation von Marktentwicklungen (Monte-Carlo-Simulation)	85
4.2	Markt- und Ausgangsdaten	87
4.2.1	Wertschöpfungskette	87
4.2.2	Annahmen der Simulationen	90
4.3	Simulationsergebnisse	92
4.3.1	Linearer Verlauf	95
4.3.2	Degressiver Verlauf	102
4.3.3	Progressiver Verlauf	106
4.3.4	Monetarisierung der Marktentwicklung	109
5	Zusammenfassung	112
6	Literaturverzeichnis	114
7	Impressum	122

Management Summary

1. Die gegenwärtige Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland ist nicht in der Lage, das dynamische Wachstum des nicht-regulierten¹ Marktes zu begrenzen. Ein Festhalten an der gegenwärtigen, vorwiegend terrestrisch orientierten Regulierungspraxis ist weder ökonomisch effizient noch technologisch hinreichend möglich. Eine Einbeziehung des derzeitigen Graumarktes² in die Regulierung ist erforderlich. Dies würde zu einer ökonomisch gebotenen Planungssicherheit führen, fiskalische Mehreinnahmen generieren und einen deutlich effizienteren Spieler- und Konsumentenschutz ermöglichen.
2. Ausgehend von den Anforderungen der EU-Rechtsprechung lassen sich mehrere alternative Regulierungsmodelle für den deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt diskutieren. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung sind bezogen auf das gewerbliche Geldspiel im Vergleich zu anderen Spielformen sowohl die notwendige sektorspezifische Regulierungsbreite als auch die zur Vermeidung unerwünschter Folgen des Spiels erforderliche Regulierungstiefe erreicht. Die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene novellierte Spielverordnung ist bei der EU-Kommission ordnungsgemäß notifiziert worden. Im Unterschied zum Glücksspielstaatsvertrag (2008) hat die EU gegen die Spielverordnung kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und keinerlei Bedenken geäußert.³ Eine Verschärfung oder Ausweitung der gegenwärtigen Regulierung erscheint ordnungspolitisch nicht geboten. Etwaige Regulierungsbedürfnisse auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt liegen aus ökonomischer Sicht sicherlich nicht innerhalb des Segmentes des gewerblichen Geldspiels.
3. Die gegenwärtige, nicht kohärente Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes führt zur
 - Migration von Spielern vor allem zugunsten der nicht-regulierten Märkte,⁴
 - zu Sozialverlusten, da die Spieler auf den nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielmärkten nicht wirksam in Konzepte des Spieler- und Jugendschutzes einbezogen werden können, sowie
 - zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Glücks- und Gewinnspielformen.

¹ Grau-, Schwarzmarkt.

² Der Begriff „Graumarkt“ ist nicht eindeutig belegt. Dabei handelt es sich vor allem um in einem Nationalstaat nicht zugelassene Glücksspielformen von Anbietern, die in anderen EU-Staaten angesiedelt sind und mit einer anderweitigen nationalen Glücksspiellizenz operieren können.

³ [http://www.automatenmarkt.de/Artikel.28.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=315](http://www.automatenmarkt.de/Artikel.28.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=315).

⁴ Migration meint in diesem Kontext „Beendigung des Spiels bzw. Abwanderung/Verlagerung von Spielern“ vor allem zwischen regulierten und nicht-regulierten Marktsegmenten des Glücksspiels.

Das gewerbliche Geldspiel weist auf Basis seines Regulierungsprofils keine Regulierungsdefizite auf, sondern ist mit Blick auch auf die hohe Steuer- und Abgabenlast gegenwärtig als überreguliert zu bewerten.

4. Eine weitere Verschärfung oder Ausweitung der Regulierung für das gewerbliche Geldspiel könnte beträchtliche Veränderungen der Strukturen auf der Angebots- und Nachfrageseite zeitigen. Marktsimulationen zeigen, dass auf der Angebotsseite bereits nach 5 Jahren der Abbau von Geldspielgeräten auf etwa 50% des heutigen Bestandes droht. Dies wären am Ende der Simulationsperiode etwa 120.000 Spielgeräte. Auf der Nachfrageseite könnten 2 Mio. der heute 5 Mio. regelmäßigen Spielgäste, d.h. 40%, schwinden. Die betroffenen Personen würden das Spiel beenden oder auf alternative, auch nicht-regulierte bzw. national nicht zugelassene Spielformen ausweichen.
5. Der Großteil der zu erwartenden Migrationsprozesse (geschätzt 1,75 von 2 Mio.) ist aus ordnungspolitischer Sicht kritisch zu hinterfragen:
 - Die Deckelung des Angebots führt zu einer Angebotslücke und vor allem für Freizeitspieler zu einer Beeinträchtigung oder gar zur Beendigung des Geldspiels.
 - Ein beträchtlicher Teil dieser Spieler wird auf Grau- und Schwarzmärkte migrieren und sich damit einer staatlichen Kontrolle weitgehend entziehen.
6. Der Rückgang der Bruttospielerträge beim gewerblichen Geldspiel könnte mittelfristig - ausgehend vom gegenwärtigen Niveau von etwa 4,4 Mrd. €⁵ jährlich - um 40% - 55% schrumpfen. Die Konsequenzen auf die Beschäftigung der Branche von heute über 100.000 Arbeitsplätzen sowie auf die durch das gewerbliche Geldspiel generierten, fiskalischen Einnahmen des Staates würden sich in vergleichbaren Größenordnungen belaufen. Es ist daher zu befürchten, dass bei einer weiteren Verschärfung der Regulierung auf allen Wirtschaftsstufen dieser Branche (Industrie, Handel, Aufstellunternehmer) nur eine Rumpfbbranche in Deutschland übrig bleiben würde⁶ bei einer parallelen Stärkung des nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielmarktes (Grau- und Schwarzmarkt) vor allem außerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Solches wäre verbunden mit gravierenden, ggf. irreversiblen negativen fiskalischen, ordnungspolitischen und sozialen Folgen für die deutsche Gesellschaft infolge eigenstaatlichen Handelns.

⁵ In 2012.

⁶ Vgl. hierzu auch ifo-Institut (2013), S. 58.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1:	Anteil einzelner Glücksspielarten am Gesamtumsatz (2002 - 2011) in %	12
Abbildung 1.2:	Aufbau der Studie	16
Abbildung 2.1:	Modelle staatlicher Glücksspielpolitik	19
Abbildung 2.2:	Begründungen für staatliche Eingriffe auf dem Glücksspielmarkt	20
Abbildung 2.3:	Regulierungsoptionen	24
Abbildung 2.4:	Regulierungsmatrix	25
Abbildung 2.5:	Ausprägungen der Kohärenz der Regulierung	29
Abbildung 2.6:	Segmente von Glücksspielmärkten	32
Abbildung 2.7:	Glücksspielmarkt in Deutschland	34
Abbildung 2.8:	Anteil des unregulierten und regulierten Marktes am Gesamtmarkt gemessen am Bruttospielertrag in Deutschland 2009	36
Abbildung 2.9:	Mögliche Szenarien zur Marktentwicklung	38
Abbildung 2.10:	Bruttospielertrags-Potenziale Deutschland bei unterschiedlicher Regulierung des Glücksspielmarktes 2009 - 2015 in Mrd. €	39
Abbildung 2.11:	Folgen einer restriktiven Regulierung	41
Abbildung 2.12:	Entwicklung des Lottomarktes 2004 – 2016 nach Spieleinsatz in Mio. €	43
Abbildung 2.13:	Status-Quo der Regulierung von Glücksspielmärkten	46
Abbildung 2.14:	Institutionelles Wettbewerbsmodell der Regulierung	47
Abbildung 2.15:	Erweiterung der Regelungskompetenz der Bundesländer	49
Abbildung 2.16:	Erweiterung der Regelungskompetenz des Bundes	51
Abbildung 2.17:	Regulierungsrahmen von Glücksspielmärkten	52
Abbildung 2.18:	Segmente des Glücksspielmarktes und strukturelle Merkmale	54
Abbildung 3.1:	Werbemedien und Glücksspielangebote	56
Abbildung 3.2:	Auswirkungen einer nicht-kohärenten Regulierung	57

Abbildung 3.3:	Mögliche Migrationsprozesse auf dem Gewinn- und Glücksspielmarkt	58
Abbildung 3.4:	Wirtschaftliche Situation von privaten Spielbanken 2007 - 2011	61
Abbildung 3.5:	Gegenüberstellung der Bruttoerträge von Spielbanken und konkurrierenden Online-Angeboten 2005 - 2009	62
Abbildung 3.6:	Online-Glücksspielmärkte weltweit und EU 2003 - 2015 in Mrd. US-\$	64
Abbildung 3.7:	Segmente des Online-Glücksspielmarktes in der EU 2008 - 2012 in Mrd. US-Dollar	65
Abbildung 3.8:	Teilnehmer von Online-Wetten und Glücksspielen in Deutschland in Mio. Personen	66
Abbildung 3.9:	Anteil der Internet-Nutzer in Deutschland 2001 - 2012 in Prozent	67
Abbildung 3.10:	Veranstaltungsmerkmale von Online-Glücksspielen	70
Abbildung 3.11:	Regulierungsintensität von Glücksspielen und Wettbewerbsverzerrungen	76
Abbildung 3.12:	Regulierungsprofil Geldspielgeräte	79
Abbildung 4.1:	Markt des gewerblichen Geldspiels	87
Abbildung 4.2:	Wertschöpfungsstruktur der Unterhaltungs-automatenwirtschaft	88
Abbildung 4.3:	Risikofaktoren für den Umsatz der Automatenwirtschaft	91
Abbildung 4.4:	Design der Monte-Carlo-Simulation	93
Abbildung 4.5:	Entwicklung der GSG (linearer Verlauf)	96
Abbildung 4.6:	Entwicklung der Spielgäste (linearer Verlauf)	97
Abbildung 4.7:	Entwicklung GSG und Spielgäste (linearer Verlauf)	98
Abbildung 4.8:	Angebotslücke GSG und Migrationsprozesse Spielgäste (linearer Verlauf)	99
Abbildung 4.9:	Entwicklung der GSG (degressiver Verlauf)	103
Abbildung 4.10:	Insolvenzen von Spielhallen und dem Betrieb von Geldspielgeräten (2011)	104
Abbildung 4.11:	Entwicklung der Spielgäste (degressiver Verlauf)	104
Abbildung 4.12:	Entwicklung Geldspielgeräte und Spielgäste (degressiver Verlauf)	105

Abbildung 4.13:	Angebotslücke Geldspielgeräte und Migrationsprozesse Spielgäste (degressiver Verlauf)	106
Abbildung 4.14:	Entwicklung der Geldspielgeräte (progressiver Verlauf)	106
Abbildung 4.15:	Entwicklung der Spielgäste (progressiver Verlauf)	107
Abbildung 4.16:	Entwicklung Geldspielgeräte und Spielgäste (progressiver Verlauf)	108
Abbildung 4.17:	Angebotslücke Geldspielgeräte und Migrationsprozesse Spielgäste (progressiver Verlauf)	109
Abbildung 4.18:	Monetarisierung der Marktentwicklung	110

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Ökonomische Regulierungstheorien	17
Tabelle 2.2:	Glücksspielrecht in Deutschland	27
Tabelle 2.3:	Marktsegmente des Glücksspielmarktes	33
Tabelle 2.4:	Spieleinsatz und Bruttospielertrag auf dem regulierten Glücksspielmarkt in Deutschland 2010 in Mio. €	35
Tabelle 2.5:	Regulierter und unregulierter Markt 2010 in Deutschland in Mio. €	36
Tabelle 2.6:	Marktentwicklungen in verschiedenen Regulierungsszenarien 2009 – 2015 in Mrd. €	40
Tabelle 2.7:	Regulierungsinstrumente (Beispiele)	47
Tabelle 2.8:	Bewertung von Regulierungsansätzen durch die EU-Kommission	48
Tabelle 3.1:	Anteile der Spielbanken am Gesamtumsatz des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes	61
Tabelle 3.2:	Pathologie-Potenzial-Koeffizienten von Glücksspielbereichen	69
Tabelle 3.3:	Entwicklung von Vertriebskanälen bei Online-Glücksspielen	70
Tabelle 3.4:	Odds Ratios von Jugendlichen mit DIB	72
Tabelle 4.1:	Eckdaten des Marktes für gewerbliches Geldspiel in 2012	88
Tabelle 4.2:	Umsätze der Automatenwirtschaft 2009 – 2012 in Mio. €	89
Tabelle 4.3:	Abschätzung einer verschärften Regulierung auf die Zahl der aufgestellten GSG in Deutschland	92
Tabelle 4.4:	Simulation der Marktentwicklung (linearer Verlauf)	97
Tabelle 4.5:	Angebotslücke Geldspielgeräte und Migration Spielgäste (linearer Verlauf, Index)	98
Tabelle 4.6:	Verteilung der Migrationsprozesse	100
Tabelle 4.7:	Simulation der Marktentwicklung (degressiver Verlauf)	103
Tabelle 4.8:	Angebotslücke Geldspielgeräte und Migration Spielgäste (degressiver Verlauf)	105

Tabelle 4.9:	Simulation der Marktentwicklung (progressiver Verlauf)	107
Tabelle 4.10:	Angebotslücke Geldspielgeräte und Migration Spielgäste (progressiver Verlauf)	108

1 Einleitung⁷

1.1 Problemstellung

Das gewerbliche Geldspiel steht aktuell massiv in der öffentlichen Kritik. Stimmen werden laut, diese Form des gewerblichen Spiels in Deutschland zum Teil grundsätzlich zu verbieten, zum Teil jedoch zumindest durch eine quantitativ wie auch qualitative Zurückdrängung der Spielmöglichkeiten deutlich zu beschneiden.

„Das Geschäftsmodell der Automatenindustrie beruht wesentlich auf krankgemachten Menschen. Gewinnmaximierung ist in diesem Markt Suchtmaximierung. Der richtige Ausweg ist das völlige Verbot des gewerblichen Automatenspiels. Hilfsweise könnte eine massive Umgestaltung der Automatenspiele zu einer Verminderung der Spielsüchtigen führen.“⁸

Die letzte Novellierung der Spielverordnung (SpielV)⁹ aus dem Jahr 2006 sei, so die Kritik, ihren Zielsetzungen nicht in allen Punkten gerecht geworden, wobei die Begründungszusammenhänge sehr unterschiedlich sind:¹⁰

- a) Marktvolumen: Meyer weist darauf hin, dass erhöhte Spielanreize (vor allem größere Gewinnaussichten, Möglichkeiten des Punktespiels) und die Zunahme von Geldspielgeräten (GSG) zu einer Steigerung des Bruttospielertrages der Aufsteller von Geldspielgeräten geführt hätten (Abb. 1.1).

„Einer der Hauptgründe für diese Entwicklung ist die Novellierung der Spielverordnung im Jahr 2006. ... Sie hat den Aufstellern von Spielautomaten mehr Gestaltungsfreiräume ermöglicht.“¹¹

Lagen die Bruttospielerträge des gewerblichen Geldspiels im Jahr 2005 bei 2,35 Mrd. €, erreichten sie im Jahr 2012 ein Volumen von 4,4 Mrd. €. Dieses entspricht einer Zuwachsrate von 87,2%.¹² Zudem wird auf die zunehmende Anzahl von aufgestellten Geldspielgeräten¹³ sowie erteilten Konzessionen verwiesen.¹⁴

⁷ Auf Grund der besseren Lesbarkeit wird im Text der Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

⁸ Adams (2012).

⁹ <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/spielv/gesamt.pdf>.

¹⁰ Vgl. IFT (2010).

¹¹ Meyer, zitiert anlässlich des Jahrbuchs Sucht 2013 aus:

<http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/jahrbuch-sucht-gefaehrliches-spiel-12136268.html>.

¹² Vgl. ifo-Institut (2013).

¹³ Im Jahr 2005 lag die Zahl der Geräte bei 183.000, im Jahr 2012 bei rund 262.000. Dies entspricht einer Zuwachsrate von 43,2% (vgl. ifo-Institut, 2013).

¹⁴ Die Anzahl der registrierten Konzessionen für Spielhallen (in Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern) erhöhte sich nach Untersuchungen von 2006 bis 2010 bundesweit um 20,1% auf 12.240, die der Standorte um 5,5% auf 8.295 (vgl. Trümper/Heimann, 2010).



Abbildung 1.1: Anteil einzelner Glücksspielarten am Gesamtumsatz
(2002 - 2011) in %¹⁵

- b) Spielsucht: Ausgehend von § 33f Gewerbeordnung (GewO)¹⁶ soll die SpielV der Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs sowie dem Spieler- und Jugendschutz dienen. Studien verweisen darauf, dass das pathologische Spielverhalten vor allem Spieler von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit (GSG)¹⁷ betrifft und dass vor allem jugendliche Spieler in den letzten Jahren zunehmend glücksspielbezogene Probleme entwickeln.¹⁸
- c) Zulassungsverfahren: Nicht die novellierte SpielV aus dem Jahre 2006, sondern vor allem die unzureichende Umsetzung von technischen Richtlinien¹⁹ durch die fachlich zuständige Physikalisch Technische Bundesanstalt (PTB) sei nach Auffassung von Experten mitverantwortlich für den unbefriedigenden Spielschutz:

„Als ursächlich für diese Entwicklung muss letztlich die Entscheidung der PTB als zulassende Behörde gesehen werden, Geldspielgeräten eine Zulassung zu erteilen, die das „Punktespiel“ aufweisen, sowie bis heute auf konsequente Maßnahmen zur Gegensteuerung zu verzichten.“²⁰

¹⁵ <http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/jahrbuch-sucht-gefaehrliches-spiel-12136268.html>.

¹⁶ <http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/>.

¹⁷ GSG werden gewerblich angeboten. In den Automatenhäfen der Spielbanken sind äußerlich ähnliche Glücksspielautomaten aufgestellt, bei denen jedoch die Einsätze, Gewinne und Verluste unbegrenzt sind (so genannte „Slotmachines“). Distribuiert werden beide Formen auch über das Internet; solches zum Teil illegal.

¹⁸ Vgl. Bühringer et. al. (2007); Buth/Stöver (2008); BZgA (2008); (2012); Hayer (2012a).

¹⁹ Vgl. zu den technischen Richtlinien

<http://www.ptb.de/cms/fachabteilungen/abt8/fb-85/ag-854.html>.

²⁰ Alt et. al. (2011), S. 9.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) hat vor diesem Hintergrund und wahrscheinlich auch ausgelöst durch eine breite, gesellschaftspolitische Diskussion zwischen Suchthilfeeinrichtungen, Politik und Medien einen Entwurf zur Änderung der SpielV vorgelegt. Dieser soll vor allem zur Verbesserung des Jugend- und Spielerschutzes beitragen, die Spielanreize und Verlustmöglichkeiten begrenzen, das Punktespiel einschränken und den Unterhaltungscharakter der Spielgeräte stärken.²¹

Das gewerbliche Spiel mit und um Geld, das Automatenglücksspiel in den staatlichen Spielbanken sowie das unregulierte Glücksspiel im Internet stehen in einem Wettbewerb um die Gunst der Spieler. Ordnungsrechtliche Regelungen - zumal wenn sie inkohärent sind - können den Wettbewerb verzerren. Soweit diese Regelungen über das Angebot von Spieldienstleistungen im Sinne eines Marktzugangs und Regelungen für den Zugang zu Spielangeboten seitens des Konsumenten betrifft, ist die Wettbewerbsverzerrung offensichtlich.²² Zu berücksichtigen ist aber auch, dass ein regulativer Eingriff in die Spielinhalte wettbewerbsrelevant ist und aus Sicht des Verbrauchers zu rechtfertigen ist.²³ Der Konsument entscheidet sich für die Spieldienstleistung, von der er die größtmögliche Befriedigung seiner Spielbedürfnisse erwartet.

„Dieser als Konsumentensouveränität bekannte Primat der Konsumentenpräferenzen ist fester Bestandteil einer modernen Ordnungs- und Verbraucherpolitik und sollte daher auch für die Glücksspielregulierung relevant sein.“²⁴

Im Fall einer inkohärenten Regulierung von Spielinhalten kann dies, ganz abgesehen von wirtschaftlichen Effekten, zu gesellschaftspolitisch nicht intendierten und unter dem Aspekt des Spielerschutzes unerwünschten Konsequenzen führen, die gegebenenfalls nicht mehr umzukehren sind. Hervorzuheben ist hierbei vor allem die Gefahr einer Migration²⁵ von Spielern zu staatlich nicht-regulierten Anbietern auf dem Grau- oder Schwarzmarkt, deren Spielangebote sich staatlicher Kontrolle im engeren wie auch der sozialen Kontrolle im weiteren Sinne entziehen.²⁶ Im Fokus stehen dabei vor allem Online-Glücksspielmärkte, die innerhalb der EU unterschiedlichen Regulierungen unterworfen sind.

²¹ Vgl. BMWi (2013).

²² Eine Wettbewerbsverzerrung liegt vor, wenn ein Konkurrent im Wettbewerb besondere Vorteile erlangt, so dass ein fairer Wettbewerb nicht mehr stattfinden kann. Ursächlich sind u.a. Subventionen, Sondersteuern, Marktzugangsbeschränkungen, Quasi-Monopolstellungen.

²³ Vgl. Ahlheim/Zahn (2007).

²⁴ Ahlheim/Zahn (2007), S. 371.

²⁵ Migration meint in diesem Kontext „Beendigung des Spiels bzw. Abwanderung/Verlagerung von Konsumenten“ vor allem zwischen regulierten und nicht-regulierten bzw. zugelassenen und nicht-zugelassenen Marktsegmenten des Glücksspiels.

²⁶ Vgl. z.B. BITKOM (2011).

Dieser Wettbewerbseffekt, der unmittelbar auf den gesellschaftspolitisch gewünschten Verbraucher-, hier insbesondere Spielerschutz durchschlägt, sollte deswegen bei der Gestaltung bzw. Novellierung von Rechtsvorschriften (z.B. SpielV) mitbedacht werden.

Im Internet spielende pathologische oder gefährdete Spieler sind zwar möglicherweise technisch ausreichend zu identifizieren.²⁷ Darüber hinaus erscheint eine hinreichende persönliche Beobachtung und persönliche Betreuung sowie eine unter Umständen sinnvolle und nachhaltige Education von gefährdeten und pathologischen Spielern jedoch nur im terrestrischen Spiel hinreichend verantwortungsvoll realisierbar und sozial wirksam möglich.²⁸

Im Gegensatz zu Online-Spielen sind die Räumlichkeiten von gewerblichen Spielhallen sowie staatlichen Spielbanken durch geschultes Personal sozial kontrolliert und die Spieler vielfach gar persönlich bekannt. Die Spitzenverbände der deutschen Automatenwirtschaft haben gemeinsam mit dem Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V. in enger Zusammenarbeit mit einem wissenschaftlichen Beirat im Jahr 2010 ein Sozialkonzept für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und Gaststätten erarbeitet. Auf der Grundlage dieses Konzeptes basieren sämtliche, gegenwärtigen Maßnahmen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft zum Spieler- und zum Jugendschutz.²⁹

Das Ziel einer gesellschaftlich effizienten Regulierung des Glücksspielmarktes sollte stets darin liegen, den Gefahren der Glücksspielsucht und möglichen Spielmanipulationen vorzubeugen. Diese Forderung entspricht im Wesentlichen den höchstrichterlichen Urteilen auf nationaler und europäischer Ebene.

Die Monopolkommission fordert vor diesem Hintergrund

„...die Regulierung unterschiedlicher Glücksspielformen grundsätzlich daraufhin zu überprüfen, welche spezifischen Beschränkungen des Wettbewerbs auf Glücksspielmärkten unter Berücksichtigung belastbarer Studien zur Suchtprävention tatsächlich erforderlich sind. Dabei ist auch die Verhältnismäßigkeit der Beschränkungen unterschiedlicher Spielformen zu überprüfen.“³⁰

²⁷ Vgl. z.B. Pohl (o.J.). Dazu zählt vor allem die persönliche Identifizierung von Spielern durch ihre Registrierung.

²⁸ Dies gilt vor allem dann, wenn Online-Spiele anonym durchgeführt werden können.

²⁹ <http://www.awi-info.de/de/schulungsangebot-praevention-1>.

³⁰ Monopolkommission (2010/2011), Ziffer 54, S. 61.

In diesem Kontext gilt es auch, den in Deutschland bis dato nicht regulieren Online-Glücksspielsektor zu berücksichtigen. Den Mitgliedstaaten der EU steht es grundsätzlich frei, die Ziele ihrer Politik zum Online-Glücksspiel festzulegen.³¹ Allerdings muss die Regulierung mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) stimmig sein.³² Ziel der EU-Kommission ist eine koordinierte EU-Politik zum Online-Glücksspiel.³³ Das Europäische Parlament hat am 10. September 2013 eine Entschließung zu Online-Glücksspielen im Binnenmarkt verabschiedet und u.a. die EU-Kommission sowie die Mitgliedstaaten zu einem abgestimmten Vorgehen insbesondere zum Schutz der Verbraucher aufgefordert. Eine Harmonisierung der Glücksspiele wird jedoch nach wie vor abgelehnt.³⁴

Die vorliegende Studie will klären, ob die volkswirtschaftlichen und auch gesellschaftspolitischen Gefahren einer Überregulierung des gewerblichen Geldspiels in Deutschland unterschätzt werden. Folgende Aspekte stehen im Vordergrund:

- (1) Bewertung der Kohärenz der gegenwärtigen Regulierung des Glücksspielmarktes vor dem Hintergrund der tatsächlichen Entwicklung. Die Kohärenz meint aus nationalstaatlicher Sicht vor allem Konsistenz der nationalen Regelungen³⁵ und aus EU-Sicht die Vereinbarkeit nationaler Regelungen mit dem Europarecht.
- (2) Entwicklung von ordnungspolitischen Handlungsempfehlungen zur Regulierung des Glücksspielmarktes aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive.
- (3) Beurteilung der möglichen Folgen einer nicht-kohärenten Regulierung des Glücksspielmarktes für Wettbewerb, Marktanteile und Verbraucherschutz.
- (4) Makroökonomische Simulation möglicher Konsequenzen einer Überregulierung von Spielinhalten respektive bei einer Reduzierung von Angeboten des gewerblichen Geldspiels in Deutschland in Relation zu anderen, relevanten Spielformen.

Die Studie beschränkt sich dabei vorwiegend auf eine ökonomische Perspektive, die durch eine rechtliche Analyse zu ergänzen ist.³⁶

³¹ Einige EU-Mitgliedstaaten (z.B. Deutschland, Österreich, Niederlande) kennen ein komplettes oder teilweises Verbot von Online-Glücksspielen, andere sehen ein nationales Monopol vor (z.B. Finnland, Portugal, Schweden). In einigen Mitgliedstaaten (z.B. Dänemark, Frankreich, Italien) darf mehr als ein Anbieter Online-Glücksspiele anbieten. Andere Mitgliedstaaten kennen sehr liberale Regeln, die es fast jedem Unternehmen ermöglichen, eine Glücksspiellizenz zu erwerben (z.B. Großbritannien, Malta).

³² Vgl. EU-Kommission (2012a).

³³ Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1135_de.htm.

³⁴ Vgl. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0348&language=DE&ring=A7-2013-0218>.

³⁵ Im Sinne von Widerspruchsfreiheit.

³⁶ Vgl. zur rechtlichen Perspektive z.B. die Übersicht <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/recht>.

1.2 Aufbau

Die Studie gliedert sich in drei Hauptkapitel (Abb. 1.2):

- Kapitel 2 betrachtet ökonomische Begründungen für Regulierungen und gibt einen Überblick zur gegenwärtigen Regulierungspraxis auf dem deutschen Gewinn- und Glücksspielmarkt. Es zeigt sich, dass sich die gegenwärtige Regulierungspraxis des Glücks- und Gewinnspiels in Deutschland nicht schlüssig aus ökonomischen Ansätzen herleiten lässt. Es wird ferner deutlich, dass die Regulierung das Wachstum des Graumarktes³⁷ und Schwarzmarktes nicht verhindert hat. Ein Festhalten an der gegenwärtigen Regulierungspraxis geht zu Lasten des regulierten Marktes. Sinnvoll erscheint daher die Suche nach alternativen Regulierungsansätzen.
- Kapitel 3 erläutert mögliche Folgen, die aus einer nicht-kohärenten Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes resultieren. Dazu zählen Wettbewerbsverzerrungen, Migrationen von Konsumenten in nicht-regulierte Märkte sowie Sozialverluste, die aus der fehlenden Einbeziehung bis dato nicht-regulierter Märkte in die Regulierung entstehen können.

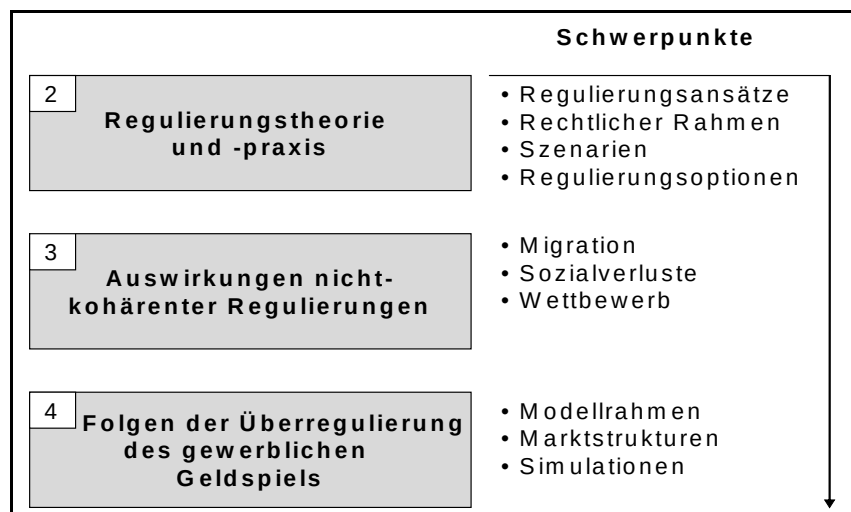


Abbildung 1.2: Aufbau der Studie

- Im Kapitel 4 werden die möglichen Folgen einer Überregulierung des gewerblichen Geldspiels auf Basis von Monte-Carlo-Simulationen für lineare, degressive und proportionale Entwicklungen unter realistischen Annahmen simuliert. Bei einer Verschärfung oder Ausweitung der Regulierung drohen der hier betrachteten gewerblichen Geldspielbranche der deutliche Abbau von Kapazitäten, der Verlust an Spielgästen und die Reduktion auf eine Rumpfbbranche.

³⁷ Der Begriff „Graumarkt“ ist nicht eindeutig belegt. Dabei handelt es sich vor allem um in Deutschland nicht-regulierte bzw. nicht zugelassene Spielformen von Anbietern, die in anderen EU-Staaten angesiedelt sind und dort mit einer Lizenz operieren können.

2 Regulierung von Glücksspielmärkten

2.1 Regulierungsansätze

Die Regulierung, zutreffender die Marktregulierung, bezeichnet direkte staatliche Eingriffe in wirtschaftliche Prozesse zur Beeinflussung des Verhaltens von Unternehmen (Angebotsseite) und Konsumenten (Nachfrage-seite), um übergeordnete Ziele zu verfolgen.³⁸ Die Marktregulierung ist damit eine Form von Prozess- bzw. Strukturpolitik.³⁹ Allerdings hat die Regulierung bzw. Deregulierung⁴⁰ auch eine Beziehung zur Ordnungspolitik, als deren Kernelement die Wettbewerbspolitik herauszustellen ist. Regulierungen hemmen aber nicht per se wirtschaftliche Aktivitäten. Im Gegenteil, effiziente ökonomische Transaktionen sind ohne staatliche Rahmenbedingungen und ein gewisses Maß an Regulierung kaum möglich.⁴¹

2.1.1 Ökonomische Theorie der Regulierung

Die ökonomische Literatur unterscheidet positive und normative Regulierungstheorien (Tab. 2.1). Die so genannte positive Theorie der Regulierung fragt danach, unter welchen Bedingungen es Regulierungen gibt und welchen Interessengruppen diese nützen.⁴² Sie rückt damit die Eigeninteressen von Akteuren in den Mittelpunkt.⁴³ Dies können politische Akteure, Behörden oder auch Unternehmen sein. Ziele sind die Stimmen- oder Budgetmaximierung oder der Schutz vor neuen Anbietern. Aus dieser Sicht verfügt der Staat mit seiner Verfügungsgewalt über eine einzigartige Ressource. Zuständige Regulierungsbehörden haben ein Interesse am Erhalt und gegebenenfalls sogar an der Ausweitung des Regulierungsbereichs, da dies ihre Existenz und ihren Einfluss sichert.

Ansatz	Normative Theorie	Positive Theorie
Ursache	Marktversagen, suboptimale Ergebnisse des Wettbewerbs	Eigeninteressen von Politikern, Behörden und Unternehmen
Ziel	Korrektur des Marktversagens, Sicherung allokativer Effizienz	Budget-, Stimmenmaximierung, Beschränkung des Wettbewerbs

Tabelle 2.1: Ökonomische Regulierungstheorien⁴⁴

³⁸ Vgl. Michalczyk (2010).

³⁹ Abgrenzungsmerkmale sind hier direkte Eingriffe in ökonomische Prozesse und der Versuch der Verhaltensregulierung der Marktteilnehmer.

⁴⁰ Deregulierung bezeichnet eine Abschwächung oder Abschaffung markt- oder wettbewerbswidriger Regulierungen, um das auf den Märkten vorhandene Wettbewerbspotential zu mobilisieren.

⁴¹ Vgl. Enste/Hardege (2006).

⁴² Die positive Theorie versucht wirtschaftliche Zusammenhänge zu verstehen und neutral zu beschreiben, ohne dabei Werturteile zu fällen.

⁴³ Diese Sicht der Regulierung ist Gegenstand der Capture-Theorie, die vor allem von Stigler entwickelt worden ist; vgl. Stigler (1971).

⁴⁴ Vgl. Peltzman (1976); Posner (1975).

Die normative Theorie fragt, unter welchen Bedingungen es staatliche Regulierungen geben sollte.⁴⁵ Die Begründung wird aus ökonomischer Sicht vor allem mit verschiedenen Ausprägungen des Marktversagens begründet.⁴⁶ Die Regulierung ist demnach nur gerechtfertigt, wenn

- diese auf Einschränkungen des Marktmodells beruhen (Marktversagen),⁴⁷
- diese dazu beitragen, die daraus entstandenen Ineffizienzen zu verringern,
- die Kosten der Regulierungen geringer sind als deren Nutzen (kein Staatsversagen).⁴⁸

Die Frage nach einer „guten Regulierung“ lässt sich nur interdisziplinär beantworten. Neben den benannten ökonomischen Kriterien kommen rechtswissenschaftliche Kriterien (z.B. Konformität, Widerspruchsfreiheit) und politikwissenschaftliche Kriterien (z.B. Effektivität/Wirksamkeit, Transparenz, klare Verantwortungszuordnung, Sachkunde) hinzu.

Der Staat kann mit unterschiedlicher Eingriffsintensität auf das Glücksspielangebot einwirken (Abb. 2.1). Folgende Entscheidungen sind z.B. zu treffen:

- Ausmaß der Legalisierung des Glücksspiels,⁴⁹
- Marktzutritt,⁵⁰
- Werbung,⁵¹
- Besteuerung,⁵²
- Schutz der Spieler.⁵³

Je nach Zielen, die der Staat verfolgt, lassen sich aus übergeordneter Sicht drei verschiedene Regulierungsmodelle unterscheiden, die als Produzenten-, Konsumenten- und Luxusgutmodell bezeichnet werden.⁵⁴

⁴⁵ Normative Theorien setzen eine Norm hypothetisch als gegeben voraus, ohne selbst zu begründen warum man dieser Norm folgen soll.

⁴⁶ Dazu zählen vor allem die Bereitstellung öffentlicher Güter, die Existenz natürlicher Monopole, die Folgen negativer externer Effekte und das Vorliegen von Informationsasymmetrien zwischen Anbieter(n) und Nachfrager(n); vgl. Clement (2012).

⁴⁷ Der Begriff „Marktversagen“ bezeichnet eine Situation, in welcher der Markt nicht fähig ist, die Ressourcen einer pareto-optimalen Allokation zuzuführen.

⁴⁸ Staatsversagen liegt vor, wenn staatliche Eingriffe zu suboptimalen Ergebnissen führen.

⁴⁹ Die Legalisierungsgrade können bis hin zum Verbot des Glücksspiels reichen.

⁵⁰ Zum Beispiel in Form eines Wettbewerbs-, Konzessions- oder Monopolmodells.

⁵¹ U.a. Verbote, Informationsauflagen.

⁵² Die Besteuerung hat auch Einfluss auf die Höhe der Auszahlquoten in Abhängigkeit von den jeweiligen gesetzlichen Rahmendaten für das einzelne Glücksspiel.

⁵³ Zum Beispiel Alterskontrollen, Verfügbarkeit von Spielgeräten.

⁵⁴ Vgl. Clotfelder/Cook (1989), S. 242 ff.

Modell	Ziel	Marketing	Produkt	Rückzahlung der Einsätze
Produzentenmodell	Maximierung staatlicher Einnahmen	Vielfältig, ohne Restriktionen	Breites Angebot	Gering (hohe Besteuerung)
Konsumentenmodell	Maximierung der Konsumenteninteressen	Informative Werbung	Breites Angebot	Hoch (geringe Besteuerung)
Luxusgutmodell	Nachfragebegleitend, Ventil- und Deckelfunktion	Stark eingeschränkt (u.a. Verweis auf Spielsucht)	Beschränktes Angebot	Gering (hohe Besteuerung)

Abbildung 2.1: Modelle staatlicher Glücksspielpolitik⁵⁵

Auch Eingriffe in den Glücksspielmarkt bedürfen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung einer Begründung (Abb. 2.2). Aus der Sicht der Suchtprävention wird eine restriktive Grundausrichtung staatlicher Glücksspielpolitik gefordert. Glücksspiele erscheinen als demeritorische Güter.⁵⁶ Als demeritorisch werden Güter bezeichnet, die auf der Konsumseite negative externe Effekte verursachen. Im Fall von Glücksspielen wird vor allem auf die potentielle Suchtproblematik verwiesen. Die konsumierte Menge wäre in diesem Fall höher als diejenige, die gesamtgesellschaftlich als optimal betrachtet wird. Der Staat ist daher aus dieser Sicht berechtigt, mit geeigneten Maßnahmen die konsumierte Menge zu limitieren, um die allgemeine Wohlfahrt zu erhöhen. Allerdings hätte eine zu starke repressive Ausrichtung oder sogar ein vollständiges Verbot von Glücksspielen den negativen Nebeneffekt möglicherweise des Auf- und Ausbaus eines illegalen Glücksspielmarktes zur Folge.⁵⁷

Moralbasierte Regulierungsansätze, die Glücksspiele als „verwerfliches Gut“ betrachten, sind zumindest aus verbraucherpolitischer Sicht, die sich an der Konsumentensouveränität⁵⁸ orientiert, wenig geeignet,

„...da diese Maßnahmen letztlich nur auf einer Verteuerung des Glücksspiels und auf eine Bereicherung des Staates aus dem Glücksspiel hinauslaufen - wobei beide Aspekte gleichermaßen bedenklich sind.“⁵⁹

⁵⁵ Vgl. Albers (1993), S. 173.

⁵⁶ Vgl. Peren/Clement/Terlau (2012), S. 30 ff.

⁵⁷ Vgl. Hayer/Meyer (2004), S. 294.

⁵⁸ Vereinfacht gesprochen haben demnach die Konsumenten das Recht, frei zu entscheiden, welche Güter in welchen Mengen zur Befriedigung von Bedürfnissen nachgefragt werden können.

⁵⁹ Ahlheim/Zahn (2007), S. 375.

Gegenwärtig gelten Glücksspiele als relativ hoch besteuerte Konsumgüter.⁶⁰ Zu berücksichtigen bleibt in diesem Kontext die Verhältnismäßigkeit von staatlichen Eingriffen in die Konsumentensouveränität, die als Bestandteil jeder rationalen Ordnungs- und Verbraucherpolitik zu betrachten ist.⁶¹

„Für eine ordnungspolitisch konsistente Lösung muss ... der Vergleich mit der Suchtproblematik auf den Märkten anderer demeritorischer Güter gestattet sein. So geht man nach Angaben der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) in Deutschland derzeit von 1,6 Millionen Personen aus, die als akut alkoholabhängig bezeichnet werden müssen, wobei der Alkoholismus jährlich circa 42.000 Todesopfer fordert. Die Nikotinsucht betrifft circa 16,5 Millionen Raucher bei 3,8 Millionen Nikotinabhängigen und verursacht etwa 140.000 Tote pro Jahr. Sowohl Alkohol- als auch Nikotinprodukte werden zwar auch mit bestimmten Sondersteuern belegt, die Märkte sind aber ansonsten vergleichsweise schwach reguliert.“⁶²

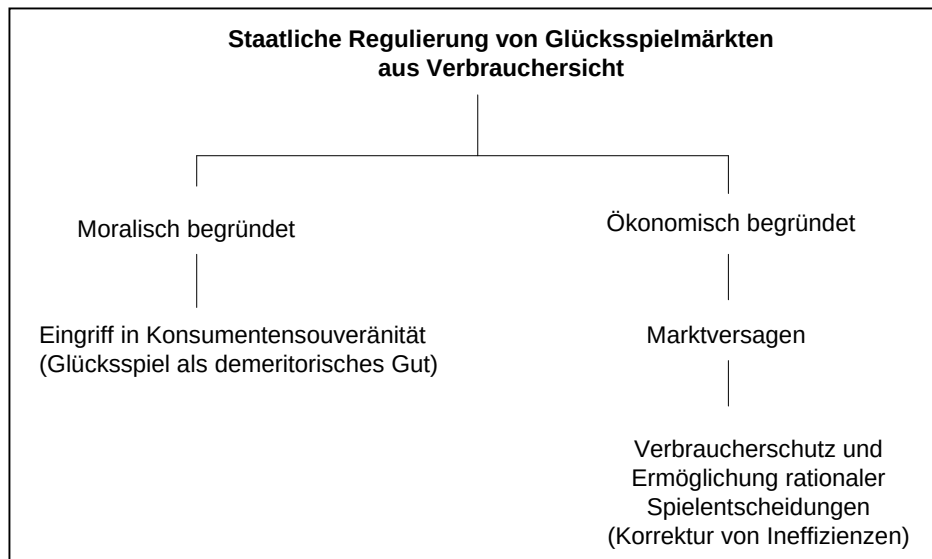


Abbildung 2.2: Begründungen für staatliche Eingriffe auf dem Glücksspielmarkt

Am schlüssigsten lässt sich die Regulierung von Glücksspielmärkten - wie auch auf anderen Märkten - aus den verschiedenen Arten des Marktversagens ableiten. Dies sind Situationen, in denen wettbewerblich organisierte Märkte aufgrund technischer oder organisatorischer Gründe zu nicht optimalen Lösungen führen.⁶³

⁶⁰ Beispielsweise Lotterien mit rund 40%; vgl. Beckert/Lutter (2008).

⁶¹ Der Staat soll demnach nur dort und dann eingreifen, wo dies zum Schutz des Verbrauchers unerlässlich ist.

⁶² Vgl. Rebeggiani (2012), S. 57.

⁶³ Vgl. Pindyck/Rubinfeld (2009), Kapitel IV.

In der Regel werden vier Arten von Marktversagen unterschieden, die sich auch auf Glücksspielmärkte beziehen lassen:⁶⁴

- Glücksspielprodukte als öffentliche Güter.⁶⁵
- Glücksspielmärkte als natürliches Monopol.⁶⁶
- Asymmetrische Verteilung von Informationen zwischen den Akteuren auf den Glücksspielmärkten.⁶⁷
- Negative externe Effekte aus der Produktion und dem Konsum von Glücksspielprodukten vor allem aus Sicht pathologischer Spieler und in Form möglicher Begleitkriminalität.⁶⁸

Fiskalische Gründe sind hingegen als Begründung für eine Monopollösung nicht geeignet.

„Wünschenswert ist daher, dass sich der Staat in seiner Glücksspielpolitik ... ausschließlich auf die Korrektur des glücksspielspezifischen Marktversagens beschränkt und vollständig auf alle fiskalisch motivierten Eingriffe in das Glücksspielwesen verzichtet.“⁶⁹

Sollten eine oder mehrere der oben benannten Tatbestände des Marktversagens zutreffen, wäre eine Monopollösung trotz ihrer eigentlichen Wohlfahrtsverluste⁷⁰ eine denkbare Regulierungsform.⁷¹ In diesem Fall wäre die Berechtigung, Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment (z.B. Lotterien) zu erbringen, von Rechts wegen auf ein einziges Unternehmen beschränkt. Dabei kann es sich handeln um ein Privatunternehmen, um eine öffentliche Anstalt, um eine Handelsgesellschaft in staatlichem Eigentum oder um einen sportlichen, karitativen oder anderen nicht nach Gewinn strebenden Verband oder Gruppierung von Verbänden. Auch eine als Konzessionsmodell bezeichnete Regulierung ist de facto ein Monopolmodell, wenn nur ein Unternehmen konzessioniert wird.

⁶⁴ Vgl. Rebeggiani (2010).

⁶⁵ Reine öffentliche Güter zeichnen sich im Konsum durch die Eigenschaften der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität aus.

⁶⁶ In diesem Fall sind die Gesamtkosten zur Bereitstellung eines Gutes deutlich niedriger, wenn nur ein Unternehmen im Monopol und nicht mehrere Unternehmen im Wettbewerb den Markt versorgt.

⁶⁷ Im Fall der asymmetrischen Informationsverteilung verfügen zwei Marktseiten oder Vertragspartner nicht über dieselben Informationen.

⁶⁸ Im Fall negativer externer Effekte wird mehr von einem Gut produziert und konsumiert als es gesamtwirtschaftlich effizient wäre.

⁶⁹ Alheim/Zahn (2007), S. 377.

⁷⁰ Monopole führen zu Wohlfahrtseinbußen, da sie im Vergleich zu wettbewerblichen Marktformen zu höheren Preisen, geringer Marktversorgung und Extra-Gewinnen des Monopolisten führen; vgl. Clement (2012), S. 157 ff.

⁷¹ In Deutschland ist der Begriff des „Staatlichen Monopols“ für das Glücksspiel zumindest aus verfassungsrechtlicher Sicht irreführend, da die Gesetzgebungskompetenz im Glücksspielrecht durch die Bundesländer ausgeübt wird und damit föderalistisch vielfältige Regelungen bestehen, die jedoch mit der Verabschiedung des Ersten Glücksspieländerungsvertrages von allen Länderparlamenten – mit Ausnahme unterschiedlicher Regelungen des gewerblichen Geldspiels in Spielhallen – weitgehend einheitlich sind.

Die Ergebnisse ökonomischer Untersuchungen zur Rechtfertigung einer Monopollösung fallen für den Glücksspielmarkt vergleichsweise eindeutig aus:⁷²

- Glücksspielprodukte sind keine öffentlichen Güter. Es handelt sich um privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Anbietern und Nachfragern.⁷³
- Allenfalls im Bereich der Lotterien und des Zahlenlottos sprechen die Größenvorteile und der Vertrauensvorsprung, den große staatliche Anbieter genießen, für ein natürliches Monopol.⁷⁴ Ein Marktversagen kann aber auch im Fall des Lotteriemarktes nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden.⁷⁵
- Asymmetrische Informationen sind grundlegender Bestandteil von Glücksspielen.⁷⁶ Dieser Sachverhalt spricht eher für eine Wettbewerbslösung, die zu höherer Transparenz, zu niedrigeren Marktpreisen und höheren Ausschüttungen beiträgt.⁷⁷

Am ehesten könnte noch der Verweis auf die negativen externen Effekte der Spielsucht⁷⁸ oder einer möglichen Spielmanipulation⁷⁹ als Rechtfertigung angeführt werden. Aus ökonomischer Sicht stellt in einem solchen Fall allerdings die alternative Regulierungsform eines Konzessionsmodells mit mehreren Unternehmen im Vergleich zu einem Monopol die geeignete Lösung dar.⁸⁰ Ein solches Modell ist in der Lage, einen Ausgleich zwischen negativen externen Effekten und dem Nutzen aus dem Angebot und dem Konsum von Glücksspielprodukten für die Allgemeinheit herzustellen. In einem Konzessionsmodell wird eine im Voraus zahlenmäßig beschränkte Menge an Lizenzen für die Erbringung von Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment erteilt und die Erbringung solcher Dienstleistungen ohne Besitz dieser Lizenzen wird verboten.⁸¹ Ob die exklusive Berechtigung (Konzession, Lizenz) auch an ein ausländisches Unterneh-

⁷² Vgl. Albers (1993), Kap. III; Adams/Tolkemitt (2001); Quitzau (2007); Daumann/Breuer (2008); Janssen/Rebeggiani (2008), Abschnitt II.

⁷³ Vgl. Rebeggiani (2010), S.18.

⁷⁴ Mit großen Lotterien können in der Regel höhere Gewinne garantiert werden können. Die Abhängigkeit der Lottonachfrage von der Höhe der Jackpots unterstreicht diesen Zusammenhang.

⁷⁵ Vgl. Quitzau (2007); Ahlheim/Benignus/Lehr/ (2006), S. 39 ff.

⁷⁶ So haben in der Regel nur die Anbieter das Wissen über die Wahrscheinlichkeiten, Verlustrisiken, Gewinnchancen oder die Struktur eines Glücksspiels, vgl. Adams/Tolkemitt (2001).

⁷⁷ Adams/Tolkemitt (2001), Kap. IV und V.

⁷⁸ Vgl. Peren/Clement/Terlau (2010), S. 47 ff.

⁷⁹ Vgl. Schmidt/Lima de Miranda (2012), S. 3.

⁸⁰ Zum Beispiel die Vergabe von Lizenzen im Marktsegment der Sportwetten.

⁸¹ Die europarechtliche und verfassungsrechtliche Bewertung eines Konzessionsmodells hängen von der konkreten Ausgestaltung des Modells ab. Wenn europäusländischen und inländischen Bewerbern dieselben Möglichkeiten eingeräumt werden, dürften aus EU-Sicht keine Einwände erhoben werden.

men vergeben wurde oder vergeben werden könnte, ist begrifflich unerheblich.⁸²

„Insgesamt wird ... deutlich, dass rein ökonomisch ein staatliches Monopol schwer begründbar ist.“⁸³

Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die Regulierung des Glücksspielmarktes nicht im Sinne einer normativen, sondern positiven Regulierungstheorie erfolgt. So beklagt auch die Monopolkommission eine zu verengte Betrachtung. Es entsteht zuweilen der Eindruck

„...als ginge man von einer staatlichen Monopolisierung als Normalzustand aus, während die wettbewerbliche Öffnung dieser Märkte – von deren Gegnern häufig als Kommerzialisierung bezeichnet – nun durch Argumente gerechtfertigt werden müsse, die jedoch wiederum nach subjektiven Maßstäben gewichtet werden.“⁸⁴

Weiter heißt es im Gutachten der Monopolkommission:

„Eine Vielzahl der mit der Regulierung des Glücksspiels vorgenommenen Beschränkungen oder Liberalisierungen der Märkte lassen sich eher durch historische Rigiditäten und fiskalische Interessen als durch konsequente Verfolgung der gesellschaftlichen Ziele erklären.“⁸⁵

Auch Biedenkopf, ehemaliger Ministerpräsident des Freistaates Sachsen, kommt zu dem Schluss,

„...dass die Länder in ihrer Eigenschaft als Unternehmer ein Kartell gegründet haben, um ein Monopol zu begründen, um damit ihre Einnahmen zu erhöhen und gleichzeitig gewerbliche Wettbewerber aus dem Markt zu verdrängen.“⁸⁶

Wettbewerbliche Modelle sind daher durchaus eine denkbare Form der Regulierung. In diesem Fall ist jedes Unternehmen, welches Glücksspieldienstleistungen in einem oder mehreren Marktsegmenten erbringen möchte, grundsätzlich zu einem Angebot berechtigt. Eine nationale Regulierung gilt auch dann als Wettbewerbsmodell, wenn beteiligte Unternehmen zwar eine staatliche Genehmigung (Lizenz) beantragen müssen⁸⁷, aber eine nicht im Voraus beschränkte Anzahl von Genehmigungen für die Erbringung

⁸² Am 1. März 2010 haben die Bundesländer einen Fragenkatalog für eine „Strukturierte Anhörung“ zum Glücksspielwesen vorgelegt. Die Begriffsdefinition des Monopols stimmt überein mit jenen in der strukturierten Anhörung.

⁸³ Vgl. Rebeggiani (2010), S. 21.

⁸⁴ Monopolkommission (2010/2011), Ziffer 10, S. 47.

⁸⁵ Monopolkommission (2010/2011), Ziffer 2, S. 21.

⁸⁶ Anlässlich der Eröffnungsrede der 30. Internationalen Fachmesse für Unterhaltungs- und Warenautomaten (IMA) am 18. Januar 2011 in Düsseldorf; zitiert nach: <http://www.presseportal.de/pm/42934/1752054/biedenkopf-laender-bilden-unzulaessiges-kartell-mit-bild>.

⁸⁷ Zum Beispiel, um ihre Fachkompetenz, Solvenz, Redlichkeit oder andere Art der Eignung zu dokumentieren.

von Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment erteilt wird.

Ob auch ausländische Unternehmen als geeignet gelten oder gelten können, ist begrifflich unerheblich. Allerdings erscheint auch in diesem Modell eine strikte Höchstzahl an Lizenzen notwendig, die garantiert, dass alle Unternehmen kontrolliert werden können und nur solche Unternehmen lizenziert werden, die den für die Zulassung notwendigen Kriterien entsprechen.⁸⁸

Insgesamt stehen damit aus ökonomischer Sicht für die Regulierung von Glücksspielmärkten mehrere Optionen zur Verfügung. Dabei sind eine übergreifende Rahmenregulierung für alle Glücksspiele, eine sektorspezifische Regulierung oder Mischformen möglich (Abb. 2.3).

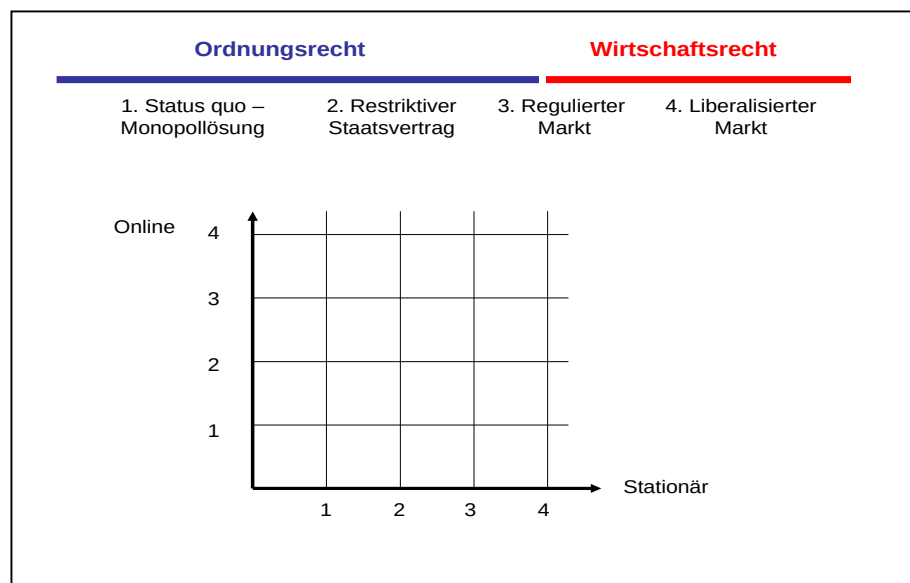


Abbildung 2.3: Regulierungsoptionen

Ein „überlegenes“ Regulierungsszenario ist schwierig zu identifizieren, da jede Form der Regulierung Vor- und Nachteile aufweist. Insofern kommt es darauf an, Kosten und Nutzen der Regulierung abzuwägen und zu bilanzieren.⁸⁹

- Befürworter einer Monopollösung könnten auf die Reduzierung des Angebots, einen effizienten Spielerschutz,⁹⁰ die Möglichkeit der Gewinnmaximierung des Anbieters oder auf erwartete höhere Einnahmen des Staates verweisen.⁹¹ Mögliche Nachteile bestehen in

⁸⁸ Grohall/Kuschej (2011), S. 38.

⁸⁹ Vgl. Becker (2006).

⁹⁰ Vgl. Stein/von Buttlar (2006).

⁹¹ Solche Einnahmen können z.B. öffentliche Einrichtungen mit kultureller oder sozialer Zweckgebundenheit begünstigen. Zusätzlich könnten die Glücksspieleinnahmen genutzt werden, um die negativen externen Effekte, die durch das Glücksspiel entstehen, zu internalisieren (z.B. Ausgaben für Präventionsprojekte).

höheren Preisen für die Konsumenten, einer geringeren Innovations- und Werbetätigkeit sowie höheren Fix- und Durchschnittskosten.⁹²

- Die Konzessionslösung ermöglicht eine perfekte Mengensteuerung durch Quotierung, die Erzielung von Einnahmen durch Versteigerung von Lizenzen⁹³ sowie innovativen Wettbewerb unter den Konzessionsnehmern.⁹⁴ Schwierigkeiten können aus der Ausgestaltung der Regulierung und aus dem Verteilungsverfahren resultieren.⁹⁵
- Die Liberalisierung gewährleistet eine relativ preiswertere Teilnahme am Glücksspielmarkt, höhere Werbeeinnahmen sowie die innovative (Weiter-)Entwicklung von Produkten. Mögliche Nachteile können in der Ausweitung des pathologischen Glücksspiels oder im Vergleich zu anderen Modellen möglicherweise in geringeren Einnahmen für den Staat bestehen.⁹⁶

Zu klären bleibt zudem, aus welcher Perspektive (z.B. Staat, Spieler, Anbieter) eine Beurteilung der jeweiligen Regulierungsform vorgenommen wird (Abb. 2.4).⁹⁷

Perspektive	Regulierungsform		
	Monopol	Quotierung	Liberalisierung
Staat • Spielerschutz • Einnahmen			
Spieler • Normalspieler • Problemspieler • Pathologischer Spieler			
Anbieter • Inland • Ausland			
++ sehr vorteilhaft; + vorteilhaft 0 = neutral - nachteilig; -- sehr nachteilig			

Abbildung 2.4: Regulierungsmatrix⁹⁸

Bezogen auf Deutschland sind in die Diskussion von Regulierungsansätzen auch Föderalismusaspekte und damit verbundene steuerliche Fragen zu

⁹² Diese Nachteile entsprechen im Wesentlichen den Wohlfahrtsverlusten einer Monopollösung.

⁹³ Beispiel: Versteigerung von Mobilfunk-Lizenzen.

⁹⁴ Vgl. am Beispiel der Sportwetten z.B. VPRT/Arbeitskreis Wetten (2006); ifo-Institut (2006).

⁹⁵ Vgl. Hecker, M. (2006).

⁹⁶ Vgl. Becker (2006).

⁹⁷ Die Notation ist beispielhaft zu verstehen.

⁹⁸ Vgl. auch Becker (2006).

beachten.⁹⁹ Bei den strukturellen Auswirkungen ist z.B. zu klären, welche Institutionen welche Aufgaben übernehmen könnten. Auch müssen die verhaltensbezogenen Auswirkungen der einzelnen Regulierungsoptionen analysiert werden. Hier wäre z.B. zu klären, welche Auswirkungen sich auf die Gefährdungspotentiale von Glücksspielen für die Bevölkerung ergeben würden und wie diese möglichst gering gehalten werden könnten.

Ausgehend von einer solchen Erweiterung, wäre eine mehrdimensionale Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen, bei der unterschiedliche Parameter herausgearbeitet würden, mit deren Hilfe der Vergleich der unterschiedlichen Regulierungsoptionen vorgenommen werden könnte.

„Insgesamt eröffnet der Glücksspielmarkt interessante Forschungsperspektiven hinsichtlich des staatlichen Regulierungsverhaltens und der Grenzen staatlicher Macht angesichts neuer Technologien. Auseinandersetzungen um widerstreitende Interessen wie Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Eindämmung des Glücksspiels und Volksgesundheit ließen sich daran ablesen. Außerdem stellen Regulierungswechsel natürliche Experimente dar, mit denen das Verbraucherverhalten auf legalen und illegalen Märkten verglichen werden könnte.“¹⁰⁰

2.1.2 Gesetzlicher Rahmen der Regulierung

Der Regulierungsrahmen des Glücksspielmarktes in Deutschland ist historisch gewachsen und kann nicht schlüssig aus Ansätzen der ökonomischen Theorie hergeleitet werden.¹⁰¹

„Im Falle der Regulierung des Glücksspielmarktes ist der Einfluss der Monopolbefürworter auf die Politik als stärker einzuschätzen als der Einfluss derjenigen, die für alternative Regelungen eintreten.“¹⁰²

Die rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland sind vor allem durch eine Dualität zwischen Landes- und Bundesrecht bzw. Ordnungs- und Wettbewerbsrecht gekennzeichnet (Tab. 2.2):

- a) Landesrecht (Ordnungsrecht)
 - Lotterien und Sportwetten im Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2012.¹⁰³
 - Spielbanken in den Spielbankgesetzen¹⁰⁴ und im GlüStV 2012.

⁹⁹ Vgl. Becker (2007); S. 8.

¹⁰⁰ Wehinger (2011), S. 92 f.

¹⁰¹ Vgl. Becker (2010).

¹⁰² Rebeggiani (2010), S. 1.

¹⁰³ http://www.dvtm.net/fileadmin/pdf/gesetze/Gesetz_2008-01-03_Gl%C3%BCksspielstaatsvertrag.pdf.

¹⁰⁴ Eine Übersicht findet sich unter <http://www.isa-guide.de/isa-law/spielbankenrecht>.

- Gewerbliches Geldspiel im GlüStV 2012 und spielhallenbezogene Regelungen in Landesausführungs-/Landesglücksspielgesetzen zum GlüStV 2012 sowie in Landesspielhallengesetzen.
 - Pferdewetten im GlüStV 2012.
- b) Bundesrecht (Wettbewerbsrecht)
- Gewerbliche Spiele: Geldspielgeräte und andere Spiele in §§ 33c ff. Gewerbeordnung (GewO)¹⁰⁵ nebst Spielverordnung (SpielV).¹⁰⁶
 - Pferdewetten: Buchmacher und Totalisatoren, §§ 1 bis 16 Rennwett- und Lotteriegesezt (RennWLottG).¹⁰⁷

Sachbereich	Rechtsgrundlagen
Glücksspiele allgemein	Bundesrecht: §§ 284-287 StGB Zivilrecht: §§ 762, 763 BGB (Verbindlichkeit von Spiel, Wette, Lotterie- und Ausspielungsvertrag) Landesrecht: GlüStV 2012
Gewerbliches Spiel	Bundesrecht: Regelungen in der Gewerbeordnung (GewO) und der Spielverordnung (SpielV) Landesrecht: GlüStV 2012, spielhallenbezogene Regelungen
Spielbanken	Landesrecht: Spielbankgesetze der einzelnen Bundesländer, GlüStV 2012
Lotterien/Ausspielungen	Landesrecht: GlüStV 2012
Sportwetten	Landesrecht: GlüStV 2012 Bundesrecht: Art. 19 Einigungsvertrag: Gültigkeit der DDR-Sportwettlizenzen
Renn-/Pferdewetten	Bundesrecht: RennWLottG und Ausführungsbestimmungen Landesrecht: GlüStV 2012

Tabelle 2.2: Glücksspielrecht in Deutschland

Die ordnungspolitischen Regulierungsmaßnahmen umfassen Lotterien, Spielbanken und Sportwetten. Deren Schwerpunkt liegt in der Gefahrenabwehr, wobei das Glücksspielangebot grundsätzlich nicht privaten Gewinninteressen dienen soll. Die wirtschaftsrechtlichen Regulierungsmaßnahmen beziehen sich auf das gewerbliche Spiel und auf Pferdewetten. Hier ist eine erwerbswirtschaftliche Betätigung grundsätzlich möglich, jedoch wird auch dieser Bereich zum Schutz der Verbraucher streng reguliert.

Der Regulierungsrahmen in den Mitgliedstaaten der EU muss mit den übergeordneten Anforderungen vereinbar sein, die von den EU-Institutionen verabschiedet worden sind. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) lässt den

¹⁰⁵ <http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/>.

¹⁰⁶ <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/spielv/gesamt.pdf>.

¹⁰⁷ <http://www.gesetze-im-internet.de/rennwloottg/BJNR003930922.html>.

EU-Mitgliedstaaten eine weitgehende Freiheit, ob und wie der nationale Glücksspielmarkt reguliert wird.¹⁰⁸ Die Erzielung von Einnahmen, selbst wenn diese für gemeinnützige und wohltätige Zwecke verwandt werden, darf nur ein Nebenzweck, nicht aber der eigentliche Grund der jeweiligen Regulierung sein.

In seiner Entscheidung in der Rechtssache *Gambelli* hat der EuGH festgestellt, dass nationale Rechtsvorschriften über die Veranstaltung von Glücksspielen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 43, Art. 49 EG-Vertrag) nicht entgegenstehen, wenn diese zur Erreichung übergeordneter politischer Ziele, wie der Gesundheits- oder Sozialpolitik, tatsächlich gerechtfertigt sind.¹⁰⁹ In diesem Kontext wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Veranstaltung von Glücksspielen der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 ff EG und nach Art. 43 EG der Niederlassungsfreiheit unterliegen.¹¹⁰

Ein staatliches Monopol ist nach der Rechtsprechung des EuGH hier nur dann zu rechtfertigen, wenn dieses Monopol nach seiner gesetzlichen und tatsächlichen Ausgestaltung „kohärent und systematisch“ zur Begrenzung der Spiel- und Wetttätigkeit beiträgt und „nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.“ Die Position für die Bundesrepublik Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 28. März 2006 präzisiert. Es lässt jedoch die rechtliche Ausgestaltung der Regulierung des Glücksspielmarktes offen.

„Ein verfassungsmäßiger Zustand kann daher sowohl durch eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols erreicht werden, die sicherstellt, dass es wirklich der Suchtbekämpfung dient, als auch durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltung durch private Wettunternehmen.“¹¹¹

Die vom EuGH verlangte Kohärenz der Regulierung bedeutet nicht, dass die Kompetenzen auf einer Ebene (Bund, Länder) konzentriert sein müssen. Allerdings müssen die Regulierungen eines Bereichs im Kontext mit dem gesamten Glücksspielbereich geeignet sein, in kohärenter und systematischer Art und Weise zu der Erreichung der Ziele der Regulierung des gesamten Glücksspielbereichs beizutragen. Die Kohärenz lässt sich in verschiedene Dimensionen einteilen¹¹² (Abb. 2.5):

- Bei der horizontalen Kohärenz werden mehrere verschiedene Spielarten verglichen. Damit ist nicht verbunden, dass alle Spielarten vollkommen gleich geregelt werden müssen. Dies wäre nur dann nötig, wenn

¹⁰⁸ Vgl. Heseler (2013).

¹⁰⁹ EuGH, Rs. C-243/01 „*Gambelli*“, Urteil vom 6. November 2003.

¹¹⁰ Vgl. die verbundenen Rechtssachen des EuGH C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/7 und C-410/07.

¹¹¹ Vgl. 1 BvR 1054/01.

¹¹² Vgl. Alber (2012).

die Spiele aus der Sicht des Spielers austauschbar, also gleichartig wären. Im Hinblick auf die Rechtfertigungsgründe muss jedoch in der Gesamtschau eine gleichwertige, vergleichbare Regulierung betrieben werden. Wenn einige Spielformen - z.B. zur Kanalisierung der Spielsucht - streng geregelt werden und andere gar nicht, ist eine solche Regelung aus rechtlicher Sicht inkohärent.

- Die vertikale Kohärenz bezieht sich auf eine einzelne Spielart. Sie ist z.B. dann nicht gegeben, wenn bei einer Spielform der angegebene Rechtfertigungsgrund der Bekämpfung der Spielsucht nicht stimmig verfolgt wird, weil z.B. Anreize für Spiele geschaffen werden, indem eine intensive Werbung für sie erlaubt ist, oder wenn Spielangebote übermäßig ausgeweitet werden.
- Im Fall einer sektoriellen Kohärenz wird beurteilt, ob gleiche Spiele (nicht) gleich geregelt werden, je nachdem, wo und wie die Spiele betrieben werden. Dies ist z.B. bei Automaten Spielen der Fall, die unterschiedlich geregelt sind, je nachdem, ob sie in Spielbanken oder in Spielhallen bzw. Gaststätten betrieben werden.

In verschiedenen Urteilen kommt der EuGH zu dem Ergebnis, dass das Glücksspiel in Deutschland trotz des am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen GlüStV nicht in kohärenter und systematischer Weise geregelt ist.¹¹³

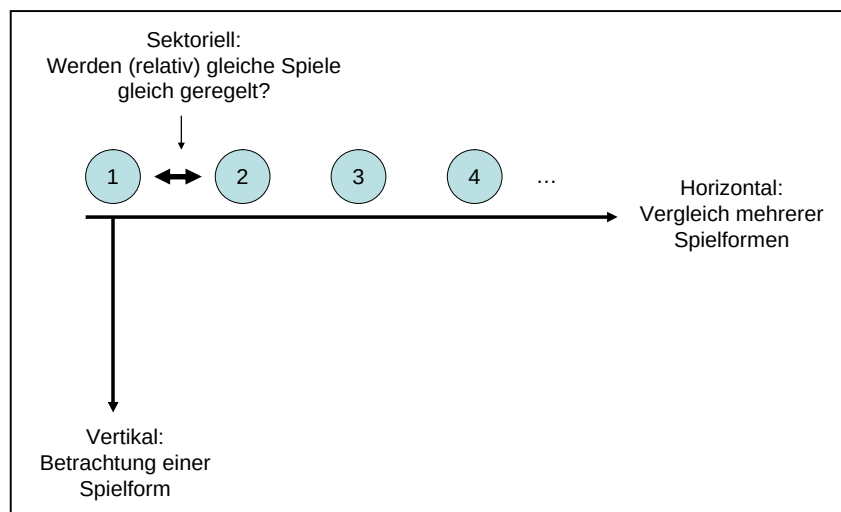


Abbildung 2.5: Ausprägungen der Kohärenz der Regulierung

Der EuGH hatte in seinen Entscheidungen bisher die rechtliche Bewertung schwerpunktmäßig an der vertikalen Kohärenz ausgerichtet.¹¹⁴ Der EuGH spricht aber auch Gesichtspunkte der horizontalen Kohärenz an.

¹¹³ EuGH, Rs. C-46/08 - Carmen Media; Rs. C-316/07, C-358/07 bis 360/07, C-409/07 und C-410/07 - Markus Stoß; EuGH Rs. C-409/06 - Winner Wetten GmbH.

¹¹⁴ Schlussanträge Paolo Mengozzi vom 4. März 2010, Rs. C 316/07 „Markus Stoß“ u.a.; BVerfG, Beschluss vom 20. März 2009, Az. 1 BvR 2410/08, Rdn. 17.

*„Mit dem im Rahmen der Organisation von Sportwetten und Lotterien staatlich errichteten Monopol wird das Ziel der Bekämpfung der mit Glücksspielen verbundenen Gefahren nicht in kohärenter und systematischer Weise verfolgt...“*¹¹⁵

Ähnlich urteilt auch die Monopolkommission bezogen auf die unterschiedliche Behandlung von Spielformen.

*„Die unterschiedliche Behandlung unterschiedlicher Spielformen, die mit der beschränkten Zulassung der gewerblichen Automaten Spiele auf der einen Seite und einem staatlichen Monopol der Spielcasinos (mit wesentlich gelockerten Werberestriktionen) auf der anderen Seite erfolgt, erscheint mit der Eindämmung der Spielsucht nicht begründbar und sollte überprüft werden.“*¹¹⁶

Der GlüStV 2008 wurde durch die Urteile des EuGH nicht nichtig, sondern galt mit seinen Werbe- und Vertriebsbeschränkungen für die staatlichen und staatlich-lizenzierten Glücksspielanbieter zunächst weiter.

Aufgrund des gemeinschaftsrechtlichen Vorrangs ist der GlüStV jedoch insoweit nicht mehr rechtswirksam, als daraus erwachsende Beschränkungen die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit betreffen, wie z.B. das aus dem EU-Ausland angebotene Glücksspiel im Internet.¹¹⁷ Insgesamt ist die Kohärenz des deutschen Glücksspielrechts aus EU-rechtlicher Perspektive noch nicht abschließend geklärt.¹¹⁸

Angesichts der traditionellen Verteilung der Gesetzgebungskompetenz auf Bund und Länder sieht sich Deutschland nach der Entscheidung des EuGH vor besondere Herausforderungen gestellt. Die Kohärenz bedeutet nämlich auch, dass sich die Bundesländer auf einheitliche Regelungen verständigen müssen. Der gesetzgeberische Alleingang eines Bundeslandes kann daher die Regelungen in anderen Bundesländern angreifbar machen.¹¹⁹

Zu verweisen ist in diesem Kontext auf das Bundesland Schleswig-Holstein, das Anfang des Jahres 2012 eine neue, eher liberalere Regulierung von Glücksspielen mit dem Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein umgesetzt hatte und aus dem Verbund der übrigen Bundesländer ausgeschert war.¹²⁰ So wurden Online-Casinospiele und Poker zugelassen und die Zahl der Lizenzen nicht limitiert.

¹¹⁵ Pressemitteilung Nr. 78/10, Luxemburg, den 8. September 2010; Urteil vom 8. September 2010, Rs. C - 46/08 „Carmen Media“.

¹¹⁶ Monopolkommission (2010/2011), Ziffer 54.

¹¹⁷ Vgl. ifo-Institut (2011), S. 37.

¹¹⁸ Vgl. Uwer (2012), Ziffer 15.

¹¹⁹ Vgl. Becker (2012a).

¹²⁰ Juris-Abkürzung: GlSpielG SH (Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein).

Seither wurden von dem Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 26 Lizenzen für Sportwettenanbieter und 23 Lizenzen für Anbieter von Online-Casinospielen für sechs Jahre erteilt. Der GlüStV 2012 setzt dem Glücksspiel deutlich engere Grenzen als das schleswig-holsteinische Gesetz. So ist z.B. Online-Poker nicht erlaubt und die Zahl der Sportwettenanbieter auf maximal 20 begrenzt. Zusätzlich sind auf Grund des Ersten GlüÄndStV zahlreiche Maßnahmen zur Eindämmung der Spielsucht vorgegeben. Zu nennen sind hier insbesondere die Begrenzung der Einsätze für Lotterien und Sportwetten auf 1.000 € im Monat, starke Einschränkungen bei der Werbung sowie das Verbot z.B. von Live-Sportwetten.¹²¹

Aus ökonomischer Sicht scheint das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz eher in der Lage, eine möglichst hohe Kanalisierung der Spielsucht in den regulierten Markt zu erreichen,

„...da sich nur hier Steuereinnahmen generieren und Maßnahmen zur Eindämmung der Spielsucht implementieren lassen.“¹²²

Auch aus Sicht vieler Glücksspielunternehmen, die derzeit unter unsicheren Rahmenbedingungen operieren, eröffnen rechtskonforme EU-Regelungen die Möglichkeit,

„...deutschen Kunden sichere, attraktive und marktgerechte Produkte anzubieten. Nur so können der bestehende Graumarkt reguliert sowie Steuereinnahmen für den Sport und soziale Aufgaben gesichert werden.“¹²³

Schleswig-Holstein hat nach dem Regierungswechsel im Oktober 2012 seinen Sonderweg beim Glücksspiel beendet und ist seit dem 25. Januar 2013 dem GlüStV 2012 der 15 anderen Bundesländer beigetreten. Das bisherige schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz wird dadurch in den entscheidenden Teilen aufgehoben.¹²⁴ Die bisher auf Grundlage des GlSpielG SH erlassenen immerhin bis heute 26 Sportwetten- und 23 Casinospiel-Lizenzen bleiben jedoch für die gesamte Laufzeit von sechs Jahren in Kraft. In diesem Umfang gilt auch das GlSpielG SH weiter.¹²⁵

Fazit:

„Die gegenwärtige Gesetzgebung ist durch ein Nebeneinander von verschiedenen Gesetzeswerken und einer Aufsplitterung der Kompetenz zwischen Bund und Ländern geprägt. Dies erschwert eine konsistente und kohärente Umsetzung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags.“¹²⁶

¹²¹ Vgl. Schmidt/Lima De Miranda (2012).

¹²² Schmidt/Lima De Miranda (2012), S. 8.

¹²³ <http://de.pokernews.com/neuigkeiten/2011/04/gluecksspielunternehmen-fordern-wettbewerbs-und-eu-konforme-8182.htm>.

¹²⁴ <http://www.wiwo.de/finanzen/steuern-recht/gluecksspiel-schleswig-holstein-beendet-seinen-alleingang-/7681320.html>.

¹²⁵ Vgl. Hambach/Riege (2013).

¹²⁶ Becker (2010), S. 7.

2.2 Entwicklung (un-)regulierter Glücksspielmärkte

Glücksspielmärkte lassen sich in einen regulierten und einen nicht-regulierten Markt einteilen. Der nicht-regulierte Markt teilt sich in einen grauen und einen schwarzen Markt (Abb. 2.6):

1. Der weiße, legale Markt ist einer staatlichen Regulierung unterworfen. Diese Art der Regulierung kann nicht schlüssig mit ökonomischen Argumenten des Marktversagens abgeleitet werden, sondern wird gegenwärtig im Wesentlichen mit der Notwendigkeit zur Kanalisierung der Spielsucht begründet.
2. Auf dem grauen Markt findet Handel statt, der zwar ordnungspolitisch nicht gewünscht ist, gleichwohl aber nicht per se illegal ist. Je nach staatlicher Regulierung in einzelnen Mitgliedstaaten der EU ist dieser graue Markt jedoch auch einer staatlichen Regulierung unterworfen.
3. Der schwarze, illegale Markt umfasst grundsätzlich verbotene Formen des Glücksspiels. Der Schwarzmarkt ist ein Markt, der vom Staat nicht gebilligt wird. Er gehört zur Schattenwirtschaft. Schwarzmärkte entstehen typischerweise dort, wo der Staat bestimmte Marktfaktoren ausschaltet (z.B. durch Höchstpreise oder Rationierungen)¹²⁷ oder ganze Märkte verbietet.¹²⁸

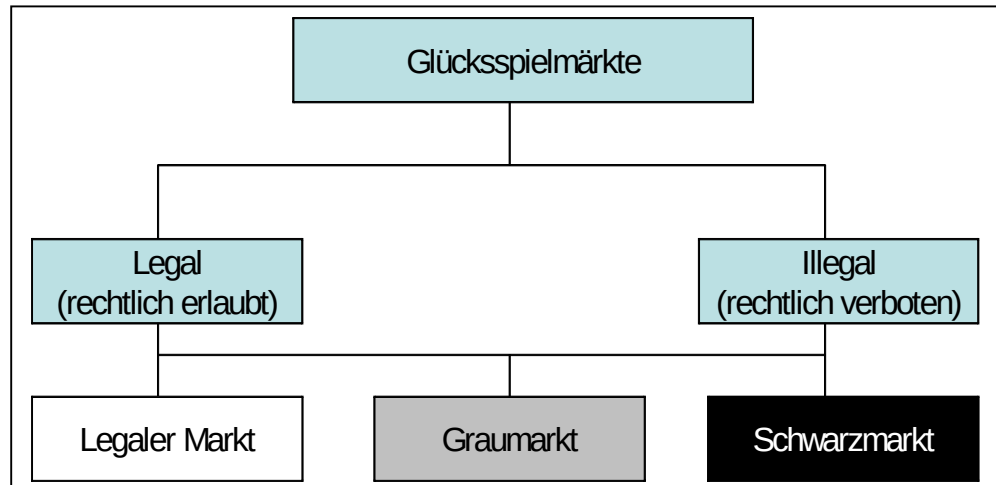


Abbildung 2.6: Segmente von Glücksspielmärkten

Die Regulierung des Glücksspielmarktes obliegt, wie beschrieben, innerhalb der EU grundsätzlich der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Insbesondere beim grenzüberschreitenden Online-Glücksspielangebot ist eine Abgrenzung zwischen „legal“ und „illegal“ schwierig, da eine notwendige international rechtsverbindliche Vereinbarung, in welcher für „legale“ Online- Glücks-

¹²⁷ Vgl. Clement, R. (2012), S. 131 ff.

¹²⁸ Vgl. Wehinger, F. (2011).

spiel-Anbieter und deren Aufsichtsbehörden Mindestanforderungen festgelegt sind, nicht existiert (Tab. 2.3).¹²⁹

„Der Begriff „Graumarkt“ wird im EU-Recht häufig zur Beschreibung einer bestimmten faktischen oder rechtlichen Situation verwendet. ... Für die Zwecke dieser Konsultation bezeichnet der Begriff „Graumarkt“ Märkte, auf denen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten ordnungsgemäß zugelassene Anbieter in einem anderen Mitgliedstaat Online-Glücksspieldienste anbieten, ohne gemäß den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften eine Erlaubnis dafür erhalten zu haben. Illegale bzw. schwarze Märkte bezeichnen dagegen Märkte, auf denen Online-Glücksspieldienste von nicht zugelassenen Veranstaltern angeboten werden.“¹³⁰

Markt	Spielformen - National	Spielformen - EU-Recht
weiß	reguliert, erlaubt	reguliert, erlaubt
grau	unreguliert, nicht erlaubt	in einzelnen EU-Mitgliedstaaten erlaubt, reguliert (z.B. durch Lizenz) ¹³¹
schwarz	unreguliert, nicht erlaubt	unreguliert, nicht erlaubt

Tabelle 2.3: Marktsegmente des Glücksspielmarktes

Durch das rasant wachsende Angebot von Online-Glücksspielen, das keine nationalen Grenzen kennt, besteht aus Sicht der EU-Kommission die Notwendigkeit für eine enge Kooperation sowohl zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden als auch zwischen der Europäischen Union (EU) und den Mitgliedstaaten. Das Online-Glücksspiel weist in der EU jährliche Wachstumsraten von knapp 15% auf. Für 2015 wird mit jährlichen Einnahmen in einer Größenordnung von 13 Mrd. € gerechnet, während sie 2011 bei 9,3 Mrd. € lagen. Dies würde einer Wachstumsrate von 40% entsprechen.¹³²

2.2.1 Status Quo

Nachfolgend wird analysiert, wie sich regulierte und unregulierte Märkte in Deutschland entwickelt haben. Diese Analyse kann Hinweise auf die tatsächliche Effizienz der Regulierung geben.

Als regulierter Markt werden im Kontext des deutschen Glücksspielmarktes die Bereiche bezeichnet, die nach deutschem Recht zulässigerweise ange-

¹²⁹ Vgl. Frank, A. (2012).

¹³⁰ EU-Kommission (2011a), S. 3, Fußnote 3.

¹³¹ Einige EU-Mitgliedstaaten (z.B. Deutschland, Österreich, Niederlande) kennen ein vollständiges oder teilweises Verbot von Online-Glücksspielen, andere sehen ein nationales Monopol vor (z.B. Finnland, Portugal, Schweden). In einigen Mitgliedstaaten (z.B. Dänemark, Frankreich, Italien) darf mehr als ein Anbieter Online-Glücksspiele anbieten. Andere Mitgliedstaaten kennen sehr liberale Regeln, die es fast jedem Unternehmen ermöglichen, eine Glücksspiellizenz zu erwerben (z.B. Großbritannien, Spanien, Malta).

¹³² Vgl. EU-Kommission (2012a), S. 3.

boten werden dürfen (Abb. 2.7). Dazu zählen insbesondere alle Produkte des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB),¹³³ die Klassenlotterien¹³⁴, die Fernsehlotterien¹³⁵, Gewinnsparen¹³⁶, die Angebote der Spielbanken¹³⁷, gewerbliches Geldspiel sowie Pferdewetten. Auch Geschicklichkeitsspiele und Telefonmehrwertdienste zählen dazu.

Lotterien, Casinospiele und Wetten mit Ausnahme von Pferdewetten werden vom GlüStV erfasst. Geldspielgeräte und Pferdewetten dürfen über das Bundesrecht gewerblich betrieben oder organisiert werden und nehmen eine Sonderstellung ein. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Geldspielgeräte legt das Gewerberecht (GewO) mit der Spielverordnung (SpielV) fest. Stationäre Pferdewetten unterliegen dem Rennwett- und Lotteriegesetz.

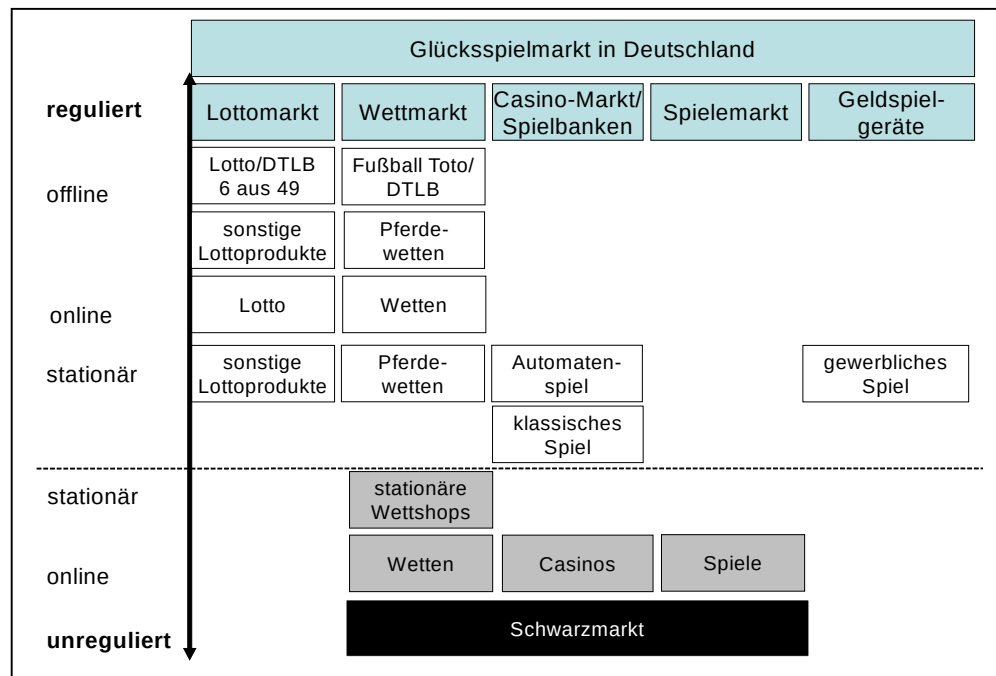


Abbildung 2.7: Glücksspielmarkt in Deutschland¹³⁸

¹³³ Ab 1. Juli 2012 ist das Lotto-Spiel auch online möglich.

¹³⁴ Die GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder ist der staatliche Anbieter von Klassenlotterien und Glücksspielen in Deutschland. Vorgänger der GKL waren die Nordwestdeutsche Klassenlotterie (NKL) und die Südwestdeutsche Klassenlotterie (SKL), deren Rechte, Pflichten und Verbindlichkeiten die GKL im Wege der Gesamtrechtsnachfolge übernommen hat.

¹³⁵ Aktion Mensch, ARD-Fernsehlotterie.

¹³⁶ Das Gewinnsparen ist ein Sparvertrag mit Lotterie. Diese Kombination bieten Sparkassen und Genossenschaftsbanken an. Einen Teil des Einsatzes legen die Banken für Kunden zurück und zahlen ihn am Jahresende wieder aus.

¹³⁷ Kleines und großes Spiel (= Glücksspielautomaten und Tischspiele wie z.B. Roulette, Baccara oder Poker).

¹³⁸ Vgl. Deloitte/Toche (2006).

Der unregulierte Markt bezeichnet alle privaten Angebote, deren rechtlicher Status nicht definitiv geklärt ist oder die nach deutschem Recht untersagt sind. Darunter fallen insbesondere die stationären, privaten Anbieter von Sportwetten, die über keine deutsche Lizenz verfügen, sowie die Nutzung des Internet-Vertriebskanals für sämtliche Online-Glücksspiele und Online-Wetten. In diesem Zusammenhang sind auch Anbieter, die eine legale Lizenz in einem der EU-Mitgliedsstaaten erworben haben, betroffen.¹³⁹

Die aktuellen Angaben für den regulierten und unregulierten Markt beziehen sich auf das Jahr 2010. Der regulierte Markt hatte in Deutschland im Jahr 2010 gemessen am Spieleinsatz eine Größenordnung von etwa 32 - 33 Mrd. €. ¹⁴⁰ Der Bruttospielertrag als Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den rechtmäßig ausbezahlten Gewinnen lag im Jahr 2010 bei etwa 8,75 Mrd. € (Tab. 2.4). Für das Jahr 2011 liegen auch Angaben für den regulierten Markt vor. Danach lag der Spieleinsatz bei rund 32,7 Mrd. € und der Bruttospielertrag bei rund 9 Mrd. €. ¹⁴¹

Glücksspielform	Spieleinsatz	Bruttospielertrag
Spielbanken	6.187	557,0
Gewerbliche Spielhallen/Gaststätten	17.210	3.940,0
Deutscher Lotto-Toto-Block	6.500	3.336,7
Klassenlotterien	482,4	250,3
Fernsehlottorien	596,8	417,8
Sparkassen/Volksbanken	475,8	214,1
Pferdewetten	235,9	59,0
regulierter Markt	31.687,9	8.774,8

Tabelle 2.4: Spieleinsatz und Bruttospielertrag auf dem regulierten Glücksspielmarkt in Deutschland 2010 in Mio. €¹⁴²

Spätestens mit Einbeziehung des Online-Vertriebs auch im Ausland ansässiger Glücksspielunternehmen zeigt sich, dass der Glücksspielmarkt in Deutschland größer ist, als er statistisch ausgewiesen wird.¹⁴³ Für das Jahr 2010 wird der Bruttospielertrag für private Sportwetten und Online-Glücksspiele in Deutschland im unregulierten Markt auf rund 735 Mio. € geschätzt (Tab. 2.5).¹⁴⁴ Dies entspräche einem Anteil von 7,7% bei einem Bruttospielertrag für den gesamten Glücksspielmarkt von rund 9.5 Mrd. €. Grundlage dieser Schätzung ist eine Hochrechnung auf Basis einer repräsentativen

¹³⁹ http://www.fauler-spiel.de/front_content.php?idcat=8.

¹⁴⁰ Vgl. Meyer (2011).

¹⁴¹ <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/Gluecksspielmarkt2011.pdf>.

¹⁴² Vgl. Barth (2012).

¹⁴³ Zu berücksichtigen bleibt, dass es keine offiziellen Statistiken zu den oben genannten Marktsegmenten gibt. Es gibt daher unterschiedliche Beurteilungen zum regulierten bzw. unregulierten Glücksspielmarkt.

¹⁴⁴ Vgl. Barth (2012).

Bevölkerungsumfrage der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Köln aus dem Jahr 2009.¹⁴⁵

Glücksspielform	Bruttospielertrag in Mio. €	in %
regulierter Markt	8.774,8	92,3
unregulierter Markt	735,6	7,7
Gesamtmarkt	9.510,4	100,00

Tabelle 2.5: Regulierter und unregulierter Markt 2010
in Deutschland in Mio. €¹⁴⁶

Andere Studien schätzen den Anteil des unregulierten Marktes höher ein. *Goldmedia* kommt auf Grundlage von Angaben der Anbieter zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2009 bereits etwa 17% des gesamten Glücksspielmarktes auf unregulierte Angebote entfallen sein dürften (Abb. 2.8). Dies würde einem in Deutschland unregulierten und damit unkontrollierten sowie zudem un versteuerten Bruttospielertrag von insgesamt etwa 1,7 Mrd. € pro Jahr entsprechen.¹⁴⁷

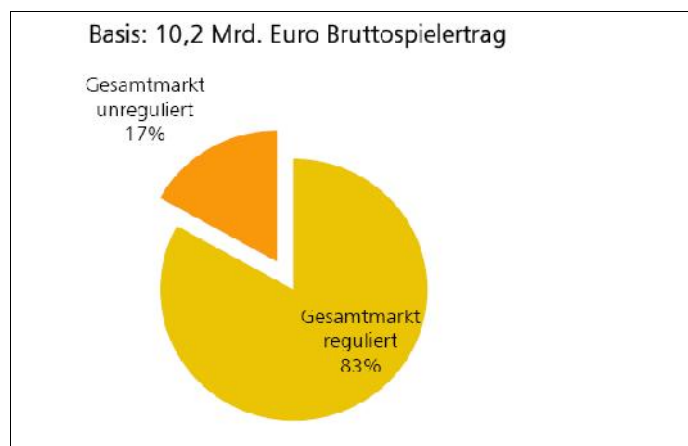


Abbildung 2.8: Anteil des unregulierten und regulierten Marktes am Gesamtmarkt gemessen am Bruttospielertrag in Deutschland 2009¹⁴⁸

*„Der unregulierte Anteil des Marktes macht je nach Segment (Wetten, Casino, Lotto) zum Teil mehr als 50 Prozent des jeweiligen Gesamtmarktes aus und lässt eine Verlagerung der Glücksspielerlöse hin zu unregulierten Angeboten erkennen. Hintergrund ist hier wohl, dass die Spieler durch das fehlende Angebot der in Deutschland regulierten Anbieter auf ausländische Seiten mit Angeboten in deutscher Sprache ausweichen.“*¹⁴⁹

¹⁴⁵ Vgl. Becker/Barth (2012).

¹⁴⁶ Vgl. Barth (2012).

¹⁴⁷ Die Schätzungen von Goldmedia sind im Einzelnen nicht öffentlich dokumentiert.

¹⁴⁸ Vgl. Goldmedia (2010a).

¹⁴⁹ Vgl. Goldmedia (2010a).

Unabhängig von der tatsächlichen Größenordnung des unregulierten Marktes scheint der Gesetzgeber in Deutschland nicht in der Lage zu sein, die selbst gesetzten Ziele zu erreichen:

„Insgesamt lässt sich resümieren, dass eine Reform der Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes ... aus statistischer und ökonomischer Sicht angebracht erscheint. Die derzeitige Ausgestaltung stellt niemanden zufrieden – nicht den Staat, der in einer nach wie vor ungeklärten Rechtslage sich einen unverhältnismäßig aufwändigen Regulierungsapparat leisten muss und mit schwindenden Einnahmen konfrontiert ist; nicht die Spieler, die mit stark eingeschränktem Angebot und strafrechtlichen Androhungen leben müssen.“¹⁵⁰

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM) hält den Ersten Änderungsstaatsvertrag der Bundesländer zum Glücksspiel-Staatsvertrag für nicht zeitgemäß. Der Verband

„...befürwortet eine Marktfreigabe mit gleichzeitig hohen Anforderungen an die Seriosität der Anbieter, um den stetig wachsenden Schwarzmarkt einzudämmen.“¹⁵¹

2.2.2 Szenarien

In diesem Kapitel soll analysiert werden, wie sich die (un-)regulierten Märkte unter verschiedenen Rahmenbedingungen entwickeln könnten. In einer Marktprognose „Glücksspielmarkt Deutschland 2015“ wurden auf Basis verschiedener Regulierungsszenarien des Glücksspielstaatsvertrages Entwicklungen des Glücksspielmarktes in Deutschland simuliert.¹⁵² Der Markt für Geldspielgeräte wurde nicht berücksichtigt, da er – mit Ausnahme gewerblicher Spielhallen im GlüStV 2012 – nicht über den GlüStV, sondern über die Gewerbeordnung für gewerbliche Anbieter reguliert wird.

Folgende Szenarien wurden abgebildet (Abb. 2.9):

1) Szenario I:

Beibehaltung des Status Quo: Verlängerung und volle Anwendung der derzeit gültigen staatsvertraglichen Regelungen.

Annahmen im Szenario I (Zusammenfassung):

- Staatliches Monopol: Starke Einschränkung Werbung, staatliches Sportwetten-Angebot wird nicht ausgebaut, kein Online-Vertrieb.
- Weiterhin negative Entwicklung legaler Pferderennwetten; weiterhin positive Entwicklung legaler Glücksspielautomaten.
- Schwarzmarkt und nicht-regulierte Märkte bestehen weiterhin (keine Blockade von IP-Adressen und von Zahlungen).

¹⁵⁰ Rebeggiani (2010), Executive Summary.

¹⁵¹ BITKOM (2011).

¹⁵² Vgl. Goldmedia (2010a).

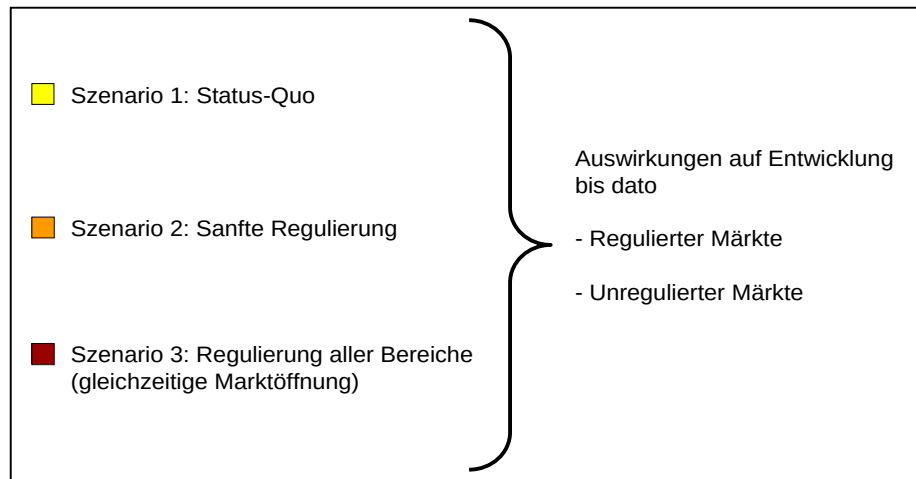


Abbildung 2.9: Mögliche Szenarien zur Marktentwicklung

2) Szenario II:

Sanfte Regulierung (Aufhebung des staatlichen Wettmonopols): Zulassung von Online-Lotto sowie stationärer und Online-Sportwetten staatlicher und gewerblicher Anbieter einschließlich Möglichkeit der Bewerbung.

Annahmen im Szenario II (Zusammenfassung):

- Teilöffnung Markt für Glücksspiel und Wetten in Deutschland; Werbung für erlaubte Produkte möglich; Freigabe Internet-Vertrieb Lotto (ab 2012 legaler Markt).
- Staatliche Sportwetten: Angebot Oddset / Toto unverändert.
- Private Sportwetten: Online und stationär erlaubt (ab 2012 legaler Markt).
- Online-Casino und Online-Poker verboten.

Szenario II entspricht grob der Situation in Deutschland vor dem 01.01.2008.¹⁵³

3) Szenario III:

Regulierung aller Bereiche: Zusätzliche Regulierung von Online-Casinos, Online-Poker und Online-Spiele staatlicher und gewerblicher Anbieter einschließlich Möglichkeit der Bewerbung.

¹⁵³ In Umsetzung des Sportwetten-Urteils des BVerfG vom 28.03.2006 (BVerfGE 115, 276) hatten die Bundesländer mit Wirkung zum 01.01.2008 einen neuen Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) geschlossen und in das Landesrecht der 16 Bundesländer transformiert.

Annahmen Szenario III (Zusammenfassung):

- Gesamter Markt für Glücksspiel und Wetten in Deutschland wird geöffnet; Werbung für erlaubte Produkte möglich; Effekte ab dem Jahr 2010.
- Grundsätzlich gelten Annahmen des zweiten Szenarios, sowie weitere Annahmen.
- Alle privaten Online-Angebote werden erlaubt; erleichterte Eröffnung stationärer Wettbüros.
- Casino: Geringere Regulierung, keine Werbebeschränkungen, Internet-Vertrieb grundsätzlich für alle Anbieter erlaubt.

Szenario III entspricht grob der Situation in Großbritannien und Dänemark.¹⁵⁴

Die unregulierten Märkte können nur im Szenario I wachsen. Der Anteil des unregulierten Marktes, der vor allem aus ausländischen Onlineangeboten besteht, würde weiter ansteigen und nach *Goldmedia*-Prognosen von 22 Prozent (2009) auf knapp 30 Prozent des Gesamtmarktes im Jahr 2015 anwachsen (Abb. 2.10; Tab. 2.6).

Der Anteil des unregulierten Marktes würde in Szenario II im Jahr 2015 nur noch rund elf Prozent betragen. Stationäre Wettangebote sowie die online erwirtschafteten Umsätze durch Sportwetten und Lottoangebote könnten wieder legalisiert werden und in Deutschland für versteuertes Einkommen sorgen.

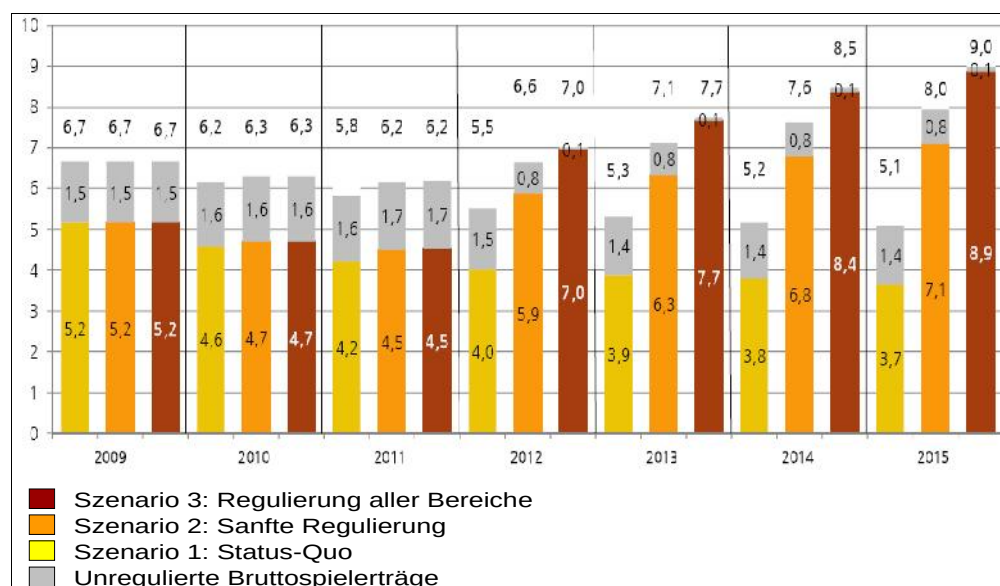


Abbildung 2.10: Bruttospielertrags-Potenziele Deutschland bei unterschiedlicher Regulierung des Glücksspielmarktes 2009 - 2015 in Mrd. € (ohne gewerbliche Geldspielgeräte)¹⁵⁵

¹⁵⁴ Vgl. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents#>

	Szenario I	Szenario II	Szenario III
Regulierter Markt 2009 – 2015 (in Mrd. €)	Rückgang von 5,2 auf 3,8	Wachstum von 5,2 auf 6,8	Wachstum von 5,2 auf 9,0
Unregulierter Markt 2009 – 2015 (in Mrd. €)	Rückgang von 1,5 auf 1,4	Rückgang von 1,5 auf 0,8	Rückgang von 1,5 auf 0,1
Gesamtmarkt 2009 – 2015 (in Mrd. €)	Rückgang von 6,7 auf 5,2	Wachstum von 6,7 auf 7,6	Wachstum von 6,7 auf 9,0
Anteil unregulierter Markt am Gesamtmarkt in %	Wachstum von 22,4% auf 27%	Rückgang von 22,4% auf 10,5%	Rückgang von 22,4% auf 1,1%

Tabelle 2.6: Marktentwicklungen in verschiedenen Regulierungsszenarien
2009 – 2015 in Mrd. €¹⁵⁶

Der unregulierte Markt würde in Szenario III im Jahr 2015 mit einem Marktanteil von nur 1% kaum noch eine Rolle spielen. Der Schwarzmarkt-Anteil im Sportwettenbereich von 2009 geschätzten 1 Mrd. € Spieleinsatz dürfte analog an Größe verlieren.

„Die Differenz zwischen den regulierten Märkten 2015 im Szenario 1 vs. Szenario 3 (ohne gewerbliche Automaten¹⁵⁷) würde 5,2 Mrd. Euro nach Bruttospielertrag betragen. Wesentliche Markttreiber wären hierbei die Bereiche Online-Sportwetten, Online-Lotto und Online-Poker. Diese Umsätze könnte zusätzlich versteuert werden, wenn die Angebote legalisiert werden würden und die Vertriebsbeschränkungen aufgehoben werden würden.“¹⁵⁸

Die Einbeziehung der bis dato unregulierten Märkte in die Regulierung würde demnach zu einem „Austrocknen“ dieser Märkte führen. Auch andere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen, so z.B. Becker im Kontext der Regulierung von Sportwetten:

„Wenn angenommen wird, dass zukünftig in Deutschland sehr viel entschiedener gegen die nicht-lizenzierten Anbieter vorgegangen wird, wäre in dem Konzessionsmodell davon auszugehen, dass der Schwarzmarktanteil auf 40% zurückgedrängt wird. In dem Modell von Schleswig-Holstein ist, aufgrund der größeren Marktöffnung, mit einem noch geringeren Schwarzmarktanteil zu rechnen. Hier wäre von einem Schwarzmarktanteil von 20% auszugehen. Auch die Möglichkeit, Online-Casinospiele anzubieten, dürfte die Attraktivität des legalen Angebots bei Sportwetten in dem Modell von Schleswig-Holstein steigern.“¹⁵⁹

Vor dem Hintergrund des unregulierten Graubereichs gelangt eine Schweizer Studie zu dem Ergebnis, dass eine Regulierung in erster Linie nur über

¹⁵⁵ Vgl. Goldmedia (2010a).

¹⁵⁶ Vgl. Goldmedia (2010).

¹⁵⁷ = ohne gewerbliche Geldspielgeräte.

¹⁵⁸ Goldmedia (2010a), S. 8.

¹⁵⁹ Becker (2012b), S. 3.

Konzessions- und Wettbewerbsmodelle im entsprechendem Inland ermöglichen werden könnte. Nur durch die Schaffung wettbewerbsfähiger, privater Konkurrenzprodukte im Inland würde es möglich, unregulierte und illegale Angebote aus dem Ausland wirksam verdrängen zu können.¹⁶⁰

„Verschiedene Länder haben versucht, grenzüberschreitende Wettangebote an ihre Einwohner strafrechtlich zu verbieten. Diese Versuche sind meist gescheitert. Die Regulierungspolitik der Staaten, die grenzüberschreitend tätige Wettunternehmen lizenzieren und grenzüberschreitende Angebote aus dem Ausland tolerieren, ist jedoch juristisch insbesondere deshalb interessant, weil sie Lizenzierungsvoraussetzungen und Abgabepflichten schafft, die durchaus mit nationalen Gegebenheiten übereinstimmen.“¹⁶¹

Restriktive Maßnahmen können das Wachstum von grauen und schwarzen Märkten kaum verhindern. Im Gegenteil, es treten nachteilige Wirkungen auf, die zu Wohlfahrtsverlusten, fiskalischen Mindereinnahmen und einer mangelnden Kontrollierbarkeit des Spielverhaltens führen (Abb. 2.11).

„Durch die restriktiven Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages aus dem Jahr 2008 entwickeln sich große Teile des deutschen Glücksspielmarktes unkontrolliert und werden von ausländischen Anbietern abgeschöpft. Die Folgen sind fiskalische Einbrüche bei Staatseinnahmen und Sportsponsoring sowie das weitere Abwandern der Spieler auf ausländische Glücksspiel-Angebote, ganz besonders im zunehmend attraktiven Online-Bereich.“¹⁶²

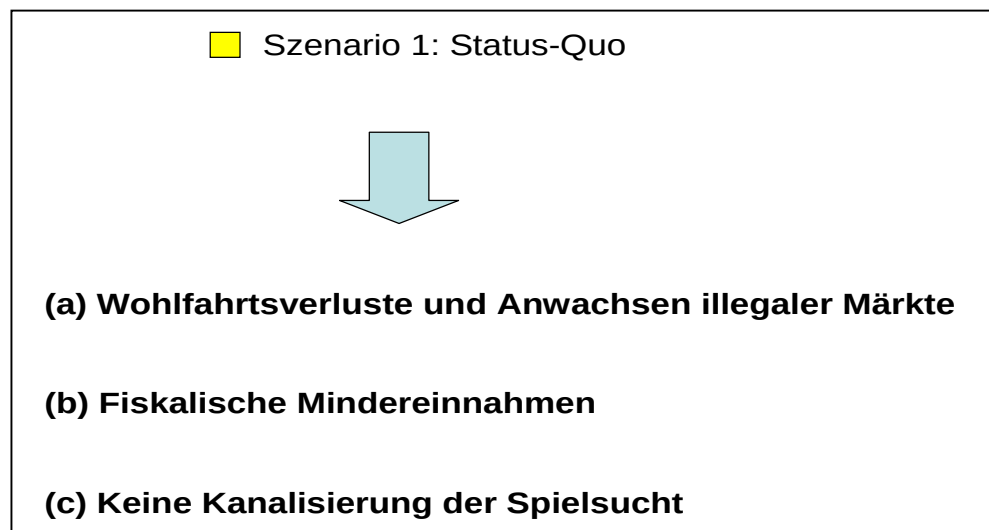


Abbildung 2.11: Folgen einer restriktiven Regulierung

¹⁶⁰ Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (2009).

¹⁶¹ Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (2009), S. 33.

¹⁶² <http://www.goldmedia.com/presse/newsroom/prognosen-gluecksspielmarkt-deutschland-bis-2015.html>.

(a) Wohlfahrtsverluste und Anwachsen illegaler Märkte

Bei Fortführung der gegenwärtigen Regulierung werden Bruttospielertrags-Potenziale „verschenkt“, d.h. Wohlfahrtsverluste in Kauf genommen. Zusätzlich können unregulierte Märkte zugunsten von regulierten Märkten wachsen. Umgekehrt erscheint es möglich, dass unregulierte Grau- und Schwarzmärkte im Fall einer Marktöffnung deutlich schrumpfen würden.

Ein illegaler Markt, als Bestandteil nicht-regulierter Märkte, kann nur entstehen, wenn sich die zugrunde liegenden Handlungen für die Angebots- wie die Nachfrageseite lohnen.¹⁶³ Eine Nachfrage nach mit Illegalität in Verbindung stehenden Gütern ist dann gegeben, wenn das entsprechende rein legale Gut

- nicht zur Verfügung steht (z.B. aufgrund von Verboten) oder
- gegenüber dem mit Illegalität behafteten Gut teurer ist.

Illegale Güter werden angeboten, wenn der Anbieter

- die dazu nötigen Ressourcen hat (z.B. Beziehungen zu Lieferanten und Abnehmern, Kapital),
- wenig moralische Skrupel hat (zum Beispiel gewillt ist, staatliche Gesetze nicht zu beachten oder anderen Schaden zuzufügen) und
- so zusätzliche oder höhere Einnahmen realisieren kann.

Einige dieser Bedingungen sind auf der Nachfrage- und Angebotsseite von Glücksspielmärkten anzutreffen. Auf der Nachfrageseite stehen bestimmte Spielformen aus rechtlicher Perspektive legal nicht zur Verfügung, obwohl Umfragen eine Nachfrage- und Zahlungsbereitschaft der Konsumenten signalisieren. Auf der Angebotsseite verfügen Unternehmen über die notwendigen Ressourcen und können z.B. aufgrund einer fehlenden Besteuerung und/oder höherer Auszahlungsquoten zusätzliche oder höhere Einnahmen realisieren. Insgesamt hat die

„...restriktive Regulierung insbesondere in den Bereichen der Sportwetten und der Online-Casinos dazu geführt, dass ein Großteil der Internet-Angebote vom Ausland aus betrieben und von der Glücksspielregulierung nicht erfasst wird.“¹⁶⁴

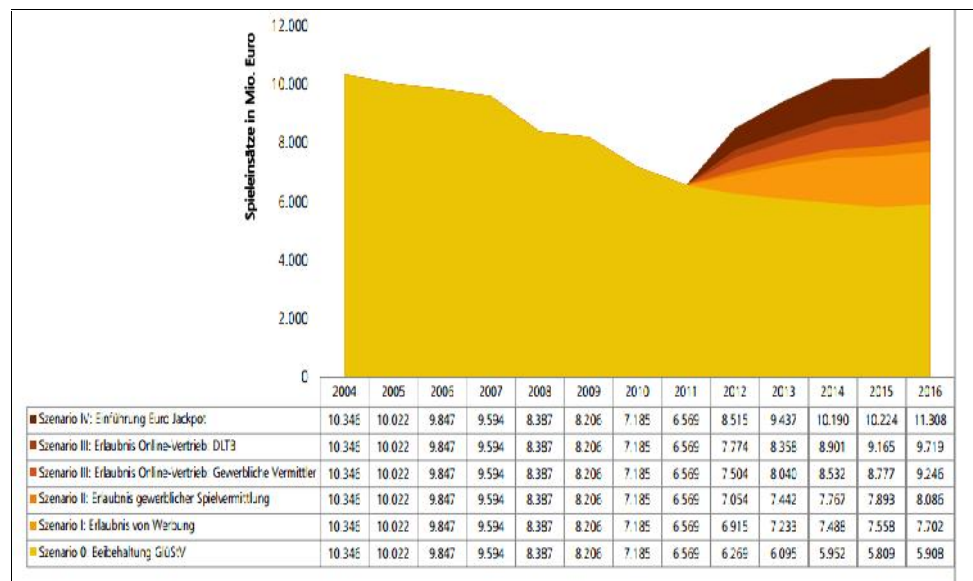
(b) Fiskalische Mindereinnahmen

Eine nicht effiziente Regulierung führt zu Einnahmeverlusten. Beispielhaft sei auf eine Studie verwiesen, die sich im Kontext der Regulierung mit mög-

¹⁶³ Vgl. Wehinger (2011), S. 12.

¹⁶⁴ Sieber (2010), S. 6.

lichen Entwicklungen für den deutschen Lottomarkt beschäftigt (Abb. 2.12).¹⁶⁵



Abbildungung 2.12: Entwicklung des Lottomarktes 2004 - 2016 nach Spieleinsatz in Mio. €¹⁶⁶

Die Studie von Goldmedia zeigt, dass die Einbeziehung von Werbung, gewerblicher Spielvermittlung und Online-Vertrieb gegenüber dem Status-Quo zu signifikanten Steuermehreinnahmen führen kann.

„Zusammenfassend könnten durch eine Neuregulierung aller in dieser Studie diskutierten Bereiche und Szenarien zwischen 2012 und 2016 zusätzliche Spieleinsätze in Höhe von 19,6 Mrd. Euro im Vergleich zur Fortführung des GlStV kumuliert generiert werden. Hiermit könnten die Länder das Umsatz- und somit auch das Steuerniveau von 2004 wieder erreichen.“¹⁶⁷

Eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts TNS Emnid kommt zu dem Ergebnis, dass knapp zwei Drittel (62 Prozent) der Befragten für eine Aufhebung des Internet-Glücksspielangebots sind, vor allem, um zusätzliche Steuereinnahmen zu generieren.¹⁶⁸

„Neben den positiven fiskalischen Aspekten ließe sich durch bessere Kontrollmöglichkeiten der Webseiten-Betreiber die Spielsucht besser bekämpfen.“¹⁶⁹

¹⁶⁵ Vgl. Goldmedia (2010b).

¹⁶⁶ Vgl. Goldmedia (2010b), S. 25.

¹⁶⁷ Goldmedia (2010b), S. 1.

¹⁶⁸ TNS Emnid (2011).

¹⁶⁹ Hambach (2010).

(c) Keine Kanalisierung der Spielsucht

Auch die Kanalisierung der Spielsucht erscheint bei einer Beibehaltung des Status-Quo (Szenario I) fraglich. Bei einer vollständigen Durchsetzung des Internet-Glücksspielverbots gegenüber deutschen Anbietern würden nach einer von BITKOM in Auftrag gegebenen Umfrage 39% der Spieler auf ausländische Angebote ausweichen.

„Diese Zahl belegt, dass ein verbotsorientierter Regulierungsansatz einen erheblichen Anteil der Nutzer in ausländische Angebote und damit letztlich auch in Grau- oder Schwarzmärkte treiben würde.“¹⁷⁰

In der Regel wird angenommen, dass Spielsüchtige tendenziell eine preis-unelastische Nachfrage nach Glücksspielen haben.¹⁷¹ Durch eine Angebots-verknappung - z.B. infolge eines Verbots der Werbung für Glücksspiele oder höhere Besteuerung von Glücksspielen - geht die Nachfrage in diesem Fall nur relativ gering zurück.¹⁷² Es profitieren die Anbieter, es kommt zum Ausweichen in illegale Formen des Glücksspiels und im Fall des grenzüberschreitenden Online-Spiels zur Verlagerung.

„Damit werden für die im Ausland ansässigen Anbieter die Regulierungsziele des GlüStV insbesondere der Spielsuchtprävention und des Jugend- und Spielerschutzes nicht durch eine deutsche Regulierung gewährleistet.“¹⁷³

Wenn sich der überwiegende Teil von Online-Glücksspielangeboten in dem für deutsche Behörden de facto und de jure nicht regulierbaren Ausland befindet,

„....geht ein effektiver Spielerschutz ... ins Leere, falls ausländische Anbieter nicht aufgrund einer (unverbindlichen) Selbstverpflichtung oder ausländischer Regularien vergleichbare Maßnahmen ergreifen.“¹⁷⁴

Auf einem Grau- und Schwarzmarkt ist der Handel nicht staatlich kontrolliert oder reguliert, er funktioniert aber sehr wohl nach den Regeln eines Marktes. Insofern schafft eine markttaugliche Regulierung die Chance, Aktivitäten aus der Illegalität in legale Aktivitäten umzuwandeln.

„Je mehr Legalisierung und Kanalisierung des Spieltriebes durch klare Regeln in einem legalen Markt, desto besser erreichen die Anbieter die Spieler und es herrschen keine Manipulationsgefahren.“¹⁷⁵

¹⁷⁰ BITKOM (2010), S. 16 ff.

¹⁷¹ Die direkte Preiselastizität gibt an, welche relative Änderung sich bei der Angebots- bzw. Nachfragemenge ergibt, wenn eine relative Preisänderung eintritt.

¹⁷² Vgl. Albers, N. (2009).

¹⁷³ Sieber (2010), S. 9.

¹⁷⁴ Sieber (2010), S. 12.

¹⁷⁵ Maier (2012).

In einem regulierten Wettbewerb könnte das Glücksspiel nach dem Vorbild der liberalisierten Telekommunikation unter der Aufsicht unabhängiger Regulierungsbehörden und gegenseitiger wettbewerbsrechtlicher Kontrolle der Mitbewerber zeitgemäß und sicher stattfinden.¹⁷⁶ In einem „Wettbewerbsmodell“, das auch bislang nicht erfasste Online-Angebote aus dem Ausland in die Regulierung einbeziehen würde, gäbe es eine Vielzahl von machbaren Maßnahmen, die u.a. auch einen wirksamen Spielerschutz gewährleisten könnten.¹⁷⁷

2.3 Regulierungsoptionen

Durch den restriktiven Regulierungsansatz des GlüStV ist es, wie zuvor dargestellt, nicht zu einer Verringerung des Marktvolumens gekommen. Obwohl der Staatsvertrag ab dem Jahr 2008 ein staatliches Monopol auf Lotterien und Sportwetten festgeschrieben hat und Online-Poker und Online-Casinospiele vollständig verboten waren, ist der Glücksspielmarkt in Deutschland vor allem im unregulierten Markt deutlich gewachsen.

„Es ist deshalb mehr als fraglich, ob noch mehr Regulierung und Verbote irgendeinen positiven Effekt auf das Verhalten suchtgefährdeter Individuen haben werden. Viel wahrscheinlicher, wie es auch die reichhaltige Geschichte von Prohibition und Spielverboten lehrt, erscheint es, dass gefährdete Individuen aber auch gesunde Spieler sich einfach neue Räume oder neue Formen (auch illegale) suchen werden, um ihren Spieltrieb auszuleben.“¹⁷⁸

Notwendig erscheint deshalb eine wettbewerbsorientierte Regulierung.

„Ein wirksamer Spieler- und Verbraucherschutz kann nur in einem kontrolliert geöffneten, wettbewerbsfähigen Markt erfolgen. ... Der private Glücksspielsektor muss aus der Schattenwirtschaft heraus in einen lauterer und fairen Wettbewerb überführt werden. In einem liberalisierten Markt kann der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung mit Hilfe der gesamten Bandbreite existierender Regulierungsmechanismen in geregelte Bahnen gelenkt werden, beginnend mit eigenverantwortlichen Initiativen der Wirtschaft.“¹⁷⁹

Die gegenwärtigen Regelungen basieren auf einem weitgehend standort-bezogenen Regulierungsansatz von Offline-Spielangeboten (Abb. 2.13). Eine solche Ausrichtung ist nicht mehr zeitgemäß.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Vgl. Zankl (2010).

¹⁷⁷ Ausführlich Sieber (2010).

¹⁷⁸ Richardt (2011).

¹⁷⁹ Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW),
<http://www.zaw.de/index.php?menuid=83>

¹⁸⁰ Vgl. z.B. BITKOM (2011).

„Eine Regulierung, die den Onlinevertrieb im Allgemeinen und in der EU lizenzierte private Onlineangebote im Speziellen ausklammert, geht ... schlichtweg an der Realität vorbei.“¹⁸¹

Bund (Gewerberecht)	Länder (Ordnungsrecht)
SpielV (Spielhallen/Gaststätten) Rennwett- und Lotteriegesezt (Pferderennen, Wettannahme- stellen konzessionierter Buchmacher)	GlüStV/Landesausführungsgesetze (Lottoannahmestellen) GlüStV/Spielbankengesetze (Spielbanken und Dependancen) GlüStV/Spielhallenbezogene Regelungen (Gewerbliches Spiel in Gaststätten und Spielhallen) GlüStV/Landesausführungsgesetze (Sport- und Pferdewetten)
weitgehend standortbezogener Regulierungsansatz Online-Glücksspiele???	

Abbildung 2.13: Status-Quo der Regulierung von Glücksspielmärkten

Vor diesem Hintergrund erscheint die Suche nach alternativen Regulierungsformen sinnvoll. Gemäß den Urteilen des EuGH muss dabei jede Form der Regulierung das Gebot der Kohärenz beachten.¹⁸²

„Dabei sind kohärente Rahmenbedingungen nicht als identische Regelungen für alle Glücksspielformen zu verstehen, sondern im Gegenteil als eine geeignete Differenzierung zwischen Spielen mit unterschiedlichen Suchtrisiken und damit einhergehend unterschiedlichen Regulierungsanforderungen.“¹⁸³

Folgende Optionen sollen nachfolgend betrachtet werden:

- (1) Weiterentwicklung GlüStV bei unveränderten Regelungskompetenzen zwischen Bund und Ländern,
- (2) Erweiterung der Regelungskompetenz der Länder, Änderung des gewerblichen Geldspielrechts,
- (3) Erweiterung der Regelungskompetenz des Bundes,
- (4) Schaffung eines neuen Regulierungsrahmens.

2.3.1 Weiterentwicklung des Glücksspielstaatsvertrages

Denkbar wäre eine Weiterentwicklung des GlüStV bei unveränderten Regelungskompetenzen (Abb. 2.14). Im Bereich der Sportwetten könnte mit

¹⁸¹ <http://www.isa-guide.de/isa-gaming/articles/29584.html>, veröffentlicht am 10. Mai 2010.

¹⁸² http://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article13934383/Bruessel-verweigert-gruenes-Licht-fuer-deutsches-Gluecksspiel.html.

¹⁸³ Monopolkommission (2010/2011), Ziffer 43.

Blick auf die anderen Glücksspielangebote eine kohärente und konsistente Konzessionslösung eingeführt werden. Die bundesrechtlichen Kompetenzen für das gewerbliche Geldspiel und die Pferdewetten blieben unangestastet. Eine abgestimmte Politik von Bund und Ländern wäre in einem solchen Fall notwendig, um die seitens des EuGH auf Kohärenz gerichteten Anforderungen erfüllen zu können.¹⁸⁴

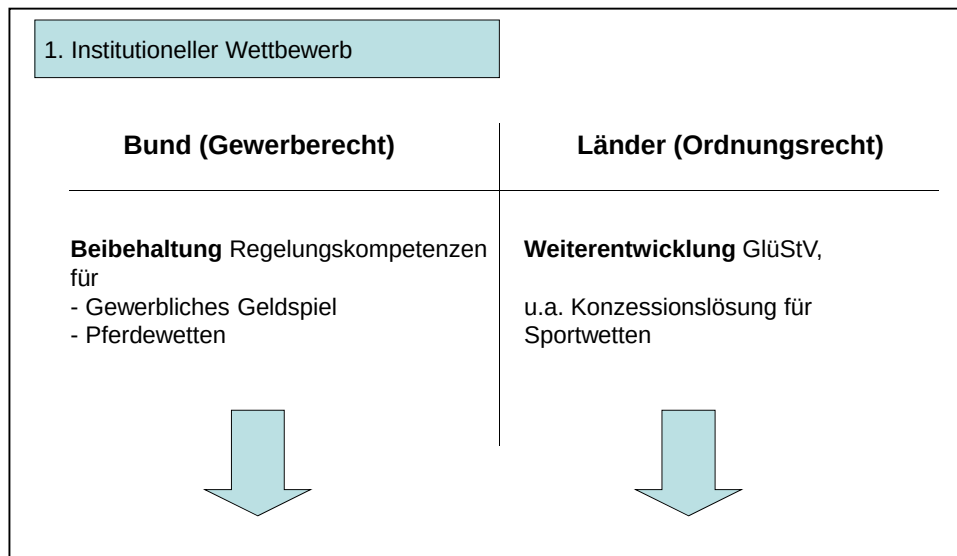


Abbildung 2.14: Institutionelles Wettbewerbsmodell der Regulierung

Mit dieser Zweiteilung wären unterschiedliche Instrumente der Regulierung verbunden, deutlich gemacht am Beispiel der Lotterien und des gewerblichen Geldspiels (Tab. 2.7).

Lotto (Länder)	Geldspiel (Bund)
Regulierung des Marktzutritts	Gestaltungsparameter des Spiels (z.B. Laufzeit, Höhe des Einsatzes, Gewinn- und Verlustsummenbeschränkungen, Vorgabe eines maximalen Durchschnittsverlusts pro Stunde und einer Spielpause)
Nur staatliche Unternehmen, Lizenzen an private Unternehmen	Keine Beschränkungen, jedoch Voraussetzungen gemäß §§ 33c ff. Gewerbeordnung, Bauordnungsrecht

Tabelle 2.7: Regulierungsinstrumente (Beispiele)

Bei der Beurteilung dieses institutionellen Wettbewerbsmodells ist zu berücksichtigen, dass sich die Regulierung des gewerblichen Geldspiels im Gegensatz zum GlüStV als europarechtlich unproblematisch erwiesen hat. Die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene novellierte SpielV hat das Notifi-

¹⁸⁴ Vgl. ifo-Institut (2011), S. 48 ff.

zierungsverfahren¹⁸⁵ bei der EU-Kommission ohne Einwände durchlaufen.¹⁸⁶

Die Bewertung von Regulierungsansätzen von Glücksspielen in Deutschland mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag einerseits und dem Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein andererseits durch die EU-Kommission lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Kritik: Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag	Keine Beanstandung: Glücksspielgesetz Schleswig-Holsteins
Verbot von Online-Poker und Online-Casinospielen Die Kommission betont, dass sie von den Bundesländern keine Daten erhalten hat, die das Verbot begründen oder rechtfertigen.	Regulierung von Sportwetten, Online-Poker und Online-Casinospielen.
Begrenzung der Zahl der Konzessionen Die Kommission kann „nicht erkennen, wie die Beschränkung“ geeignet wäre, das Ziel der Marktkanalisation zu erreichen. Vergabekriterien Die Kommission stellt fest, dass „bestimmte Kriterien (...) nicht präzise sind“.	Lizenzsystem, das den gesamten Grau- und Schwarzmarkt absorbieren kann. Eindeutige Auflagen für Lizenzantrag im Glücksspielgesetz und in zugehörigen Verordnungen.
Staatliche Anbieter: Es gelten nicht dieselben Konzessionsanforderungen für staatliche und private Anbieter. Dadurch werden „ungleiche Bedingungen für neue Marktteilnehmer geschaffen“.	Gleiche Bedingungen für staatliche und private Anbieter.
Begrenzung der Spieleinsätze: Die Kommission merkt an, dass die Begrenzung der Spieleinsätze es neben anderen Faktoren „sehr schwierig“ macht, „ein wirtschaftlich tragfähiges (...) Onlineangebot für Sportwetten“ bereitzustellen.	Selbstlimitierung der Spieler.
Werbebeschränkungen: Die Kommission merkt an, dass die Werberestriktionen im 1. GlüÄndStV es neben anderen Faktoren „sehr schwierig“ machen, „ein wirtschaftlich tragfähiges (...) Online-Angebot für Sportwetten“ bereitzustellen.	Orientierung an Richtlinien des deutschen Werberates; Selbstregulierung der Branche.

Tabelle 2.8: Bewertung von Regulierungsansätzen (1. GlüÄndStV; GlSpielG SH) durch die EU-Kommission¹⁸⁷

¹⁸⁵ Das Verfahren verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, die EU-Kommission über einen Rechtsakt mit technischen Regelungen in Kenntnis zu setzen, bevor dieser als nationale Rechtsvorschrift in Kraft tritt.

¹⁸⁶ Vgl. ifo-Institut (2011), S. 35.

¹⁸⁷ Vgl. bwin (2012).

Eine geeignete Basis für die Weiterentwicklung des GlüStV könnte das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz sein. Das Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein und der Erste GlüÄndStV¹⁸⁸ wurden vor Inkrafttreten mit substantiellen Unterschieden bei der EU-Kommission notifiziert. Das Gesetz Schleswig-Holsteins durchlief das Verfahren weitgehend ohne Probleme. Bezogen auf den Ersten GlüÄndStV erkannte die EU-Kommission hingegen an zahlreichen Stellen eine mangelnde Kohärenz bzw. stellte kritische Fragen (Tab. 2.8).¹⁸⁹

2.3.2 Erweiterung der Regelungskompetenz der Länder

Eine Verteidigung des Glücksspielmonopols würde bei den Anbietern, die dem Monopol unterliegen, eine Verschärfung der bestehenden Beschränkungen bei Werbung, Vertrieb und Marktzutritt verlangen.¹⁹⁰ Bei einer Erweiterung der Länderkompetenzen müsste der Versuch unternommen werden, eine Änderung des gewerblichen Spielrechts und eine teilweise oder sogar völlige Übertragung der Regelungskompetenz auf die Länder zu erreichen (Abb. 2.15).

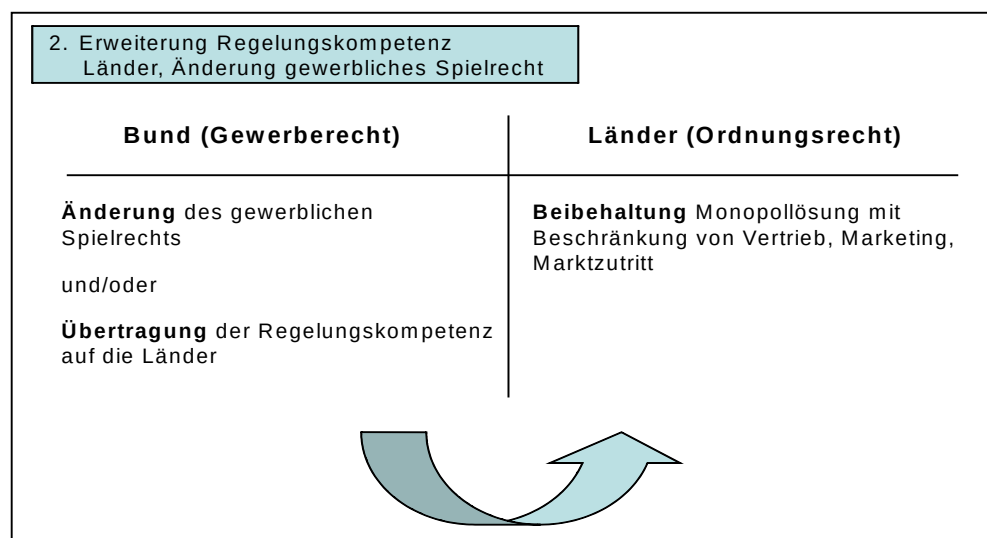


Abbildung 2.15: Erweiterung der Regelungskompetenz der Bundesländer

Wissenschaftliche Studien zeigen, dass bei einer noch strikteren Regulierung von einem weiteren Rückgang des staatlichen und staatlich-lizenzierten Glücksspiels ausgegangen werden muss. Damit würde dem unregulierten Markt weiterer Freiraum gegeben. Mit Blick auf den monopolisierten Markt würden insbesondere die nicht-regulierten Online-Glücksspielmärkte weiter wachsen können.

¹⁸⁸ Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV).

¹⁸⁹ Vgl. EU-Kommission (2012b).

¹⁹⁰ Vgl. ifo-Institut (2011), S. 48 ff.

„Durch die restriktiven Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages aus dem Jahr 2008 entwickeln sich große Teile des deutschen Glücksspielmarktes unkontrolliert und werden von ausländischen Anbietern abgeschöpft. Die Folgen sind fiskalische Einbrüche bei Staatseinnahmen und Sportsponsoring sowie das weitere Abwandern der Spieler auf ausländische Glücksspiel-Angebote, ganz besonders im zunehmend attraktiven Online-Bereich.“¹⁹¹

Unter dem Aspekt der Kohärenz müsste das gewerbliche Geldspiel zusätzlichen Regulierungen unterworfen werden. Hier steht zu befürchten, dass zu den schon bestehenden, umfangreichen und als ausreichend anerkannten Maßnahmen des Spielerschutzes ggf. zusätzliche Beschränkungen eingeführt würden, die Umsatzverluste bei den Unternehmen der Branche mit negativen Effekten für Einkommen und Beschäftigung zur Folge hätten. Spieler würden dann verstärkt illegale Angebote in Anspruch nehmen.

Diese Option erscheint aus mehreren Gründen problematisch:¹⁹²

- Staatliche Einnahmen aus dem Glücksspiel würden weiter sinken. Kaufkraft und Wertschöpfung würden in nicht-regulierte Bereiche abwandern.
- Unternehmen der gewerblichen Automatenwirtschaft würden auf Entschädigung klagen, da dann die gemäß Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit¹⁹³ eingeschränkt würde und die Gefahr der Existenzgefährdung/-vernichtung einer größeren Anzahl bisher wirtschaftlich lebensfähiger Unternehmen provoziert würde.
- Bisher ist die Regulierung des gewerblichen Geldspiels mit dem EU-Recht konform, wie die Notifizierung der novellierten SpielV gezeigt hat. Offen ist, ob mögliche Änderungen einer Überprüfung durch den EuGH standhalten würden.

2.3.3 Erweiterung der Regelungskompetenz des Bundes

In diesem Modell könnten die Länder auf ihre ordnungsrechtliche Kompetenz für Sportwetten im Sinne einer Teilliberalisierung verzichten. Eine solche Option ist auch aus rechtlicher Sicht durchaus möglich.¹⁹⁴ Das Recht würde auf den Bund übergehen, der bereits die Kompetenz für das gewerbliche Spielrecht sowie für Pferdewetten hat. Diese Option wäre mit Blick auf das in der Kompetenz des Bundes befindliche Recht der Wirtschaft eine

¹⁹¹ <http://www.goldmedia.com/presse/newsroom/prognosen-gluecksspielmarkt-deutschland-bis-2015.html>.

¹⁹² Vgl. ifo-Institut (2011), S. 48 ff.

¹⁹³ Art. 12, Abs. 1: Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden.

¹⁹⁴ Vgl. Dörr (o.J.).

systematische und saubere Lösung.¹⁹⁵ Denkbar wäre sogar, dass der Bund unter Federführung des BMWi die Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Glücksspielwesen erhielte (Abb. 2.16).

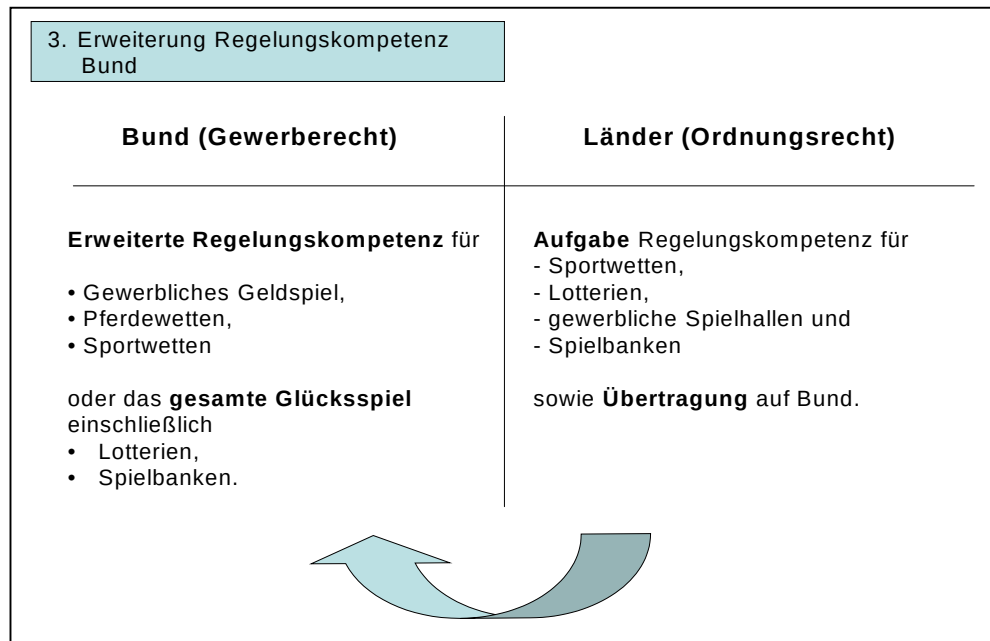


Abbildung 2.16: Erweiterung der Regelungskompetenz des Bundes

Gemäß Sportwetturteil vom 28. März 2006 kann eine Neuregelung des Glücks- und Gewinnspielmarktes sowohl durch den Bundes- als auch durch die Landesgesetzgeber erfolgen.¹⁹⁶ Insoweit kann der Bund, gestützt auf das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG¹⁹⁷ unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG¹⁹⁸, tätig werden und ein „Bundes-Glücksspielgesetz“ erlassen. Voraussetzungen für ein Gesetzgebungsrecht des Bundes sind

- die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und
- die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse.

¹⁹⁵ Dazu zählen alle Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen sowie alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen und Gesetze.

¹⁹⁶ http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060328_1bvr105401.html.

¹⁹⁷ Art 74 Abs. 1: Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: ... (11) Das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte.

¹⁹⁸ Art. 72 Abs. 2: Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Beides ist durchaus gegeben, so dass der Bund auch ohne die Zustimmung der Länder tätig werden kann. Im Hinblick auf europarechtliche Anforderungen und das in Art. 12 GG¹⁹⁹ garantierte Recht der Berufsfreiheit wäre diese Option geeignet, den Glücks- und Gewinnspielmarkt in kohärenter und konsistenter sowie systematischer Weise zu regulieren. Allerdings besteht bei vielen Bundesländern auch aus fiskalischen Gründen ein Interesse an der Beibehaltung des Monopols vor allem im Bereich der Lotterien und Spielbanken.

2.3.4 Schaffung eines neuen Regulierungsrahmens

Die Regulierung des Glücksspielmarktes muss aus Gründen der Kohärenz und Konsistenz darauf ausgerichtet sein, gleichgeartete Spiele ähnlich zu regulieren.²⁰⁰ Zu diskutieren ist dabei, ob derart unterschiedene Teilmärkte des Glücksspielmarktes in einem einzigen einheitlichen gesetzlichen Rahmenwerk geregelt werden sollten oder für die einzelnen Teilmärkte gesonderte gesetzliche Rahmenwerke zu schaffen bzw. bestehende Regulierungen weiter zu entwickeln wären (Abb. 2.17). Die Abgrenzung von Teilmärkten wäre mit den jeweiligen Besonderheiten zu begründen.

Zu beantworten ist demnach die Frage, welche Spiele über ähnliche Produkteigenschaften verfügen und aus Sicht des Verbrauchers austauschbar (substitutiv) sind. Im Kern geht es um die Identifizierung des relevanten Marktes.

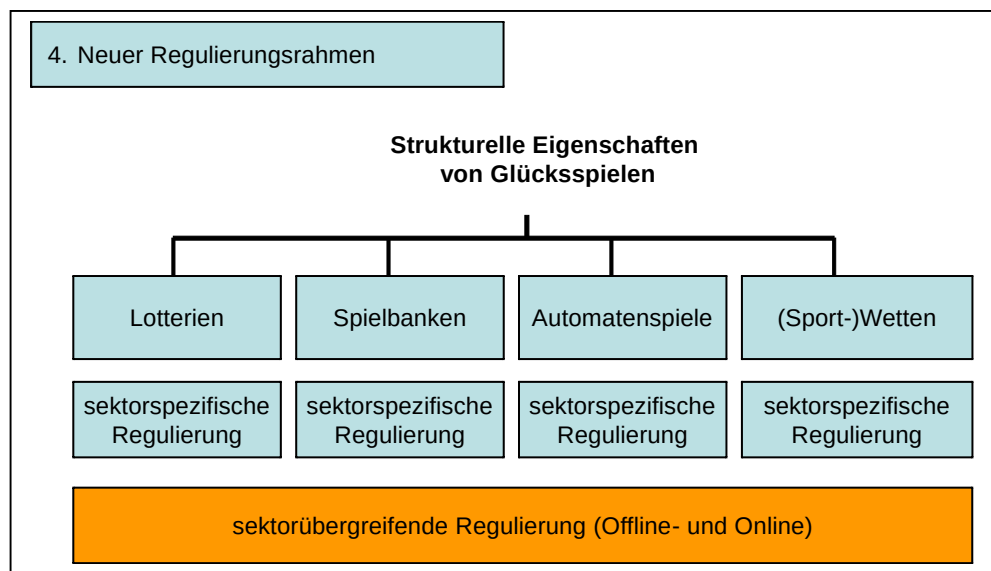


Abbildung 2.17: Regulierungsrahmen von Glücksspielmärkten

¹⁹⁹ Art. 12, Abs. 1: Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden.

²⁰⁰ Vgl. Becker (2010).

Dieses Konzept ist vor allem aus dem nationalen Wettbewerbsrecht²⁰¹ und EU-Wettbewerbsrecht²⁰² bekannt, wobei im vorliegenden Kontext nicht die räumliche²⁰³ und zeitliche²⁰⁴, sondern die sachliche Dimension im Vordergrund steht.²⁰⁵ Anhaltspunkte zur Abgrenzung des relevanten Marktes geben strukturelle Merkmale von Spielformen.

„Nicht mehr der Standort ist zur Differenzierung geeignet, sondern die Eigenschaften der Glücksspielformen. Diese drücken sich auch in den Substitutionsbeziehungen aus.“²⁰⁶

In der Literatur werden in diesem Kontext vorrangig drei Segmente identifiziert, die die Gewinnwahrscheinlichkeiten, Höchstgewinnrelationen und Auszahlungsfrequenzen als besonders relevante Eigenschaften von Glücksspielen betrachten: Das Lotteriesegment, Casino- und Automaten-spiele sowie der Sportwettenmarkt (Abb. 2.18).²⁰⁷

- Lotterien: Hier besteht eine hohe zeitliche Konzentration der Spielteilnahme, dessen Spielgrundlage eine mechanische Ziehung mit objektiv bedingten Wahrscheinlichkeiten ist.²⁰⁸ Infolge des geringen Ziehungsintervalls besteht die Möglichkeit zu hohen Einsatzvolumina pro Gewinnermittlung. Aus dieser Spielstruktur sowie einer geringen Gewinnwahrscheinlichkeit resultiert die lotterietypisch große Höchstgewinnrelation²⁰⁹.
- Glücksspielautomaten (so genannte „Slotmachines“) und Geldspielgeräte: Kennzeichnend ist die Verbindung von hohen Auszahlquoten mit geringen Höchstgewinnrelationen. Die Merkmalsausprägungen resultieren aus einer sehr hohen Ereignisfrequenz (Einsatz/Aus-

²⁰¹ http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Infobroschuere/1009_Infobroschuere_deutsch.pdf.

²⁰² http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/l26073_de.htm.

²⁰³ Der räumlich relevante Markt umfasst das Gebiet, in dem die Waren und Leistungen angeboten werden. Die räumliche Dimension ist mit Blick auf Online-Märkte, die keine räumliche Dimension kennen, nicht relevant.

²⁰⁴ Die zeitliche Abgrenzung ist vor allem für Märkte bedeutsam, die starken saisonalen oder zeitlichen Schwankungen ausgesetzt sind. Im Fall des Glücksspielmarktes sind derartige Schwankungen nicht stark ausgeprägt.

²⁰⁵ Im Rahmen der SSNIP-Analyse (small but significant and nontransitory increase in price) wird im Kontext der Substituierbarkeit der Nachfrage geklärt, was bei einer relativ kleinen und dauerhaften Preiserhöhung eines Produkts (z.B. Erhöhung um 5 - 10%) geschieht. Weichen die Nachfrager auf andere Produkte aus und machen die Preiserhöhung unrentabel, gehören diese anderen Produkte zum relevanten Markt. Ein Beispiel: Würden bei einer 10-prozentigen Erhöhung der Preise für ein Lotterieprodukt die Konsumenten vermehrt andere Lotterieprodukte nutzen und so die Preiserhöhung unrentabel machen, so gehörten die Lotterieprodukte, auf die die Konsumenten infolge dessen ausweichen würden, zum sachlich relevanten Markt.

²⁰⁶ Vgl. Becker (2010), S. 4.

²⁰⁷ Vgl. z.B. Becker (2010).

²⁰⁸ Objektive Wahrscheinlichkeiten liegen vor, wenn mit Hilfe von Vergangenheitswerten statistische Untersuchungen vorgenommen werden können. Die objektiven Wahrscheinlichkeiten werden auch als statistische Wahrscheinlichkeiten bezeichnet.

²⁰⁹ Quotient aus Höchstgewinn und Mindesteinsatz.

zahlungsfrequenz), die im Extremfall nur wenige Sekunden beträgt. Bei Spielen mit einer hohen Ereignisfrequenz wird tendenziell ein größerer Einsatzteil wieder als Gewinn ausgeschüttet. Das „Spiel lebt“ vom Wiedereinsatz des Spielgewinns und von einer hohen Intensität.

- Sportwetten: Ausspielungen werden auf der Grundlage natürlicher Ereignisse durchgeführt, so dass unterschiedliche Informationsstände der Spieler nachfragebestimmend sein können. Werden natürliche Ereignisse als Grundlage der Gewinnermittlung verwandt, sind ausschließlich subjektive Wahrscheinlichkeiten für die Beurteilung eines Spielangebots ausschlaggebend.²¹⁰

Hier spielt der „Kompetenzfaktor“ eine entscheidende Rolle, da der Informationsstand der einzelnen Spieler objektiv voneinander differieren kann. Im Vergleich z.B. zum Lotteriemarkt sind eine geringere Höchstgewinnrelation sowie eine andere zeitliche Verteilung des Spielangebots gegeben. Die mögliche Ereignisfrequenz ist relativ hoch.

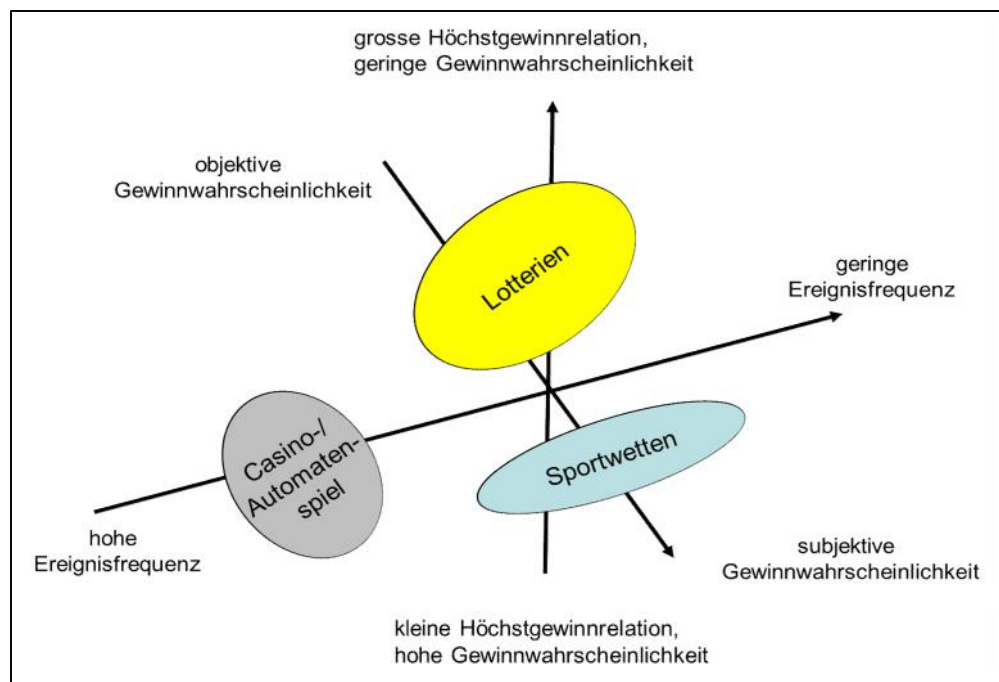


Abbildung 2.18: Segmente des Glücksspielmarktes und strukturelle Merkmale²¹¹

Nicht nur die Nachfrage sondern auch das Angebot kann flexibel und substitutiv variieren. Die Dynamik dessen hängt im Wesentlichen ab von den finanziellen, technischen und humanen Ressourcen des jeweiligen etab-

²¹⁰ Die subjektiven Wahrscheinlichkeiten werden bei Entscheidungssituationen unter Ungewissheit angenommen. Es liegen keine objektiven Erkenntnisse über mögliche Eintrittswahrscheinlichkeiten vor.

²¹¹ Vgl. auch Albers (1993), S. 84.

lierten oder neuen Anbieters sowie den rechtlichen Möglichkeiten der Schaffung eines neuen oder veränderten Angebots.

Eine Art „Rahmengesetz“ könnte den allgemeinen gesetzlichen Überbau für alle Formen des Glücks- und Gewinnspiels in Deutschland vorgeben. Ausgehend von den Besonderheiten der einzelnen Spielformen könnten ergänzend spezielle Gesetze entwickelt werden.

Als Rahmen für die Regulierungstiefe sind die Eingriffe in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit zu betrachten:

- Regulierung des Produktkerns, d.h. des Design des Glücksspiels (z.B. durch SpielV bei Geldspielgeräten, Veranstaltungsmonopol bei Lotterien).
- Regulierung des Vertriebs und der Werbung.
- Regulierung und Normierung der Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz, der Schulung der Mitarbeiter, der Maßnahmen zur Vermeidung von Manipulation, Betrug und Geldwäsche.

3 Auswirkungen nicht-kohärenter Regulierung

Eine nicht-kohärente Regulierung hat beträchtliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Glücksspielmarktes.

„Durch die Schaffung von Möglichkeiten für Internetangebote und die Erweiterung von Werbemöglichkeiten für staatliche Lotterien und Wettanbieter und die praktisch unverändert liberalen Regelungen für Spielbanken auf der einen Seite und die eher restriktiv gehaltene Experimentierklausel für private Sportwettenanbieter sowie die Einschränkungen von gewerblichen Geldgewinnspielbetreibern auf der anderen Seite gehen vom Glücksspieländerungsstaatsvertrag sehr unterschiedliche Wirkungen für staatliche und gewerbliche Anbieter aus.“²¹²

Beispielhaft sei auf die Werbemöglichkeiten hingewiesen, die nachfolgend grob skizziert sind (Abb. 3.1). So ist es zumindest aus ökonomischer Sicht nicht zu begründen, warum z.B. Lotterien sowie Sport- und Pferdewetten im Vergleich zu gewerblichen Geldspielen und Spielbanken unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Werbung unterworfen werden.²¹³

	Lotterien	Sport-, Pferdewetten	gewerbliche Geldspiele	Spielbanken
Fernsehen	Ausnahmeregelung zur Erreichung der Ziele	Ausnahmeregelung zur Erreichung der Ziele	Verboten	Verboten
Internet	Ausnahmeregelung zur Erreichung der Ziele	Ausnahmeregelung zur Erreichung der Ziele	Verboten	Verboten
Telefon (Outbound)	Verboten	Verboten	Verboten	Verboten
Telefon (Inbound)	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt
Radio	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt
Postwurfsendungen/Briefe	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt
Plakate	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt
Verkaufsstellen/Angebotsorte	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt
Kino	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt
Produktplacement	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt
Sponsoring	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt	Erlaubt

Abbildung 3.1: Werbemedien und Glücksspielangebote²¹⁴

²¹² Monopolkommission (2010/2011), Ziffer 9, S. 47.

²¹³ Nach wie vor ist Werbung für öffentliches Gewinn- und Glücksspiel im Fernsehen, im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten. Davon abweichend können die Länder zur besseren Erreichung der Ziele Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Internet und Fernsehen erlauben (vgl. § 5 Abs. 3 Satz 1 und 2 Erster GlüÄndStV); Becker (2012d).

²¹⁴ Becker (2012c). Die Werbemöglichkeiten und insbesondere die Nutzung von Verkaufsstellen/Angebotsorten für Werbungen für das gewerbliche Geldspiel in Spielhallen sind gemäß der Länder- und Spielhallenregelungen nur eingeschränkt möglich. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass unerwünschte Telefonwerbung generell in Deutschland verboten ist.

Alheim und Zahn erkennen in diesem Kontext eine innere Zerrissenheit des Staates, die aus ihrer Sicht zu obskuren Formulierungen führt. So soll Werbung für öffentliches Glücksspiel nicht zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern (§ 5 GlüStV).

„Was sollte Werbung sonst tun, als gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern. Dazu ist Werbung doch schließlich da.“²¹⁵

Weiter heißt es:

„Der Zielkonflikt zwischen dem Wunsch nach wirkungsvollem Schutz vor Spielsucht einerseits und der Gier nach möglichst hohen Glücksspieleinnahmen andererseits führt zu Verlust an staatlicher Glaubwürdigkeit und schränkt die Zielerreichung staatlicher Politik ein.“²¹⁶

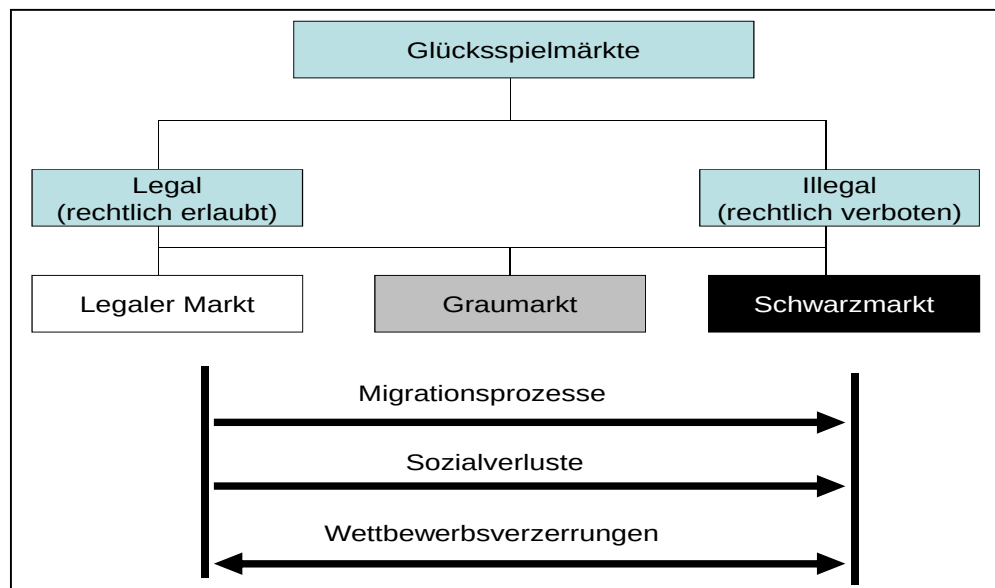


Abbildung 3.2: Auswirkungen einer nicht-kohärenten Regulierung

Nachfolgend werden drei Folgen der nicht-kohärenten Regulierung vertieft (Abb. 3.2):

- Der Glücksspielmarkt ist in den letzten Jahren durch Marktveränderungen gekennzeichnet, die sich nicht in der Regulierung abbilden. Durch die inkohärente Regulierung kann es zu nicht-kontrollierbaren Migrationsprozessen der Konsumenten vor allem in unregulierte Bereiche des Glücks- und Gewinnspielmarktes kommen (Kap. 3.1).
- Die Regulierung sollte sich auch daran orientieren, welche Spielformen mit welchen Problemen für das pathologische Spiel verbunden sein können. Die möglicherweise mangelhafte Möglichkeit der Verhaltenskontrolle von Konsumenten im unregulierten Bereich des

²¹⁵ Alheim/Zahn (2007), S. 375.

²¹⁶ Alheim/Zahn (2007), S. 377.

Glücks- und Gewinnspielmarktes kann zu gesellschaftlich relevanten Sozialverlusten führen (Kap. 3.2).

- Die Regulierung von Angebot und Nachfrage nach Glücks- und Gewinnspielen lässt sich durch ein Regulierungsprofil beurteilen. Obwohl das gewerbliche Geldspiel in Deutschland bereits stark reguliert ist, gibt es Vorschläge nach einer weiteren Verschärfung der Regulierung. Die Umsetzung der Vorschläge kann zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen (Kap. 3.3).

3.1 Migrationsprozesse auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt

Die Migration umfasst hier die Beendigung eines Spiels bzw. die Verlagerung von Konsumentenströmen zwischen Marktsegmenten. Migrationsprozesse zwischen Marktsegmenten lassen sich vor allem anhand von Marktanteilsverschiebungen erkennen. Denkbar sind solche Verschiebungen zwischen regulierten Marktsegmenten sowie zwischen regulierten und unregulierten Marktsegmenten (Abb. 3.3). Solche Verschiebungen können auf schrumpfenden, stagnierenden oder auch wachsenden Märkten stattfinden. Verschiebungen auf dem unregulierten Markt lassen sich statistisch kaum nachweisen, da sie sich einer empirischen Beobachtung entziehen.

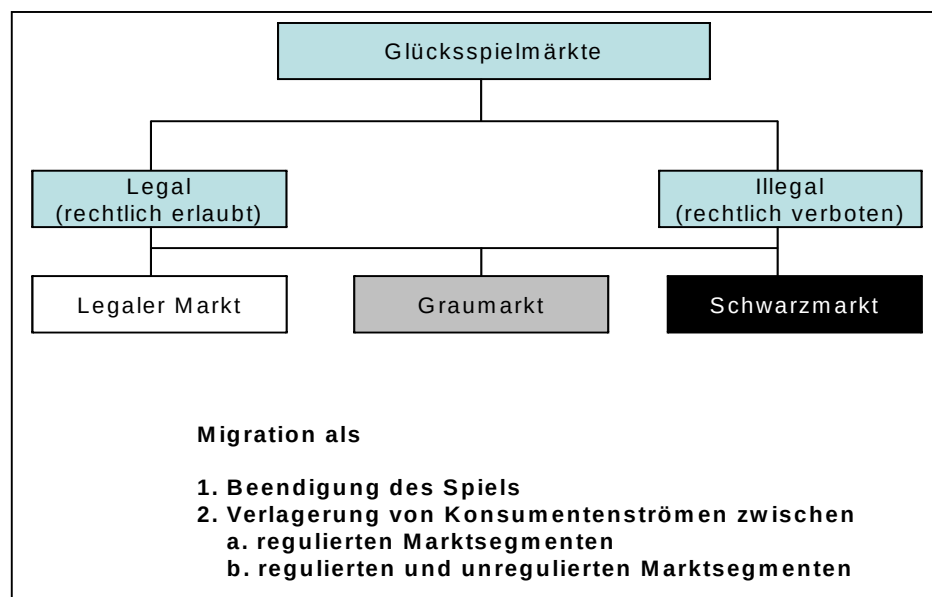


Abbildung 3.3: Mögliche Migrationsprozesse auf dem Gewinn- und Glücksspielmarkt

3.1.1 Marktveränderungen

Auf den ersten Blick scheinen steigende Umsatzzahlen der Automatenwirtschaft in den letzten Jahren mögliche Zugewinne zu Lasten anderer Bereiche zu signalisieren. So verweist Meyer darauf, dass erhöhte Spielanreize

und die größere Verfügbarkeit von Spielgeräten zu einer Steigerung des Bruttospielertrages der Aufsteller von Geldspielgeräten geführt haben. Lagen die Bruttospielerträge im Jahr 2005 bei 2,35 Mrd. €, erreichten sie im Jahr 2012 ein Volumen von 4,4 Mrd. € (Zuwachsrate von 87,2%).²¹⁷ Zudem wird auf die zunehmende Zahl von aufgestellten Geldspielgeräten²¹⁸ sowie erteilten Konzessionen verwiesen.²¹⁹

In einer mittelfristigen Sicht wird dieses Bild jedoch unscharf. Im Jahr 2007 stellte das *ifo-Institut* fest:

*„2007 hat die Branche ihre Kapazitäten weitgehend an die durch die neue SpielV gegebenen Möglichkeiten angepasst. Ein Zuwachs von nahezu 10 % würde bedeuten, dass etwa das Niveau von 2005 erreicht wird. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob es tatsächlich gelingt, die Kunden zurück zu gewinnen, die zu anderen Anbietern im Glücks- und Gewinnspielmarkt abgewandert sind.“*²²⁰

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass mit Inkrafttreten der fünften Verordnung zur Änderung der SpielV am 1. Januar 2006 der Betrieb so genannter Fun-Games, die teilweise in unzulässiger Weise als Geldgewinnspielgeräte missbraucht wurden, verboten worden sind. In der Folge wurden ca. 80.000 am Markt befindliche, stationäre Fun-Games vollständig abgebaut. Erst im Jahr 2012 konnte der Abbau solcher Fun-Games durch neue, legale Geldspielgeräte ausgeglichen werden. Der Bestand an Geldspielgeräten im Jahr 2012 entspricht in etwa der Anzahl der Geldspieleräte und der Fun-Games addiert im Jahr 2005.²²¹

Das *ifo-Institut* thematisiert in diesem Kontext vor allem die zunehmende Attraktivität des Angebots von staatlichen bzw. staatlich-lizenzierten Spielbanken.

„Die Spielbanken haben in den letzten Jahrzehnten einen dynamischen Aufschwung erlebt. Besonders ausgeprägt war die Entwicklung beim so genannten Kleinen Spiel. Der Erfolg in diesem Marktsegment steht in enger Beziehung zu einer expansiven Geschäftspolitik, die in der Eröffnung neuer Spielbanken sowie örtlich getrennter Automatenäle zum Ausdruck kommt und zu immer neuen Spielangeboten führt. Gezielt werden neue Kundengruppen angesprochen, die bisher nicht in den Spielbanken zu finden waren. Die Eröffnung von Dependancen der Spielbanken im Bereich der Innenstädte, aber auch in der Aufweichung der in der Vergangenheit strikten

²¹⁷ Vgl. ifo-Institut (2013).

²¹⁸ Im Jahr 2005 lag die Zahl der Geräte bei 183.000, im Jahr 2012 bei rund 262.000. Dies entspricht einer Zuwachsrate von 43,2% (vgl. ifo-Institut, 2013).

²¹⁹ Die Anzahl der registrierten Konzessionen für Spielhallen (in Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern) erhöhte sich von 2006 bis 2010 bundesweit um 20,1% auf 12.240, die der Standorte um 5,5% auf 8.295 (vgl. Trümper/Heimann, 2010).

²²⁰ ifo-Institut (2007), S. 12.

²²¹ ifo-Institut (2013), S. 14.

*Kleiderordnung sind Maßnahmen, um Kunden mit „kleinerem Geldbeutel“ anzusprechen.*²²²

Steigende Umsatzzahlen der Automatenwirtschaft in den Jahren ab 2006 signalisieren vor diesem Hintergrund vor allem die staatlich gewollte innovative Weiterentwicklung der Angebote.

*„Seit dem 1. Januar 2006 gelten für die Branche Rahmenbedingungen, die es erlauben, sowohl beim Spieldesign als auch bei der Bauart den Gestaltungsspielraum zu nutzen, den moderne Informations- und Kommunikationstechnologien bieten. Für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft ergeben sich in Deutschland seitdem vergleichbare Möglichkeiten, wie sie in anderen europäischen Ländern schon lange üblich sind.“*²²³

Erst 2008 konnten die Aufstellunternehmen wieder einen Umsatz realisieren, der an das Niveau Mitte dieses Jahrzehnts anknüpfte.²²⁴

Migrationsprozesse zwischen dem regulierten und unregulierten Gewinn- und Glücksspielmarkt lassen sich bereits seit geraumer Zeit statistisch beobachten.²²⁵

Seit 2006/2007 hat es Angebotserweiterungen und zahlreiche Angebotsveränderungen auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt gegeben. Durch den Anfang 2008 in Kraft getretenen GlüStV war es dem DTLB untersagt worden, seine Spielangebote über das Internet zu vertreiben. Dadurch haben nicht regulierte Glücks- und Gewinnspiele in Deutschland in den letzten Jahren signifikant an Bedeutung gewinnen können. Hierbei handelt es sich insbesondere um grenzüberschreitende Online-Angebote aus dem Ausland. Betroffen ist die gesamte Bandbreite des staatlichen und staatlich-lizenzierten Angebots. Zurzeit sind rund 2.000 Glücks- und Gewinnspielangebote im Internet von Deutschland aus zugänglich, davon mehr als 600 deutschsprachig.²²⁶

Das staatliche Sportwettangebot²²⁷ wurde in den zurückliegenden Jahren durch die ausländische Konkurrenz nahezu marginalisiert. Insgesamt erwirtschaften teilleale und illegale Angebote (Casinospiele, allgemeine Sportwetten als Online-Wetten, stationäre Wetten und „Hinterzimmer“-Wetten) 97% des gesamten Marktes. Nur 3% dieses Marktes werden von staatlichen Anbietern bedient.²²⁸ Auch die Spielbanken leider unter Online-Angeboten, die auf ausländischen Webseiten eingerichtet sind und sich in deutscher Sprache an die Konsumenten wenden.

²²² ifo-Institut (2007), S. 14.

²²³ ifo-Institut (2009), S. 13.

²²⁴ Vgl. ifo-Institut (2009), S. 19.

²²⁵ Vgl. ifo-Institut (2011), S. 29 ff.

²²⁶ Vgl. TNS Emnid (2011), S. 10.

²²⁷ Insbesondere Oddset.

²²⁸ Vgl. Goldmedia (2010c).

„Seit Mitte des letzten Jahrzehnts kam es zu massiven Marktanteilsverschiebungen. Insbesondere der Markt für Sportwetten ist von den Maßnahmen hart getroffen worden, aber auch Lotterien und Spielbanken waren Leidtragende der Entscheidung der Länder, den Zugang zum Glücksspielmarkt dem Staat vorzubehalten.“²²⁹

Der Anteil der Spielbanken am Gesamtumsatz hat sich im Zeitraum 2002 – 2010 etwa halbiert (Tab. 3.1).

2002	2004	2005	2008	2009	2010	2011
40,2%	38,4%	39,7%	32,3%	28,6%	19,6%	18,9%

Tabelle 3.1: Anteile der Spielbanken am Gesamtumsatz des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes²³⁰

Sowohl die Anzahl der Besucher als auch die Bruttospielerträge sind deutlich zurückgegangen. Beispielhaft sei auf die Entwicklung der privaten Spielbanken verwiesen (vgl. Abb. 3.4).

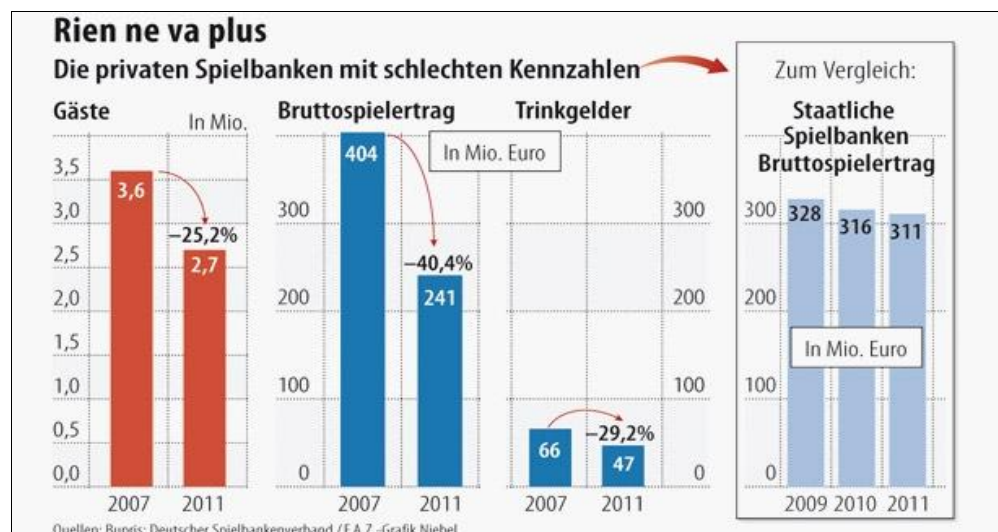


Abbildung 3.4: Wirtschaftliche Situation von privaten Spielbanken 2007 - 2011²³¹

Auffällig ist der starke Rückgang der Kennzahlen seit Anfang 2008.²³² Am 01.01.2008 ist der GlüStV in Kraft getreten, der den Spielbanken unter anderem lückenlose Zutrittskontrollen mit Ausweispflicht und Sperrdatenabgleich (auch für Automaten Säle), erhebliche Werbebeschränkungen und ein weitgehendes Internetverbot auferlegt hat. Außerdem sind Anfang 2008 die Nichtraucherschutzgesetze in Kraft getreten.

²²⁹ Vgl. ifo-Institut (2012), S. 31.

²³⁰ <http://www.dhs.de/datenfakten/gluecksspiel.html>

²³¹ <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/gluecksspiel-die-grosse-zeit-der-spielbanken-ist-vorueber-11831445.html>

²³² <http://bupris.de/fakten/daten/>.

„Die Gesetze und das Internet sind ... die Hauptfaktoren des Niedergangs der staatlichen Spielbanken, aber dazu kommt wohl auch noch ein anderer, den man als Mode- oder Mentalitätswandel bezeichnen kann. In der Spielbank Bad Homburg zum Beispiel sind ... kaum junge Leute an den Spielischen.“²³³

Dieser Befund gilt für viele Spielbanken, z.B. auch für die in Lindau:

„Mit der Einführung des Rauchverbots sind weniger Besucher in die Casinohallen gekommen, da die meisten sich eine Alternative im Ausland oder im Internet herausgesucht haben.“²³⁴

Parallel zum Rückgang der Bruttospielerträge in Spielbanken sind die Bruttospielerträge konkurrierender Online-Angebote gewachsen (Abb. 3.5).

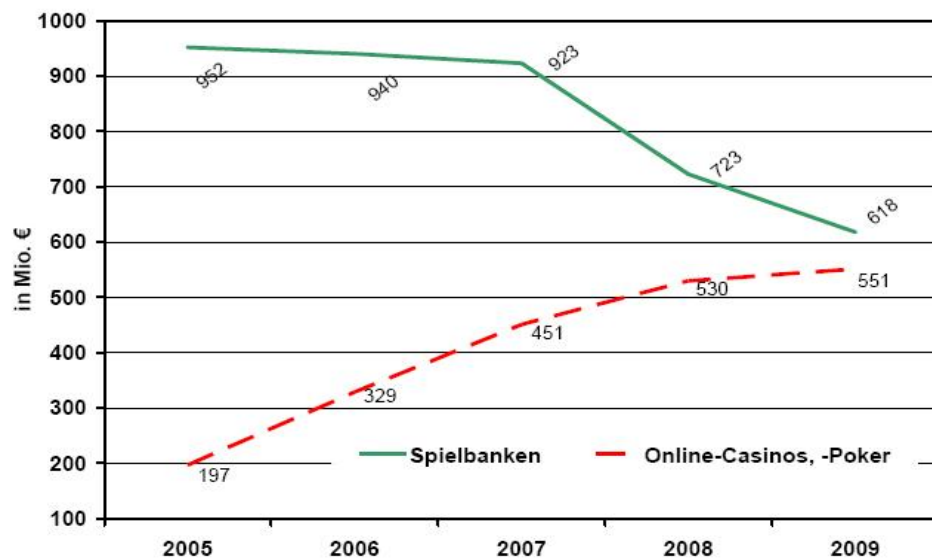


Abbildung 3.5: Gegenüberstellung der Bruttoerträge von Spielbanken und konkurrierenden Online-Angeboten 2005 - 2009²³⁵

Das rückläufige Geschäft der Spielbanken hat die Hypothese befördert, dass es insbesondere wegen der mit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags zum 1.1.2008 eingeführten Zugangskontrollen auch beim AutomatenSpiel nicht nur zum Abwandern von Spielern in Online-Segmente, sondern auch zu einer Migrationsbewegung hin zum gewerblichen Geldspiel gekommen sei.

„In Spielbanken gesperrte Spieler wandern in Spielhallen und ins Internet ab.“²³⁶

²³³ <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/gluecksspiel-die-grosse-zeit-der-spielbanken-ist-vorueber-11831445.html>

²³⁴ http://www.casino-webweiser.de/nachrichten/casino_lindau_duch_online_casinos_vertrieben_2123.htm.

²³⁵ Vgl. ifo-Institut (2012), S. 32.

²³⁶ <http://bupris.de/2009/10/>.

Diese These der Abwanderung in das Segment des gewerblichen Geldspiels ist jedoch empirisch nicht zu belegen.²³⁷ Es gibt eher Argumente, die gegen diese Form der Abwanderungsbewegung sprechen:

1. Im Rahmen einer vom Institut für Therapieforschung (IFT) durchgeführten empirischen Studie wurden Personen befragt, die an gewerblichen Geldspielgeräten (GSG) spielen und gleichfalls Erfahrung mit dem Spiel an Spielbankenautomaten (SBA) haben. Von den Personen, die im Befragungsjahr 2009 nicht nur an GSG in Spielstätten sondern auch an SBA gespielt hatten, gaben nur 15,7% an, dass sie ihre ersten Erfahrungen mit dem Automatenspiel in Spielbanken gesammelt hätten. Von den Spielern an GSG in der Gastronomie waren es mit 13,3% nicht viel weniger.²³⁸

„Sofern die Wahrscheinlichkeiten für eine Spielpräferenz für GSG bzw. SBA unter der Bedingung hoch sind, dass die ersten Erfahrungen mit dem Automatenspiel mit GSG und SBA erfolgten, ergäbe sich aus einer solchen Statistik die Bestätigung, dass die Spieler mit Blick auf das Angebot von Spielstätten bzw. Spielbanken ein stabiles Verhalten aufweisen. Dies spricht dann gegen eine nennenswerte Wanderung von Spielbanken zu Spielstätten.“²³⁹

2. Einen weiteren Hinweis zur Klärung der Wanderung von Spielern an SBA aus den Spielbanken hin zu den Spielstätten, liefert die Frage nach der möglichen Substitution der Spielformen. Rund 82% der Spieler in Spielhallen und 73% der Spieler in Gaststätten präferieren GSG, nur jeweils ein kleiner Teil SBA.²⁴⁰

„Diejenigen, die angegeben haben, im Jahr 2009 nicht an SBA gespielt zu haben, geben am häufigsten als überwiegend wichtigen Grund an, dass ihnen das Spielen an SBA zu gefährlich sei (etwa 65%). Ein weiterer wichtiger Grund ist der hohe Geldaufwand und die schlechte Erreichbarkeit.“²⁴¹

Auch das Bundesministerium für Wirtschaft stellt fest:

„Wissenschaftlich belegbare Informationen zu Wanderungsbewegungen von Spielern zwischen Spielbanken und gewerblichen Spielstätten liegen nicht vor. Auch für die Frage, ob in Spielbanken gesperrte Spieler auf Geldspielautomaten in Spielhallen oder Gaststätten ausweichen, liegen keine belastbaren Daten vor.“²⁴²

Es spricht demnach einiges für die Migration hin von stationären Märkten zu Online-Märkten und nicht zwischen den Marktsegmenten stationärer Glücks- und Gewinnspiele.²⁴³

²³⁷ Vgl. ifo-Institut (2012), S. 42 ff.

²³⁸ IFT (2010), S. 110 ff.

²³⁹ ifo-Institut (2012), S. 43.

²⁴⁰ Vgl. IFT (2010), S. 113.

²⁴¹ IFT (2010), S. 114.

²⁴² BMWi (2010), S. 60.

²⁴³ Vgl. Statista (2013).

Das *Institut der deutschen Wirtschaft* beurteilt die substitutiven Trends zwischen staatlichen und privaten Angeboten auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt infolge von staatlichen Regulierungen wie folgt:

*„Für die staatlich organisierten Anbieter würden Beschränkungen aufgehoben. ... Private Anbieter dagegen müssten mit Einschränkungen rechnen. Sie dürften zwar im Rahmen einer Experimentierklausel Sportwetten anbieten, allerdings gibt es nur 20 zeitlich befristete Lizenzen. Auch die Betreiber von Geldgewinnspielgeräten bekommen Extraauflagen.“*²⁴⁴

*Zusammenschlüsse von Spielhallen mit einer zentralen Infrastruktur (Mehrfachkonzessionen) sollen verboten werden. Zudem dürfen nicht mehrere Spielhallen in unmittelbarer Nachbarschaft öffnen sowie durch ihre Aufmachung für sich und die von ihnen angebotenen Spiele werben. Angeblich soll so die Spielsucht bekämpft werden. Wie dieser Anspruch mit den Erleichterungen für das staatliche Glücksspiel zusammenpasst, erschließt sich allerdings nicht so recht.“*²⁴⁴

3.1.2 Wachstum von Online-Spielformen

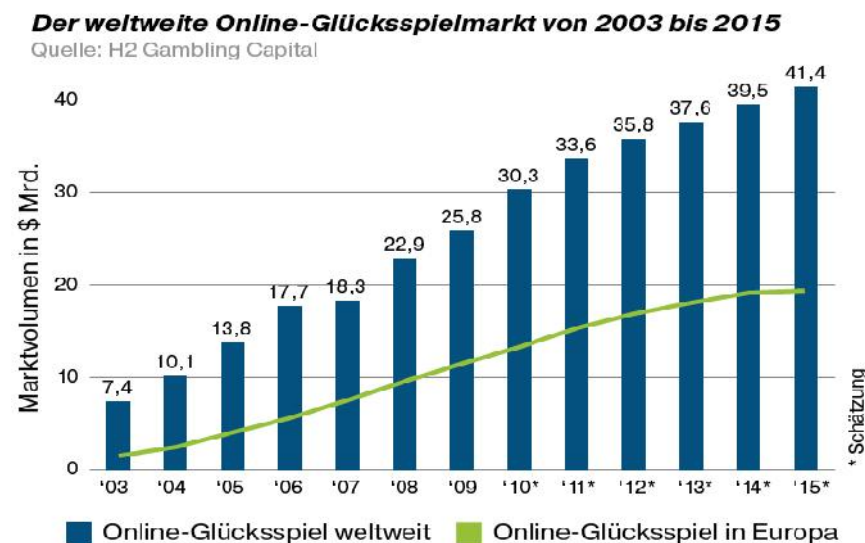


Abbildung 3.6: Online-Glücksspielmärkte weltweit und EU 2003 – 2015 in Mrd. US-\$²⁴⁵

Der Glücksspielmarkt (Online- und Offline-Spiele) ist einer der 50 Märkte, die in der jährlichen Erhebung der EU-Kommission zu den Verbrauchermärkten erfasst sind.²⁴⁶ Dort werden Faktoren wie „Vertrauen“, „Erwartungen“ und „Probleme“ aus Verbrauchersicht bewertet. Das Wachstum der gesamten Online-Branche in der EU ist beachtlich. Einem Bruttoertrag von 1,5 Mrd. US-\$ im Jahr 2003 stehen Bruttoerträge von rund 17 Mrd. US-Mrd.

²⁴⁴ <http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/25566>.

²⁴⁵ <http://www.bet-at-home.ag/Default.aspx?page=4>.

²⁴⁶ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/monitoring_consumer_markets_eu_2012_en.pdf.

US-\$ im Jahr 2012 gegenüber. Dies entspricht einem Wachstum von über 1.000% in knapp 10 Jahren (Abb. 3.6).

Zur Zeit besteht ein Verhältnis von Offline- zu Online-Märkten innerhalb der EU gemessen an den Bruttospielerträgen von rund 90 : 10. Es existiert ein großes Substitutionspotential zugunsten von Online-Glücks- und Gewinnspielen.

„Die Statistik zeigt ..., dass Online-Glücksspiel noch enormes Entwicklungspotential in sich birgt. Dies vor allem unter dem Hintergrund, dass stationäre Glücksspiele - also all jene, die nicht im Internet stattfinden - nach wie vor über 90 Prozent des Gesamtmarktes ausmachen.“²⁴⁷

Die Bruttoerträge im Online-Glücksspielmarkt der gesamten EU lagen im Jahr 2012 bei rund 17 Mrd. US-\$ (Abb. 3.7). Innerhalb der EU ist Großbritannien gegenwärtig der größte Markt für Online-Glücksspiele.²⁴⁸ Das Volumen lag hier 2010 bei einem Bruttoertrag von rund 2 Mrd. €. ²⁴⁹ Der deutsche Markt liegt auf Platz 2 und wies 2010 einen Bruttoertrag von rund 1 Mrd. € auf. Es folgen Italien und Frankreich mit Bruttoerträgen von jeweils knapp unter 1 Mrd. €. In Schweden wurden 0,6 Mrd. € Bruttoertrag erwirtschaftet.²⁵⁰

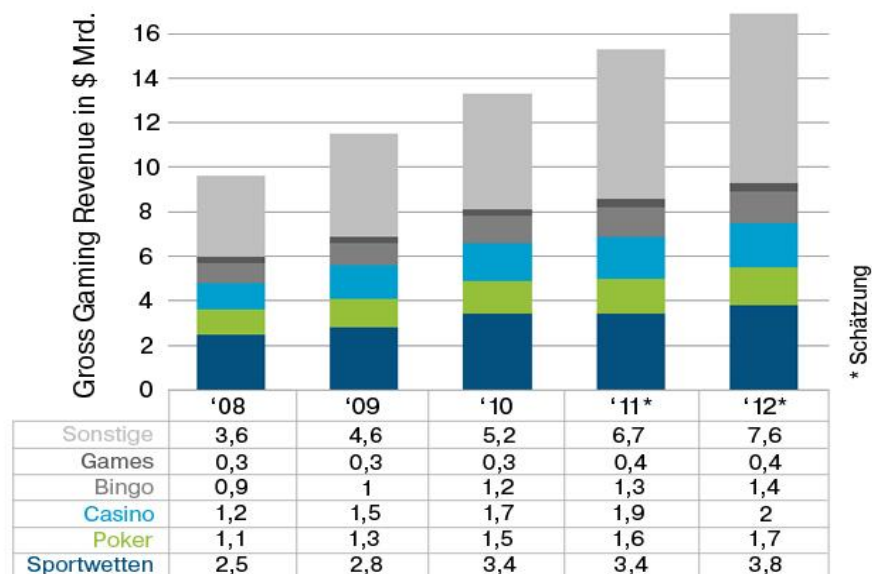


Abbildung 3.7: Segmente des Online-Glücksspielmarktes in der EU
2008 - 2012 in Mrd. US-Dollar²⁵¹

²⁴⁷ <http://www.bet-at-home.ag/Default.aspx?page=4>.

²⁴⁸ Vgl. PWC (2011).

²⁴⁹ Nach der weitgehenden Legalisierung von Online-Glücksspielangeboten in Großbritannien haben Unternehmen ihren Sitz dorthin verlegt. Ergebnisse sind u.a. ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung Großbritanniens sowie höhere Steuereinnahmen für den Staat; vgl. http://www.casino-webweiser.de/nachrichten/wirtschaftsaufschwung_gb_gluecksspiel_.htm.

²⁵⁰ <http://www.bet-at-home.ag/Default.aspx?page=4>.

²⁵¹ <http://www.bet-at-home.ag/Default.aspx?page=4>.

Die Anzahl der Online-Glücksspieler lässt sich nur näherungsweise bestimmen, da es sich rechtlich betrachtet um nicht-regulierte Märkte (Graumärkte) handelt. Eine Studie aus dem Jahr 2009 kommt zu dem Ergebnis, dass rund 2,2 Mio. Personen in Deutschland an Glücksspielen oder Wetten im Internet teilnehmen (Abb. 3.8).²⁵²

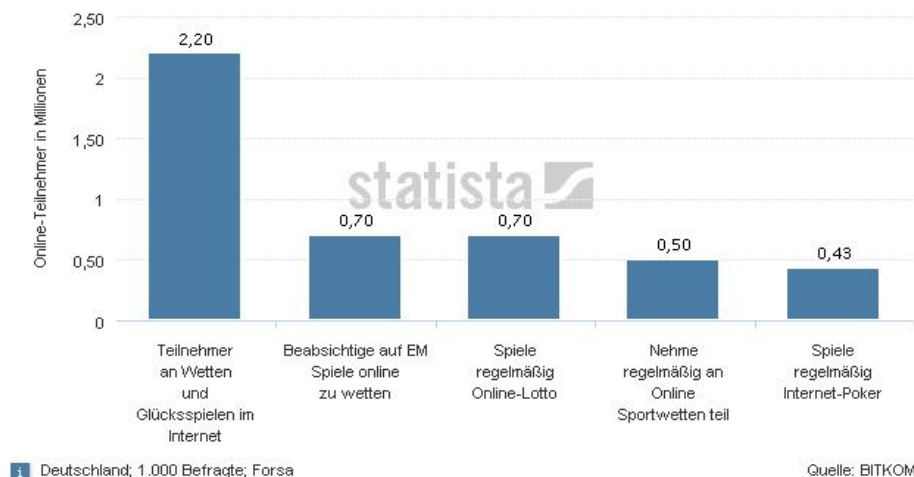


Abbildung 3.8: Teilnehmer von Online-Wetten und Glücksspielen in Deutschland in Mio. Personen²⁵³

„Es besteht ein klares Bedürfnis vieler Glücksspiel-Kunden nach Online-Angeboten – besonders Lotto, Sportwetten und Poker. Die letzten zwei Jahre haben gezeigt, dass die Nutzer das Verbot deutscher Anbieter nicht akzeptieren und umgehen.“²⁵⁴

Diese Zahl dürfte sich zwischenzeitlich mit Blick auf die Entwicklung der Internet-Nutzer in Deutschland erhöht haben (Abb. 3.9). Bei einer proportionalen Erhöhung dürften im Jahr 2012 schätzungsweise zwischen 2,4 – 2,5 Mio. Personen an Online-Wetten und Online-Glücksspielen teilgenommen haben.²⁵⁵

²⁵² Die Erhebung von Forsa im Auftrag des BITKOM ist repräsentativ für alle Deutschen ab 18 Jahren. Es wurden über 1.000 Personen befragt; vgl. BITKOM (2009).

²⁵³ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/885/umfrage/anzahl-der-teilnehmer-von-online-wetten-und-gluecksspielen/>.

²⁵⁴ http://www.bitkom.org/de/presse/62013_61903.aspx.

²⁵⁵ Bei einer Steigerung von 2008 auf 2012 zwischen 6 – 10% und ausgehend von 2,2 Mio. Personen im Basisjahr.

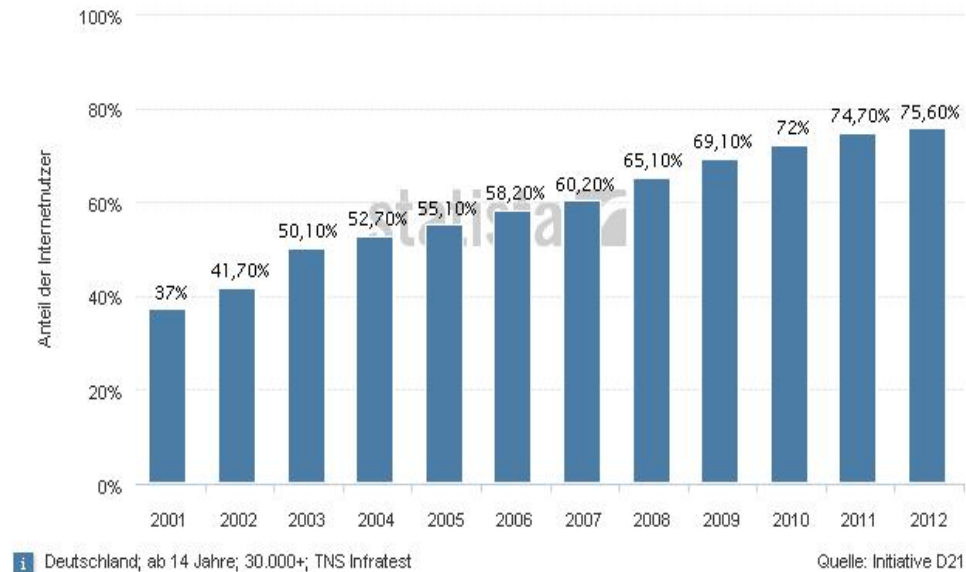


Abbildung 3.9: Anteil der Internet-Nutzer in Deutschland 2001 - 2012 in Prozent²⁵⁶

„Ein Verbot von Online-Glücksspielen ist kontraproduktiv, wenn es um den Verbraucherschutz geht. In der Tat sind Online-Glücksspiele und Wetten eine beliebte Freizeitbeschäftigung für Millionen von Menschen. Weder ein totales Verbot noch ein Staatsmonopol sind geeignete Mittel, um das Ziel des Konsumentenschutzes zu verwirklichen.“²⁵⁷

3.2 Migration und Sozialverluste

Die Migration von Spielern vom regulierten zum nicht-regulierten Bereich ist auch unter dem Gesichtspunkt der Kanalisierung der Spielsucht von gesellschaftspolitischer Bedeutung.

„Ein wachsendes Problem der Beschränkung verschiedener Formen des Glücksspiels zur Bekämpfung der Spielsucht liegt darin, dass durch die Zunahme der Online-Spielmöglichkeiten zuletzt viele Spielerinnen und Spieler auf illegale und nicht durch die Glücksspielaufsicht kontrollierte Angebote aus dem Ausland ausgewichen sind.“²⁵⁸

3.2.1 Pathologisches Spiel und Spielformen

Fehlende Hilfeangebote und das Abwandern in nicht-regulierte Bereiche führen zu negativen externen Effekten, die in der Summe zu Sozialverlusten

²⁵⁶ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/13070/umfrage/entwicklung-der-internetnutzung-in-deutschland-seit-2001/>.

²⁵⁷ Sigrid Ligné, Generalsekretärin der European Gaming and Betting Association (EGBA); <http://www.egba.eu/de/press/550>.

²⁵⁸ Monopolkommission (2010/2011), Ziffer 4.

führen. Die externen Kosten des Glücksspiels werden gemäß wissenschaftlicher Studien von der Familie und dem Umfeld des Spielers sowie der Gesellschaft insgesamt getragen.²⁵⁹ Im Fall des pathologischen Spiels zählen dazu:

- Produktivitätsverluste durch Krankheiten,
- Fehlzeiten am Arbeitsplatz,
- Arbeitsplatzverluste,
- Behandlungskosten für die Spielsucht und andere aufgrund der Glücksspielsucht verursachte psychische und physische Krankheiten sowie zusätzliche Substanzabhängigkeiten (Komorbiditäten).

Die Gesamtzahl pathologischer Spieler - über alle Spielformen hinweg betrachtet - erreicht in der Mehrzahl von Volkswirtschaften in längerfristiger Betrachtung ungeachtet der Ausweitung von Angeboten 1% - 2% der Bevölkerung. In Deutschland liegt dieser Anteil auf Basis mehrerer wissenschaftlicher Studien unabhängig von der Höhe des Angebots mit 0,19% - 0,56% sogar noch darunter.²⁶⁰

Es kann daher davon ausgegangen werden, dass es in einer Bevölkerung einen beständigen Anteil bezogen auf Süchte zu geben scheint. Dies dürfte für substanzabhängige Süchte ebenso gelten wie für Glücks- und Gewinnspiele.²⁶¹

„Unabhängig von den quantitativen und qualitativen Angebotsveränderungen auf dem Glücksspielmarkt kann somit davon ausgegangen werden, dass pathologisches Spielverhalten nahezu eine Konstante im Verhaltensrepertoire der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland ist.“²⁶²

Selbst ein größeres Angebot an Spielformen muss demnach nicht zwangsläufig zu einer proportionalen oder gar überproportionalen Steigerung der Anzahl von pathologischen Spielern führen.

„Letztlich ist zum jetzigen Zeitpunkt ungeklärt, wie die Beziehung zwischen der Verfügbarkeit von Glücksspielen und dem Ausmaß glücksspielbezogener Probleme in der Bevölkerung aussieht.“²⁶³

Zu klären ist zunächst der Anteil der Spieler, die auf dem Online-Segment durch pathologisches Spielverhalten (PG) betroffen sind.²⁶⁴ Angaben zur Anzahl der pathologischen Spieler (Bevölkerungsrisiko)²⁶⁵ je Glücksspiel-

²⁵⁹ Vgl. z.B. Becker (2011); Köberl/Prettenthaler (2009); BASS (2004).

²⁶⁰ Vgl. Peren/Clement/Terlau (2012).

²⁶¹ Vgl. Peren/Clement/Terlau (2012).

²⁶² TNS Emnid (2011), S. 3.

²⁶³ Meyer/Hayer (2010), S. 5.

²⁶⁴ Das pathologische Spielverhalten wird auf Basis verschiedener internationaler Klassifikationen festgestellt; vgl. Peren/Clement/Terlau (2012).

²⁶⁵ Das Bevölkerungsrisiko bezeichnet die Prävalenz des pathologischen Spiels bezogen auf die erwachsene Bevölkerung. Bei dieser Berechnung werden

form können in Relation zur Intensität des Spielens und den hierdurch generierten Bruttospielerträgen bei den nachgefragten Glücksspielprodukten gesetzt werden. Diese relative Betrachtung ergibt eine Maßzahl, die als Pathologie-Potenzial-Koeffizient bezeichnet wird (Tab. 3.2).²⁶⁶

	Spielform	Marktanteile in %	In % - bezogen auf alle Glücksspieler mit Diagnose PG (2007)	Pathologie-Potenzial-Koeffizient²⁶⁷
1	Lotto/Toto/Keno	38,86 ²⁶⁸	11,9	0,31
2	Spielbanken ²⁶⁹	8,27	18,3	2,21
3	GSG	38,56	30,4	0,79
4	Online-Spiele ²⁷⁰	2,86	16,4	5,73
5	andere ²⁷¹	11,45	23,0	2,01
Σ	Gesamt	100,0	100,0	-

Tabelle 3.2: Pathologie-Potenzial-Koeffizienten von Glücksspielbereichen²⁷²

Folgende Ergebnisse sind ableitbar:

- Lotto/Toto/Keno: 1% Marktanteil - gemessen an den jährlichen Bruttospielerträgen (2008) - bindet durchschnittlich 0,3062 % aller Glücks- und Gewinnspielenden mit Diagnose PG in Deutschland.
- Spielbanken: 1% Marktanteil - gemessen an den jährlichen Bruttospielerträgen (2008) - bindet durchschnittlich 2,2128 % aller Glücks- und Gewinnspielenden mit Diagnose PG in Deutschland.
- GSG: 1% Marktanteil - gemessen an den jährlichen Bruttospielerträgen (2008) - bindet durchschnittlich 0,7884 % aller Glücks- und Gewinnspielenden mit Diagnose PG in Deutschland.
- Online-Spiele: 1% Marktanteil - gemessen an den jährlichen Bruttospielerträgen (2008) - bindet durchschnittlich 5,7343 % aller Glücks- und Gewinnspielenden mit Diagnose PG in Deutschland.
- Andere: 1% Marktanteil - gemessen an den jährlichen Bruttospielerträgen (2008) - bindet durchschnittlich 2,0087% aller Glücks- und Gewinnspielenden mit Diagnose PG in Deutschland.

Bezogen auf Online-Glücksspiel besteht eine gewisse Unsicherheit, da für den Bruttospielertrag gegenwärtig keine zuverlässigen Statistiken vorliegen. Die vorgenommene Schätzung dürfte eher am unteren Rand liegen.

Bevölkerungsattraktivität (Spielverhalten) und Glücksspielrisiko gleichermaßen berücksichtigt.

²⁶⁶ Vgl. Peren/Clement (2012a).

²⁶⁷ Anteil an pathologischen Spielern / Marktanteil.

²⁶⁸ 3,396 Mrd. € / 8,74 Mrd. €.

²⁶⁹ Nur großes, kleines Spiel.

²⁷⁰ Internet-Sportwetten, Internetkartenspiele.

²⁷¹ Unter anderem Sportwetten (Annahmestellen), Klassenlotterien.

²⁷² Vgl. Peren/Clement (2012a).

3.2.2 Sozialverluste im unregulierten Bereich

Nicht auszuschließen ist, dass mögliche Sozialverluste zukünftig verstärkt im nicht-regulierten Online-Segment auftreten können. Zum einen ist ein Anwachsen der Erlöse in diesem Marktsegment unabhängig von den vorherrschenden regulativen Rahmenbedingungen zu erwarten.²⁷³ Zum anderen werden alternative Vertriebswege (z.B. Smartphones) in Ergänzung zum computergenutzten Internet an Bedeutung gewinnen (Tab. 3.3).

	2003	2012	Anstieg
Internet	4,80 Mrd. €	7,32 Mrd. €	152,5%
Mobiltelefon	0,78 Mrd. €	3,51 Mrd. €	450,0%
IPTV ²⁷⁴	0,32 Mrd. €	1,33 Mrd. €	415,6%

Tabelle 3.3: Entwicklung von Vertriebskanälen bei Online-Glücksspielen²⁷⁵

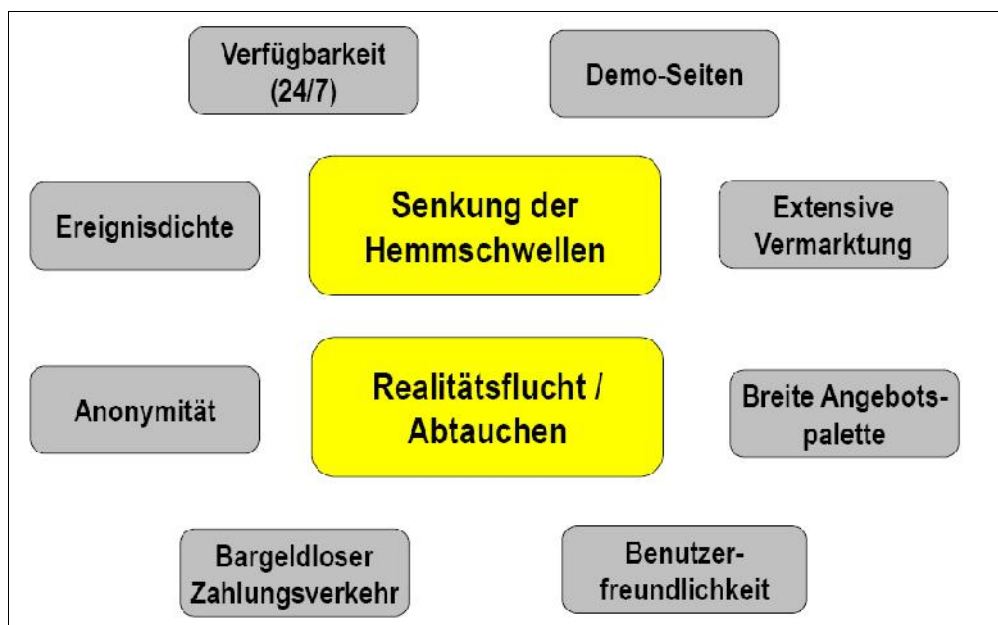


Abbildung 3.10: Veranstaltungsmerkmale von Online-Glücksspielen²⁷⁶

²⁷³ Vgl. Hayer (2012b).

²⁷⁴ Mit „Internet Protocol Television (IPTV)“ wird die Übertragung von Fernsehprogrammen und Filmen via Internet bezeichnet.

²⁷⁵ Vgl. EU-Kommission (2011), S. 8.

²⁷⁶ Vgl. Hayer (2012b). 24/7 = 24 Stunden an 7 Tagen die Woche.

Im Gegensatz zu terrestrischen Spielformen verstärken sich bei Online-Glücksspielen möglicherweise Faktoren, die zu einer Senkung von Hemmschwellen und zur Realitätsflucht beitragen können (Abb. 3.10).²⁷⁷

Experten der Informations- und Kommunikationstechnologie weisen darauf hin, dass eine Kontrolle und Überwachung des Spielverhaltens im Internet (tracking und tracing) grundsätzlich eher möglich sei als im terrestrischen Vertrieb. Selbst- und Fremdsperren könnten leichter umgesetzt werden.²⁷⁸ Andere Autoren verweisen hingegen darauf, dass das Internetspiel angesichts der häuslichen Verfügbarkeit, der Anonymität (keine/weniger soziale Kontrolle durch Mitspieler oder durch den Anbieter) und/oder durch eine intensivere Bewerbung mit einem höheren Risiko des Entstehens von Spielsucht verbunden sein können.²⁷⁹

Interessant ist der Hinweis, dass im Online-Segment nicht nur neue Märkte und Marketingstrategien, sondern auch neue „Spielertypen“ und Spielgewohnheiten entstehen. So ist die Online-Spielerschaft altersmäßig breiter gefächert²⁸⁰ und durch einen vergleichsweise höheren Anteil weiblicher Spieler gekennzeichnet (2009: 40%).²⁸¹

Erstmals wurden im Rahmen eines von der EU geförderten Projektes in sieben Staaten²⁸² quantitative und qualitative Daten über das Internet-Verhalten von 14- bis 17-jährigen Jungen und Mädchen erhoben und wissenschaftlich ausgewertet.²⁸³ Generell ist festzustellen, dass die Nutzung von Glücksspielen, sozialen Netzwerken und Computerspielen eng mit einem dysfunktionalen Internetverhalten (DIB) verbunden ist, während das Ansehen von Videos und Filmen weniger mit einem DIB zusammenzuhängen scheint (Tab. 3.4).²⁸⁴

²⁷⁷ Zur Messung und Bewertung von Suchtgefährdungspotentialen von Glücksspielprodukten vgl. Peren (2011) sowie für das Online-Pokerspiel „Texas Hold'em No-Limit“ Peren/Clement (2012b).

²⁷⁸ Vgl. Pohl (o.J.).

²⁷⁹ Vgl. Hayer/Bachmann/Meyer (2005).

²⁸⁰ So liegt beispielsweise das Durchschnittsalter der traditionellen Lotto-Spieler in Deutschland bei etwa 51 Jahren.

<http://www.lotto-samstag.com/themen/service/eurojackpot/>.

²⁸¹ Weibliche Spieler spielen eher länger mit kleinen Einsätzen, während Männer öfter und mit relativ hohem Einsatz spielen, dafür zeitlich kürzer Vgl.

<http://www.gamblingcity.net/de/gluecksspiel-artikel/gluecksspielwachstum-2003-heute.php>.

²⁸² Deutschland, Griechenland, Island, Spanien, Polen, Rumänien, Niederlande.

²⁸³ Die quantitative Untersuchung sah eine Befragung von insgesamt 13.248 Schülern in den sieben genannten EU-Staaten vor. In Deutschland wurde eine schriftliche Repräsentativbefragung von 2.000 Schülern im Alter von 14 - 17 Jahren mittels standardisierter Testvorlagen durchgeführt.

²⁸⁴ Vgl. eunetadb (2012).

Internet-Verhalten	Odds Ratios
Glücksspiel (Gambling)	2.97
Soziale Netzwerke	2.62
Spielen (Gaming)	2.58
Videos	1.01
Hausarbeiten	0.68

Tabelle 3.4: Odds Ratios²⁸⁵ von Jugendlichen mit DIB²⁸⁶

Zu berücksichtigen bleiben in diesem Kontext empirische Unzulänglichkeiten, zum größten Teil relativ geringe Untersuchungsumfänge und fehlende epidemiologische Studien.²⁸⁷ Eine hinreichende wissenschaftliche Fundierung durch empirische Befunde ist demnach gegenwärtig noch nicht gewährleistet.

3.3 Wettbewerbsverzerrungen

Die Glücksspielbranche gehört in Deutschland im staatlichen Bereich durch eine weitgehende Monopollösung und im privatwirtschaftlichen Bereich durch eine Vielzahl von Vorschriften zu den sehr weitgehend regulierten Branchen. Während in anderen Branchen auf eine kontrollierte Marköffnung gesetzt wird (z.B. Telekommunikation, Verkehr, Einzelhandel), ist in Teilbereichen des Glücksspielmarktes nur eine behutsame Öffnung zu erkennen (z.B. Experimentierklausel für Sportwetten).²⁸⁸

Für einzelne Spielformen und vor allem für das gewerbliche Geldspiel wird vielfach eine verschärfte Regulierung gefordert (z.B. durch die Verlängerung von Sperrzeiten oder durch den Abbau von Geldspielgeräten). In der Regel werden solche Eingriffe mit einer hierdurch initiierten Reduzierung der Spielsucht begründet. Diese Argumentation ist aus ökonomischer Sicht kritisch zu hinterfragen, zumal der Staat bei anderen und volkswirtschaftlich

²⁸⁵ Das Quotenverhältnis (Odds Ratio) ist ein Maß dafür, um wie vielfach größer die Chance zu erkranken ist in der Gruppe mit einem Risikofaktor in Relation (d.h. bezogen auf) zu der Gruppe ohne Risikofaktor. Ein Quotenverhältnis von genau 1 bedeutet, dass es keinen Unterschied in den Odds gibt, > 1 bedeutet, dass die Odds der ersten Gruppe größer sind, < 1 bedeutet, dass die Odds der ersten Gruppe kleiner sind.

²⁸⁶ Vgl. eunetadb (2012).

²⁸⁷ Die Epidemiologie beschäftigt sich mit den Ursachen und Folgen sowie der Verbreitung von gesundheitsbezogenen Zuständen und Ereignissen in der Bevölkerung.

²⁸⁸ Der GlüStV 2012 enthält in §10a für Sportwetten eine Experimentierklausel für ein Konzessionsmodell, nach welchem Sportwettkonzessionen auf bis zu sieben Jahren befristet erteilt werden können. Gemäß der Experimentierklausel können 20 Konzessionen für Sportwettanbieter erteilt werden. Durch Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz kann sowohl die Anzahl der Konzessionen unter bestimmten Voraussetzungen verändert als auch die Befristung der Experimentierklausel aufgehoben werden.

signifikant kostenintensiveren Suchterkrankungen nicht in dieser Intensität eingreift (z.B. Alkohol-, Tabaksucht).²⁸⁹

Regulierungen hemmen dabei nicht per se wirtschaftliche Aktivitäten. Im Gegenteil, effiziente ökonomische Transaktionen sind ohne staatliche Rahmenbedingungen kaum möglich.²⁹⁰ Nicht-kohärente Regulierungen, das Vorliegen unterschiedlicher Gesetze oder die Nicht-Regulierung wichtiger Glücksspielmärkte können jedoch zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

3.3.1 Regulierungsprofil für Glücksspiele

Eine Regulierung ist stets ein Markteingriff und hat daher Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage.²⁹¹ Folgende Kriterien lassen sich z.B. in die Regulierung von Spielformen einbeziehen. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass diese Ziele mit unterschiedlichen Instrumenten erreicht werden können.

Angebotsseite:

- Ausgestaltung des Marktzugangs (z.B. freier Marktzutritt, Konzessionen, Lizenzen).
- Spielinhalt (z.B. Gewinnhöhe).
- Besteuerung (z.B. Rohertrag/Bruttospielertrag,²⁹² Einkommen-, Umsatz-, Vergnügungssteuer).
- Werbung (z.B. Art und Umfang).
- Möglichkeiten der Manipulation bzw. Betrugs (z.B. Geldwäsche).

Nachfrageseite:

- Verfügbarkeit und Zugang für Konsumenten (z.B. Einlass-/Identitäts-/Alterskontrollen, Sperrzeiten, Öffnungszeiten).
- Spielstruktur (z.B. technische Ausgestaltung der Geldspielgeräte zur Verringerung des Suchtgefährdungspotentials).
- Spielverluste (z.B. Limitierung eines maximal möglichen monetären Schadens/Verlustes pro gespielter Zeiteinheit).
- Aufklärung (z.B. über Auszahlquoten, Früherkennung einer Suchtgefährdung, geeigneter Umgang mit problematischen Spielern durch Mitarbeiter).

²⁸⁹ Auf internationalen Standards basierende Berechnungen zeigen, dass die direkten und indirekten Kosten des pathologischen Glücksspiels in Deutschland mit geschätzten 300 – 600 Mio. € jährlich weit unter jenen Wohlfahrtskosten liegen, welche durch Alkohol- und Tabakmissbrauch entstehen. Letztere dürften mindestens 40 Mrd. € p.a. ausmachen. Vgl. Peren/Clement/Terlau (2012).

²⁹⁰ Vgl. Enste/Hardege (2006).

²⁹¹ Vgl. Becker (2010), S. 2.

²⁹² Der Rohertrag/Bruttospielertrag umfaßt den Betrag, um den die Summe aller Spieleinsätze die Summe aller ausgezahlten Spielgewinne übersteigt.

- Spielerschutz (z.B. Möglichkeit der Selbstsperre für eine begrenzte und eigen gewählte Zeitdauer, Setzen von Ausgabelimits pro Spiel oder während einer vorab fixierten Zeiteinheit, Früherkennung einer Suchtgefährdung bzw. Risikobewertung, Anlegen von Spielerkarten, Sozialkonzepte).

Denkbar erscheint vor diesem Hintergrund die Konstruktion eines Regulierungsprofils. Ein solches Profil wäre zudem in der Lage, die Regulierungsintensitäten unterschiedlicher Spielformen miteinander zu vergleichen. Staatlich gesetzte Rahmenbedingungen für verschiedene Branchen würden komparativ und objektiv messbar. Ein solches Tool könnte sicherlich helfen, mögliche Wettbewerbsverzerrungen auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt zu vermeiden oder zu korrigieren:

Parameter

Regulierungen des Glücks- und Gewinnspielmarktes – gesamt oder zu Teilen - zielen in meist unterschiedlicher Gewichtung in der Regel auf folgende zehn Parameter ab:

Marktzugang

Der Glücksspielmarkt ist ein vergleichsweise stark regulierter Markt. Durch verschiedene Arten der Regulierung kann und soll eine Kanalisierung des Spieltriebs erreicht werden. Dazu zählen Monopollösungen, Konzessionen, Lizenzen aber auch wettbewerbsorientierte Ansätze.

Spielinhalt

Eine Regulierung des Spielinhalts kann sich auf verschiedene Parameter des Spiels beziehen. Denkbar sind hier u.a. Elemente wie sie im Instrument ASTERiG²⁹³ behandelt werden (Ereignisfrequenz, Auszahlungsintervall, Jackpot, Kontinuität des Spiels und Einsatzmöglichkeiten).²⁹⁴ Solche Parameter lassen sich z.B. wie im Fall von Geldspielgeräten durch eine Spielverordnung regulieren.

Besteuerung

Glücksspielprodukte gehören zu den am stärksten besteuerten Konsumgütern. Ansatzpunkte zur Besteuerung sind die Spielformen selbst (z.B. durch Besteuerung des Rohertrages oder Bruttospielertrages) oder die Besteuerung des Anbieters (z.B. durch Einkommen-, Umsatz- oder wie im Fall gewerblicher Geldspielgeräte auch der Vergnügungssteuer). Zu berücksichtigen bleiben hier vor allem kumulative Effekte einer Mehrfachbesteuerung, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Betätigung des Aufstellunternehmers führen können.

²⁹³ ASTERiG = Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling.

²⁹⁴ Vgl. Peren (2011).

Werbung

Eine effektive und groß angelegte Vermarktung kann zu einer aus der Perspektive der Suchtprävention unerwünschten Verharmlosung bzw. Normalisierung von Glücksspielen beitragen. Vor diesem Hintergrund lassen sich Art und Form der Werbung regulieren, die bis hin zu Werbeverböten reichen können.

Manipulation / Betrug

Glücksspielbezogene Regulierungen sollen die Gefahren der Manipulation des Spielausgangs, des Betruges und der Geldwäsche reduzieren. Dazu steht eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung, die sich u.a. auf technische Vorkehrungen (z.B. bei Geldspielgeräten), eigene Risikomanagementsysteme der Anbieter bis hin zu Gesetzen zur Bekämpfung der Geldwäsche beziehen.

Verfügbarkeit

Hinsichtlich der Erreichbarkeit von Glücksspielen gibt es zum Teil altersmäßige Beschränkungen, Identitätskontrollen oder die Regulierung des Angebots durch Öffnungs- und Sperrzeiten.

Spielstruktur

Glücksspiele sind aus ökonomischer Sicht so genannte Erfahrungsgüter (bei mehrmaliger Verwendung). Sie können sogar als Vertrauensgüter eingestuft werden, wenn sie zum Verständnis des Spiels oder des Spielgerätes auf Informationen des Anbieters angewiesen sind.

Spielinformation

Verständliche und transparente Informationen können das Entscheidungsverhalten von Spielern beeinflussen und zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Glücksspielprodukten beitragen.

Technischer Spielerschutz

Durch die Gestaltung von Spielparametern wie Ereignisfrequenz, Einsatz-, und Gewinnelemente (z.B. die Regulierung von Höchstgewinnen) oder durch technische Möglichkeiten des Setzens von Limits für Spieldauer und Spieleinsatz lassen sich Elemente des Spielerschutzes unmittelbar realisieren. Dazu zählen auch Möglichkeiten von Konsumenten, sich wirksam sperren zu lassen.

Spielerschutz durch Prävention

Präventive Maßnahmen zielen darauf ab, das Auftreten von Glücksspielsucht zu verhindern und vorausschauend zu handeln. Die Ansatzpunkte dazu sind vielfältig (z.B. eindeutige Verbraucherinformation, bspw. verbunden mit Warnhinweisen zum problematischen Spielverhalten). Störungsanzeichen problematischen Spielverhaltens ist zu korrigieren, negative Folge-

erscheinungen sind zu vermeiden (z.B. durch geschulte Mitarbeiter vor Ort oder durch die Vermittlung von externen Versorgungsangeboten wie Hotlines oder persönlichen Beratungen von Experten in öffentlichen Suchtberatungsstellen).

Skalierung

Zur Beurteilung der Zielerreichung (in den einzelnen Parametern) wird folgende Skala gewählt:

- 10: Totale Überregulierung auf der Angebots- und/oder Nachfrageseite mit der Folge, dass Regulierungsziele unterlaufen werden. Dies geschieht vorwiegend durch die Schaffung resp. Nutzung nicht-regulierter Märkte (Substitutions- und Migrationseffekte).
- 7.5: Hohe Regulierungsdichte mit der Folge, dass Regulierungsziele teilweise unterlaufen werden.
- 5: Effiziente Regulierung, so dass die Regulierungsziele erreicht werden.
- 2.5: Geringe Regulierungsdichte mit der Folge, dass Regulierungsziele durch die bestehende Regulierung unzureichend erreicht werden. Der Freiheitsgrad der Marktliberalisierung ist zu hoch.
- 0: Totale Unterregulierung auf der Angebots- und/oder Nachfrageseite. Dies bedeutet, dass der Vollzug bestehender Regulierungen stark bis vollkommen defizitär ist oder dass es gar neuer Regulierungen bedarf. Der Freiheitsgrad der Marktliberalisierung ist deutlich zu hoch.

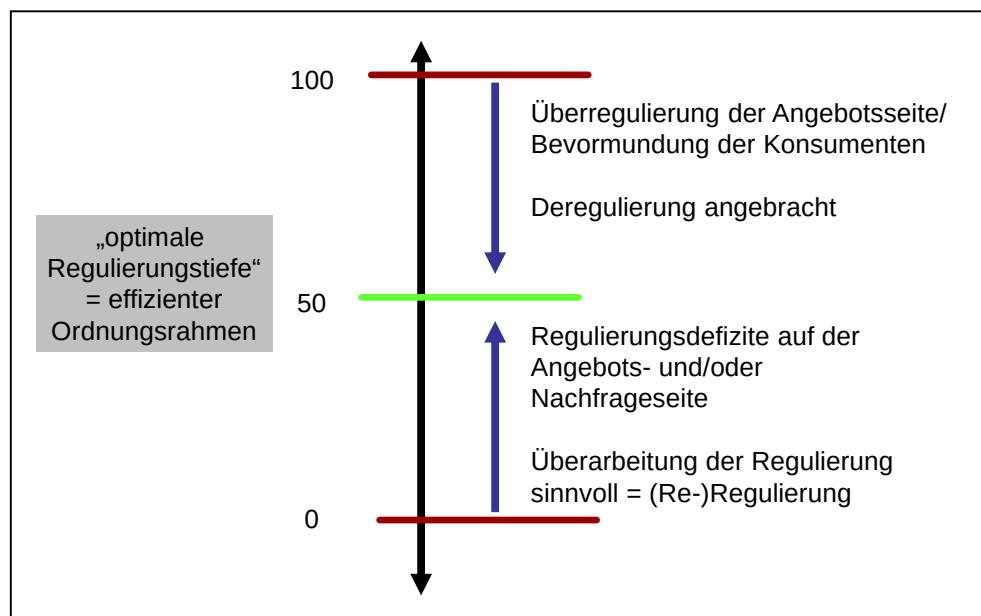


Abbildung 3.11: Regulierungsintensität von Glücksspielen und Wettbewerbsverzerrungen

Eine im Sinne eines effizient geordneten Wettbewerbs optimale Regulierung soll hier bei 50 Punkten erreicht werden. Dieses Niveau kann symmetrisch, d.h. von zwei Seiten verfehlt werden (Abb. 3.11).²⁹⁵

- Punkte unterhalb von 50 sind Ausdruck einer eher fehlerhaften, da zu geringen bzw. gar fehlenden Regulierung. Geboten ist eine (Re-) Regulierung, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.
- Punkte oberhalb von 50 deuten auf eine Überregulierung²⁹⁶ auf der Angebotsseite und/oder auf eine Verbraucherbevormundung auf der Nachfrageseite hin. Auch hier kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen. Hier ist eine Zurücknahme von Regulierungen (Deregulierung) in Richtung auf das „optimale Niveau“ angebracht. Auch die Selbstregulierung oder Selbstverpflichtung der Anbieter²⁹⁷ kann dazu beitragen, dass sich die staatliche Regulierung in Grenzen hält.

Gewichtung

Vereinfacht wird eine Gleichverteilung der zehn Kriterien unterstellt.²⁹⁸

Darstellung

Das Zusammenführen von Angebot und Nachfrage führt zu einem Regulierungsprofil (Abb. 3.12).²⁹⁹ Diese Darstellung ermöglicht auch eine sektorbezogene Betrachtung von Spielformen. Strukturelle Lücken in der Regulierung und komparative Wettbewerbsverzerrungen lassen sich damit möglichst objektiv identifizieren.

3.3.2 Regulierungsprofil des gewerblichen Geldspiels

Eine empirische Validierung des Regulierungsprofils (z.B. in Form einer Expertenbefragung, Delphi-Methode) bleibt abzuwarten.³⁰⁰ Bezogen auf das

²⁹⁵ Dieses Modell lässt sich auch auf andere Branchen adaptieren, die sich im Spannungsfeld von Überregulierung und einer Unterregulierung (Regulierungsdefiziten) befinden (z.B. Finanzmarkt).

²⁹⁶ Der Begriff „Überregulierung“ ist in der ökonomischen Theorie nicht einheitlich definiert. In der Regel ist ein zu dichtes Regelwerk gemeint, das wirtschaftliche Freiheiten unzulässig einschränkt.

²⁹⁷ Beispielhaft sei auf das Sozialkonzept der Automatenwirtschaft verwiesen. Basis sind nicht nur die zahlreichen für diesen Wirtschaftsbereich geltenden gesetzlichen und normativen Regelungen, sondern auch die bereits seit Mitte der 80er Jahre verstärkt entwickelten „Freiwilligen selbstbeschränkenden Maßnahmen“ der Spitzenverbände der Automatenwirtschaft; vgl. ausführlich <http://awi-info.de/index.php/site/spielerchutz>.

²⁹⁸ Zur Verbesserung dieses Modells erscheint es als sinnvoll, die verwendeten Parameter hinsichtlich ihrer Signifikanz statistisch zu testen und diese ggf. unterschiedlich zu gewichten. Zum methodischen Vorgehen vergleiche ASTERiG; Peren (2011).

²⁹⁹ Als graphische Form eignet sich z.B. ein Spinnendiagramm.

³⁰⁰ Bei einer Delphi-Befragung wird einer Gruppe von Experten im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens ein Fragen- oder Thesenkatalog des betreffenden Fachgebiets vorgelegt.

gewerbliche Geldspiel lassen sich dennoch folgende Tendenzaussagen formulieren:

Angebotsseite:

- Marktzugang (z.B. freier Marktzutritt, Konzessionen, Lizenzen).
Gewerbliches Geldspiel: Prinzipiell freier Marktzutritt, Gewerbefreiheit, Erlaubnis der zuständigen Behörde gemäß GewO. (Score: 5)³⁰¹
- Spielinhalt (z.B. Gewinnhöhe, Maximalverluste).
Gewerbliches Geldspiel: Durch SpielV sehr weitgehend geregelt, u.a. auch Gewinnhöhe, Maximalverluste. (Score: 5)³⁰²
- Besteuerung (z.B. Rohertrag, Bruttospielertrag, Einkommen-, Umsatz-, Vergnügungssteuer).
Gewerbliches Geldspiel: Hohe Besteuerung durch Kumulation verschiedener Tatbestände, u.a. Einkommen-, Umsatz-, Vergnügungssteuer. (Score: 10)³⁰³
- Werbung (z.B. Art und Umfang).
Gewerbliches Geldspiel: Werbung erlaubt. Sie erscheint jedoch nicht als irreführend. (Score: 2.5)
- Möglichkeiten der Manipulation bzw. Betrugs (z.B. Geldwäsche).
Gewerbliches Geldspiel: Möglichkeiten der Manipulation bzw. Betrugs durch Zulassung und Überwachung der Geldspielgeräte weitestgehend ausgeschlossen. (Score 5)³⁰⁴

Nachfrageseite:

- Verfügbarkeit und Zugang für Konsumenten (z.B. Einlass-/Identitäts-/Alterskontrollen, Sperrzeiten, Öffnungszeiten).
Gewerbliches Geldspiel: Zugang für Konsumenten durch Einlass-/Identitäts-/Alterskontrollen sowie durch Öffnungszeiten reguliert. (Score: 5)
- Spielstruktur (z.B. Verständlichkeit des Spiels und des Spielgerätes).
Gewerbliches Geldspiel: Spielstruktur ist durch technische Ausgestaltung der Geldspielgeräte klar und leicht verständlich. Die Geldspielgeräte sind barrierefrei. (Score: 5)³⁰⁵
- Spielinformation (z.B. Information der Spieler über Gewinnchancen, Ausschüttungsquoten).
Gewerbliches Geldspiel: Hohe Transparenz des Spiels durch vielfache Information. Innerhalb von Spielhallen direkte und persönliche Information durch Mitarbeiter möglich. Verluste sind begrenzt. (Score: 5)³⁰⁶

³⁰¹ GewO § 33c Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit.

³⁰² <http://www.gesetze-im-internet.de/spielv/>.

³⁰³ Eine Studie von KPMG zur zulässigen Grenze der Vergnügungssteuerbelastung von Spielstätten kommt zu dem Ergebnis, dass Steuersätze ab 10,94% bezogen auf den Bruttoumsatz mit Geldspielgeräten bzw. ab 13,01% bezogen auf den Nettoumsatz mit Geldspielgeräten eine erdrosselnde Wirkung haben. Vgl. KPMG (2013).

³⁰⁴ Bauartprüfung und -zulassung von Geld- und Warenspielgeräten gemäß Gewerbeordnung und Spielverordnung. Mitwirkung bei der Prüfung anderer Gewinnspiele durch das Bundeskriminalamt gemäß Verordnung zur Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen. Auskünfte und Beratung zu Geld- und Warenspielgeräten; <http://www.ptb.de/cms/fachabteilungen/abt8/fb-85/ag-854.html>.

³⁰⁵ Die Summe der Verluste (Einsätze abzüglich Gewinne) darf im Verlauf einer Stunde 80 € nicht übersteigen. Die Summe der Gewinne abzüglich der Einsätze darf im Verlauf einer Stunde 500 € nicht übersteigen; vgl. SpielV, § 13.

- Direkter Spielerschutz (z.B. durch technisch irreversibles Setzen von Limits für Spieldauer und -einsatz, Möglichkeit der Selbstsperre für eine begrenzte und selbst gewählte Zeitdauer, Führen von Spielerkarten, Sozialkonzepte).

Gewerbliches Geldspiel: Spielerschutz durch Sozialkonzept weitgehend wirksam. (Score: 2.5)³⁰⁷

- Spielerschutz durch Prävention (z.B. Früherkennung einer Suchtgefährdung und praktischer Umgang mit problematischen und gefährdeten Spielern durch Mitarbeiter).

Gewerbliches Geldspiel: Schulung von Mitarbeitern im Umgang mit problematischen Spielern in ausreichendem Maße³⁰⁸ vorhanden. (Score: 5)

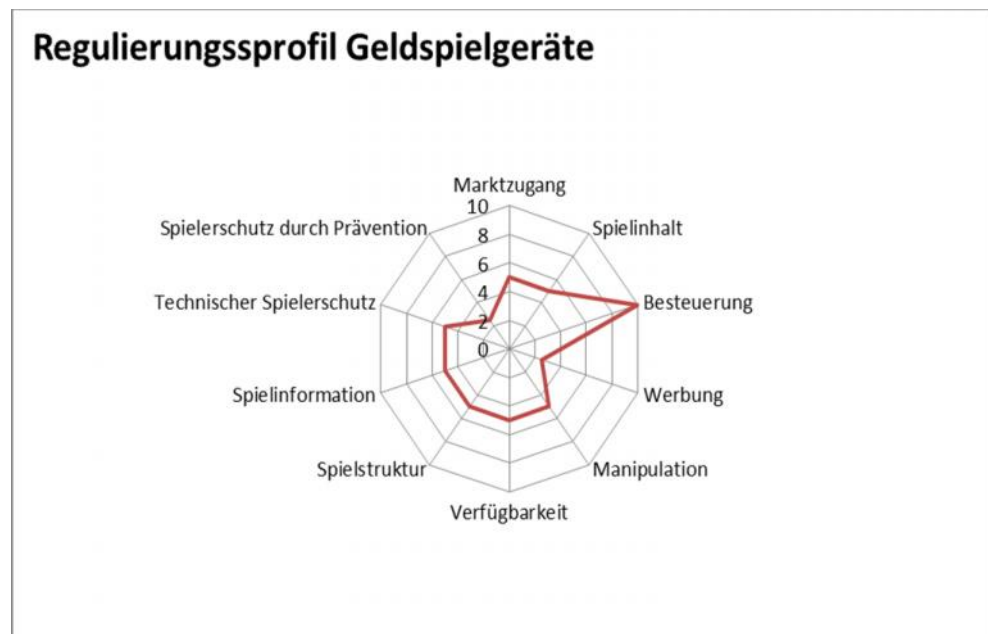


Abbildung 3.12: Regulierungsprofil Geldspielgeräte

Die Bewertung des gewerblichen Geldspiels liegt mit insgesamt 50 Punkten derzeit exakt auf dem geforderten Niveau eines effizienten Regulierungsniveaus. Mit Blick auf die **Besteuerung** liegt aus ökonomischer Sicht gegenwärtig eine deutliche Überregulierung vor.³⁰⁹ Ursächlich ist vor allem

³⁰⁶ Die Summe der Verluste (Einsätze abzüglich Gewinne) darf im Verlauf einer Stunde 80 € nicht übersteigen. Die Summe der Gewinne abzüglich der Einsätze darf im Verlauf einer Stunde 500 € nicht übersteigen; vgl. SpielV, § 13.

³⁰⁷ Grundlage des Sozialkonzepts der Automatenwirtschaft sind nicht nur die zahlreichen, für diesen Wirtschaftsbereich geltenden gesetzlichen und normativen Regelungen, sondern auch die bereits seit Mitte der 80er Jahre verstärkt entwickelten „Freiwilligen selbstbeschränkenden Maßnahmen“ der Spitzenverbände der Automatenwirtschaft; vgl. ausführlich <http://awi-info.de/index.php/site/spielerschutz>.

³⁰⁸ Auch im Vergleich zu anderen Glücks- und Gewinnspielbranchen.

³⁰⁹ So lagen die Einnahmen des Staates aus Vergnügungs-, Umsatz- und Gewerbesteuerzahlung der Automatenwirtschaft im Jahr 2011 etwa bei 1,5 Mrd. €.

die Kumulation von steuerlichen Tatbeständen, die die wirtschaftliche Betätigung der betreffenden Unternehmen stark einschränkt.³¹⁰

Bezogen auf den **Spielerschutz** liegen eine Vielzahl von Regulierungen vor, die vom Ansatz her wirksam ausgerichtet zu sein scheinen. Wenn im betrachteten Segment diese Ziele gegenwärtig nicht vollständig im Sinne einer einwandfrei funktionierenden Regulierung erreicht werden, so dürfte dieses jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht an einer unzureichenden Regulierungsdichte liegen, da der Spielerschutz in Deutschland bereits in vielfältiger Art und Weise geregelt ist, sondern vielmehr an den bei einzelnen Angebotsformen noch nicht in Kraft gesetzten gesetzlichen Umsetzungsrichtlinien.

3.3.3 Vorschläge zur Verschärfung der Regulierung des gewerblichen Geldspiels

Ungeachtet des bereits hohen und in weiten Teilen auch effizienten Regulierungsniveaus gibt es Vorschläge nach einer weiteren Verschärfung, die bei ihrer Umsetzung zu einer deutlichen Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Betätigung führen würden.

„Der mit diesen Vorschriften geforderte Kapazitätsabbau in Verbindung mit weiteren seitens der Länder beabsichtigten oder schon umgesetzten Einschränkungen führt zu einer Bedrohung bisher wirtschaftlich gesunder Unternehmen.“³¹¹

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Vorschläge:³¹²

a) Maßnahmenbündel Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV³¹³

Der Jugend- und Spielerschutz im gewerblichen Spiel soll weiter verbessert werden. Dazu sollen Spielanreize und Verlustmöglichkeiten begrenzt, und insgesamt der Unterhaltungscharakter der Geldspielgeräte gestärkt werden. Das Spielverbot für Jugendliche soll effektiver durchgesetzt werden. Instrumente der Früherkennung von GSG, die Spielsucht hervorrufen können, und des schnellen Eingreifens sollen verstärkt werden:³¹⁴

³¹⁰ Vgl. Peren/Clement/Terlau (2011).

³¹¹ ifo-Institut (2013), S. 40 f.

³¹² Hinzu kommen noch diverse Ausführungsgesetze der Bundesländer, die ebenfalls zu einer Verschärfung der Regulierung führen.

³¹³ Diese Maßnahmen unterliegen einer Übergangsfrist und sollten zum 1. September 2013 in Kraft treten. Der Bundesrat hat am 5. Juli 2013 der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV mit Maßgaben zugestimmt (BR-Drs. 437/13 – Beschluss). Der Maßgabenbeschluss wirft zahlreiche technische und rechtliche Fragen auf und bedarf noch eingehender Prüfung durch das BMWI.

³¹⁴ Unter anderem Einführung einer personenungebundenen, gerätegebundenen Spielerkarte. Dabei handelt es sich um ein gerätebezogenes Identifikationsmittel

1. Die gerätebezogenen Regelungen sollen intensiviert werden. Dazu zählt die Einführung einer Spielunterbrechung mit Nullstellung der GSG.
2. Die „Gewinnanmutungen“ sollen durch eine Herstellererklärung begrenzt werden.
3. Das so genannte Vorheizen der GSG, d.h. das Hochladen von Punkten durch das Personal der Spielstätte, soll verboten werden.
4. Die Mehrfachbespielung von GSG soll durch eine Reduzierung der Geldspeicherung in Einsatz- und Gewinnspeichern und einer Verschärfung der Beschränkung von Automatiktasten weiter eingeschränkt werden.
5. Die maximal zulässige Anzahl von GSG, die in Gaststätten aufgestellt werden darf, soll auf zwei reduziert werden. Für alle in Gaststätten aufgestellten Geräte werden zudem technische Sicherungsmaßnahmen verlangt, durch die verhindert werden soll, dass Jugendliche oder Kinder an den Geräten spielen.
6. Um schneller auf Fehlentwicklungen reagieren zu können, soll die Bauartzulassung für GSG auf zunächst ein Jahr und die Aufstelldauer für jedes einzelne Gerät auf vier Jahre befristet werden.

b) Maßnahmenbündel 1. GlüÄndStV³¹⁵

1. Verbot von Mehrfachkonzessionen,³¹⁶
2. Einführung von Mindestabständen zwischen Spielhallen,
3. Werbeeinschränkungen,
4. Verlängerung der Sperrzeiten,
5. gesonderte glücksspielrechtliche Erlaubnis sowie
6. ein auf fünf Jahre begrenzter Bestandsschutz für bestehende gewerberechtliche, auf unbegrenzte Zeit erteilte Spielhallenerlaubnisse.

In Teilbereichen mag der ein oder andere Vorschlag eine sinnvolle Ergänzung bereits vorhandener Regelungen sein. Allerdings haben *das ifo-Institut*³¹⁷ und auch die *Monopolkommission* Zweifel an der Kohärenz einer weitergehenden Regulierung des gewerblichen Geldspiels.

„Obwohl es durch diese Neuregelungen zu einer deutlichen Verschärfung der Regulierung für Geldgewinnspiele und einer erheblichen Verschlechterung

zum Spieler- und Jugendschutz, das einer bundeseinheitlichen Regulierung unterliegt, vgl. § 6 Abs. 5 SpielV(E).

³¹⁵ Vgl. GlüÄndStV (2012).

³¹⁶ Das Verbot von Mehrfachkonzessionen bedeutet, dass künftig keine Erlaubnis für eine Spielhalle (= Spielhallenkonzession) mehr erteilt werden darf, wenn im baulichen Verbund bereits eine weitere Spielhalle existiert.

³¹⁷ ifo-Institut (2013), S. 52.

rung der Rahmenbedingungen für die Anbieter kommt – welche durchaus problematisch ist, – ist es aus Sicht der Monopolkommission fraglich, ob diese Verschärfung tatsächlich zu einer kohärenten Regulierung führt. Die beschränkte Zulassung der gewerblichen Automaten Spiele auf der einen Seite und das staatliche Monopol der Spielcasinos (mit wesentlich gelockerten Werberestriktionen) auf der anderen Seite ist daher mit der Eindämmung der Spielsucht, welche die Begründung des staatlichen Monopols bildet, auch weiterhin kaum vereinbar.“³¹⁸

Auch im Vergleich zu anderen Spielangeboten sind Regulierungsdefizite für den Bereich des gewerblichen Geldspiels nicht unmittelbar zu erkennen. Das ifo-Institut verweist hier u.a. auf die Spielbanken.

„Aus einer Abwägung der Regulierungen hatte sich schon aus den in der Vergangenheit gültigen Vorschriften ein Regelungsgefälle zu Lasten des gewerblichen Geldspiels gegenüber dem Automaten Spiel in den Spielbanken ergeben.“³¹⁹

Auch die nicht-kohärente Regulierung staatlich angebotener Lotterien wird unter mehreren Gesichtspunkten kritisiert:

- Keine effiziente Monopollösung.³²⁰
- Hohe Verfügbarkeit³²¹ und Werbung.³²²
- Keine Beschränkung der Gewinne (Jackpot)³²³, was dem Ziel einer Kanalisierung der Nachfrage entgegenläuft.³²⁴

Die auf dem nicht-regulierten Markt angebotenen Glücksspielangebote sind weder de jure noch de facto in eine wirksame Regulierung einbezogen:

- Keine inländische Besteuerung der Anbieter.
- Hohe Verfügbarkeit und Werbung.
- Zugang zum Spiel obliegt dem Anbieter.
- Spielerschutz ist nicht wirksam zu kontrollieren.

³¹⁸ Monopolkommission (2010/2011), Ziffer 45, S. 58.

³¹⁹ ifo-Institut (2013), S. 52.

³²⁰ Vgl. z.B. Monopolkommission (2010/2011), Kapitel 1.4.2 Lotterieveranstaltung, Lotterievertrieb und Vermittlung.

³²¹ Rund 24.000 Lottoannahmestellen und die Möglichkeit zum Online-Spiel.

³²² Vgl. zur Kritik z.B. <http://www.gaming-law-germany.com/artikel-home-14/items/werbung-und-gluecksspiel-ein-ueberblick.html>.

³²³ Der Euro-Jackpot ist die neue offizielle, europäische Gemeinschaftslotterie. Mit Jackpots bis zu 90 Mio. € ist der Euro-Jackpot eine der größten Lotterien Europas (Mehrländer-Lotterie); <http://www.euro-jackpot.org/>.

³²⁴ Nach Auffassung von Adams, Mitglied im Fachbeirat Glücksspiel, stimmt der Euro-Jackpot nicht mit den Vorgaben des staatlichen Glücksspielmonopols überein. Dieses sehe vor, die Menschen vor Spielsucht zu schützen, auch aufdringliche Werbung für das Spielsystem sei nicht gestattet. Dies sei mit dem neuen Euro-Jackpot nicht mehr gewährleistet, die Notwendigkeit eines Monopols werde damit aufgeweicht.

http://www.t-online.de/regionales/id_54824032/wirtschaftswissen-schaftler-kritisiert-eurojackpot.html.

Derzeit, so auch die EU-Kommission, haben die Verbraucher faktisch Zugang zu einem illegalen, grenzüberschreitenden Markt, weil dieser toleriert wird oder bestehende Vorschriften nicht wirksam durchgesetzt werden (können).³²⁵

Schlussfolgerungen:

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt ist stark heterogen reguliert. Defizite im Vollzug staatlich gesetzter Ziele sind vor allem im nicht-regulierten Segment aber auch beim gewerblichen Geldspiel vorhanden.³²⁶

1. Unmittelbare Regulierungsdefizite des gewerblichen Geldspiels sind im Vergleich zu staatlichen Angeboten oder gar Angeboten auf dem nicht-regulierten Markt nicht zu erkennen. Das gegenwärtige Regulierungsprofil zeigt, dass das gewerbliche Geldspiel de jure ausreichend reguliert ist, de facto scheint es jedoch in einigen, operativen Bereichen Vollzugsdefizite zu geben.
2. Die Begründung für staatliche Regulierung liegt im Spieler- und Jugendschutz. Die staatlich unkontrollierten Angebote auf dem nicht-regulierten Markt unterliegen keinen vorgegebenen oder kontrollierten Schutzvorkehrungen. Das dynamische Wachstum nicht-regulierter Märkte zeigt, dass Verbote nicht helfen, das staatlich unkontrollierte Angebot einzuschränken.³²⁷
3. Die Einnahmen der öffentlichen Hand, die z.B. für kulturelle oder sportliche Zwecke verwendet werden, sind keine hinreichende Begründung und keine rechtlich haltbare Legitimation für einen monopolähnlichen Staatseingriff.³²⁸ Öffentliche Aufgaben finanzieren sich primär durch Steuern, nicht durch eine Monopolisierung von Märkten.

„Es ist deshalb mehr als fraglich, ob noch mehr Regulierung und Verbote irgendeinen positiven Effekt auf das Verhalten suchtgefährdeter Individuen haben werden. Viel wahrscheinlicher, wie es auch die reichhaltige Geschichte von Prohibition und Spielverboten lehrt, erscheint es, dass gefährdete Individuen aber auch gesunde Spieler sich einfach neue Räume oder neue Formen (auch illegale) suchen werden, um ihren Spieltrieb auszuleben.“³²⁹

Ähnlich urteilt auch TNS-Emnid:

Sollte ein Spielangebot wegfallen, ... sei es, dass es vom Betreiber vom Markt zurückgezogen wird, oder sei es, dass es verboten wird, ist zu

³²⁵ <http://www.heise.de/newsticker/meldung/EU-Kommission-eroeffnet-Konsultation-zur-Regulierung-von-Online-Gluecksspielen-1214487.html>

³²⁶ Vgl. Bardt (2012b).

³²⁷ Vgl. Statista (2013).

³²⁸ Ahlheim/Zahn (2007).

³²⁹ Richardt (2011).

*erwarten, dass es im Nutzungsverhalten des Spielers durch ein anderes Angebot ersetzt wird. Das Spielbedürfnis und das auf seine Befriedigung zielende Verhalten sind dem Grunde nach latent vorhanden und werden bei sich bietender Gelegenheit praktiziert.*³³⁰

Bezogen auf das gewerbliche Geldspiel bleibt festzuhalten, dass sowohl die notwendige sektorspezifische Regulierungsbreite als auch die zur Vermeidung unerwünschter Folgen des Spiels erforderliche Regulierungstiefe vor allem durch die geltenden Regelungen der SpielV erreicht sind. Zudem ist diese Form der Regulierung mit dem EU-Recht kompatibel.

Weitere Maßnahmen

*„...widersprechen dem Kohärenzgebot und führen zu einer massiven Benachteiligung des gewerblichen Geldspiels. Sie kanalisieren die Nachfrage in Richtung auf die staatlichen Glücksspielangebote.“*³³¹

Die Nachhol- und Korrekturbedarfe der Regulierung auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt liegen aus ökonomischer Sicht daher nicht im Segment des gewerblichen Geldspiels, sondern in ganz anderen Bereichen.

*„Obwohl es durch diese Neuregelungen zu einer deutlichen Verschärfung der Regulierung für Geldgewinnspiele und einer erheblichen Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die Anbieter kommt – welche durchaus problematisch ist, – ist es aus Sicht der Monopolkommission fraglich, ob diese Verschärfung tatsächlich zu einer kohärenten Regulierung führt. ... Die beschränkte Zulassung der gewerblichen Automaten Spiele auf der einen Seite und das staatliche Monopol der Spielcasinos (mit wesentlich gelockerten Werberestriktionen) auf der anderen Seite ist daher mit der Eindämmung der Spielsucht, welche die Begründung des staatlichen Monopols bildet, auch weiterhin kaum vereinbar.“*³³²

³³⁰ TNS Emnid (2011), S. 34 f.

³³¹ ifo-Institut (2013), S. 52.

³³² Monopolkommission (2010/2011), Ziffer 45, S. 58.

4 Soziale Auswirkungen einer verschärften Regulierung für das gewerbliche Geldspiel

Die Situation auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt ist gekennzeichnet von einem hohem Kostendruck und einer Vielzahl von Wettbewerbern, die sich einen begrenzten Markt zu teilen haben.³³³ Die einzelnen Teilmärkte sind unterschiedlichen Regulierungen ausgesetzt, so dass sich Wettbewerbsverzerrungen ergeben können. Aus ökonomischer Sicht kann es dazu kommen, dass die legale Nachfrage nach Glücks- und Gewinnspielen zurückgeht, während nicht-regulierte und staatlich nicht kontrollierbare Angebote zunehmen können. Vor diesem Hintergrund sollen mögliche Risiken und Folgen abgeschätzt werden, die sich aus einer im Vergleich zu anderen Marktsegmenten schärferen Regulierung für das gewerbliche Geldspiel ergeben können. Hinweise auf eine mögliche Verschärfung der Regulierung geben die Maßnahmenbündel zum Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV³³⁴ sowie zum 1. GlüÄndStV.³³⁵ Hinzu kommen Länderausführungsgesetze zum GlüÄndStV und spielhallenbezogene Länderregelungen, die die Vorschriften aus dem GlüÄndStV vielfach übernehmen, konkretisieren und zum Teil die Regulierungen sogar noch verschärfen.³³⁶

Zur Beurteilung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer möglichen Überregulierung sollen im Folgenden mögliche Branchenentwicklungen im Rahmen von realistischen Szenarien simuliert werden:

- Kapitel 4.1: Darstellung der Methodik,
- Kapitel 4.2: Ermittlung der Ausgangsdaten der Branche,
- Kapitel 4.3: Beschreibung und Interpretation der Simulationsergebnisse.

4.1 Modellrahmen für makroökonomische Simulationen von Marktentwicklungen (Monte-Carlo-Simulation)

Die Folgenabschätzung von Regulierungsmaßnahmen auf dem Markt des gewerblichen Geldspiels soll mit Hilfe so genannter Monte-Carlo-Simulationen erfolgen.³³⁷

³³³ Insgesamt gab es im Jahr 2011 rund 8.900 steuerpflichtige Unternehmen im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen. 96,9% der Unternehmen erwirtschafteten 32,7% des Gesamtumsatzes, vgl. Statista (2013).

³³⁴ Vgl. BMWi (2013).

³³⁵ Vgl. GlüÄndStV (2012).

³³⁶ Vgl. ifo-Institut (2013), S. 30 ff.

³³⁷ Der Begriff „Monte Carlo“ wurde erstmals im zweiten Weltkrieg als Deckname für eine geheime Forschung im Bereich des amerikanischen Atomwaffenprogramms verwendet. Das Verfahren „großer Zahlen“ wurde 1942 in Los Alamos für die Lösung komplexer Probleme angewendet. 1949 wurde das Verfahren als „Monte Carlo Simulation“ bekannt. Vermutlich wurde der Name von der 1862 in Monaco

Das Instrument ist Teil der Risikoanalyse einer Entscheidungsfindung. Es ist in der Lage, die möglichen Entscheidungsergebnisse einer Situation unter Risiko darzulegen und die entsprechenden Risiken quantitativ abzuschätzen. Die Methode wird in der Ökonomie - z.B. in den Bereichen Projektmanagement, Marktabschätzung, Finanzplanung, Forschung und Entwicklung, Transport- und Umwelttechnik sowie Unternehmens- und Immobilienbewertung - eingesetzt.³³⁸

Die Monte-Carlo-Simulation³³⁹ unterliegt einem mehrstufigen, iterativen Prozess. In jedem Simulationsdurchlauf wird für jede relevante Einflussgröße ein Wert durch Zufallsauswahl bestimmt. Aus den Realisationen aller Einflussgrößen wird der Ergebniswert errechnet. Werden die zu identifizierten Risiken richtig abgebildet, ergeben sich nach einer genügend großen Anzahl von Iterationen (Wiederholungen) belastbare Ergebnisse. Anschließend können Wahrscheinlichkeitsverteilungen von Zielgrößen dargestellt und statistische Maßzahlen mit hoher stochastischer Sicherheit berechnet werden.

Von großer Bedeutung für die Genauigkeit der Ergebnisse ist die Anzahl der Iterationen. Mit wachsender Anzahl an Durchläufen werden die Ergebnisse in der Regel immer besser (statistisch sicherer) und es lassen sich zunehmend genauere Aussagen über die möglichen Konsequenzen in ihren Höhen und Bandbreiten in Form von Wahrscheinlichkeitsverteilungen treffen. Bei ausreichend vielen Rechenvorgängen ergibt sich eine stabile Wahrscheinlichkeitsverteilung für den Zielwert.³⁴⁰

Auch bei der vorliegenden Aufgabenstellung ist die Monte-Carlo-Simulation gut geeignet:

1. Die wirtschaftliche Entwicklung der Branche ist durch zahlreiche Risiken auf der Angebots- sowie auf der Nachfrageseite dieses Marktes gekennzeichnet.
2. Die möglichen Höhen und Bandbreiten der Risiken sind quantitativ abzuschätzen und zu einer wahrscheinlichen Entwicklung des Marktes zu verdichten.

gegründeten Spielbank abgeleitet, da ein Roulettetisch ähnlich wie das Verfahren auch ein Zufallsgenerator großer Zahlenmengen ist;
<http://www.riskwiki.de/risikomessung/value-at-risk-mit-der-monte-carlo-simulation.html>.

³³⁸ Vgl. die Übersicht unter <http://www.palisade.com/risk/de/>.

³³⁹ Bei einer stochastischen Simulation werden mögliche Situationen abgebildet, die von zufälligen Einflüssen abhängen. Bei einer deterministischen Simulation sind sämtliche Inputdaten bekannt.

³⁴⁰ Zur praktischen Anwendung vgl. z.B. UnionInvestment (2012).

4.2 Markt- und Ausgangsdaten

4.2.1 Wertschöpfungskette

Die Wertschöpfungskette der gewerblichen Automatenwirtschaft umfasst drei Stufen, die sich analytisch in eine Angebots- und Nachfrageseite zerlegen lässt (Abb. 4.1):

1. Angebotsseite:

Die Angebotsseite umfasst die Hersteller, den Handel und die Aufstellunternehmen. Wesentliche unternehmerische Kennziffern sind die Umsätze und die Anzahl der auf dem Markt befindlichen Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen des gewerblichen Geldspiels beruht vor allem auf Beschäftigungseffekten und fiskalischen Einnahmen, die auf verschiedenen Stufen der Wertschöpfung generiert werden.³⁴¹

2. Nachfrageseite:

Die Nachfrageseite umfasst die Endkunden (Spielgäste). Wesentliche Kennziffer ist der durch die Endkunden generierte Bruttospielertrag.³⁴²

Beide Marktseiten sind nicht isoliert voneinander zu betrachten, sondern miteinander verknüpft. So führt z.B. ein Abbau der auf dem Markt befindlichen Spielgeräte zu Kundenverlusten und zu einem Rückgang der Bruttospielerträge. Dies wiederum führt zu Umsatzverlusten der Branche.³⁴³

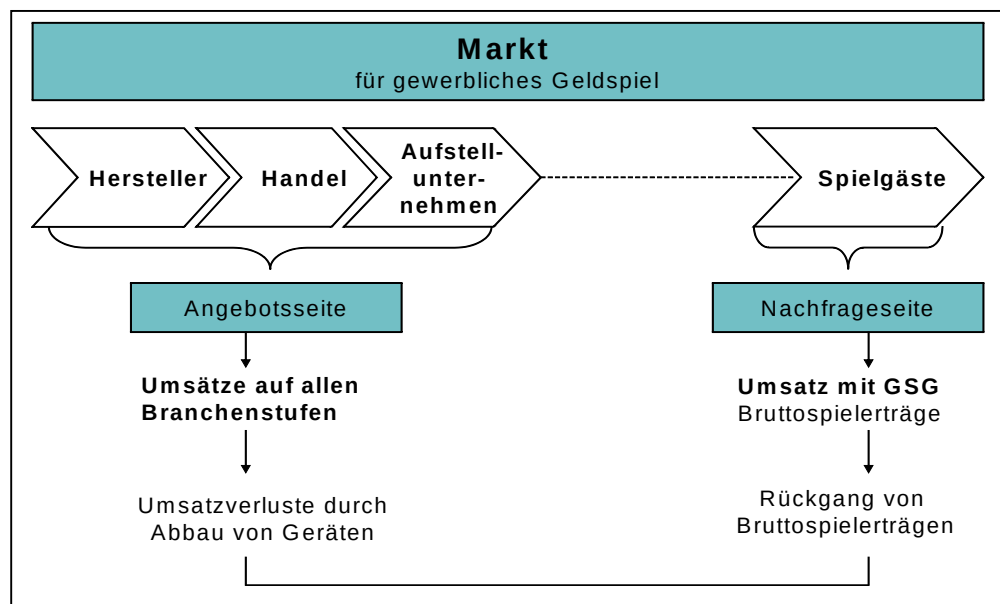


Abbildung 4.1: Markt des gewerblichen Geldspiels

³⁴¹ Vgl. Peren/Clement/Terlau (2012).

³⁴² Die Ausgaben der Spieler entsprechen den Erlösen der Anbieter. Dieser kann näherungsweise durch den Bruttospielertrag bestimmt werden. Darin enthalten ist auch die Produzentenrente (als Gewinn bzw. Summe der Deckungsbeiträge).

³⁴³ Solche Wirkungszusammenhänge sind in der Ökonomie eher die Regel als die Ausnahme.

Im Jahr 2012 gab es rund 260.000 Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten, an denen etwa 5 Mio. Gäste regelmäßig spielten und weitere etwa 5 Mio. gelegentlich (Tab. 4.1).³⁴⁴

Marktseite	Merkmale	
Angebotsseite	Bestand an Spielgeräten. Ausgangssituation: rund 260.000	in Spielhallen 190.000
		in Gaststätten 70.000
Nachfrageseite	Anzahl Spielgäste. Ausgangssituation: 5 Mio. regelmäßig, 5 Mio. gelegentlich	
		Durchschnittliche Ausgaben pro Spielgast 40 – 60 € Monat

Tabelle 4.1: Eckdaten des Marktes für gewerbliches Geldspiel in 2012

Im Einzelnen:

Angebotsseite

Die deutsche Automatenwirtschaft lässt sich in drei Wirtschaftsstufen gliedern (Abb. 4.2):

- Industrie: Größere etablierte Hersteller,³⁴⁵ zuzüglich einer Anzahl von neuen Antragstellern auf Bauartzulassungen bei der Physikalisch Technischen Bundesanstalt, PTB.³⁴⁶
- Handel: 20 Handels- und Importhäuser mit 100 Vertriebsstandorten.
- Automatenaufstellung: Rund 5.000, in der Regel kleine und mittlere Unternehmen.

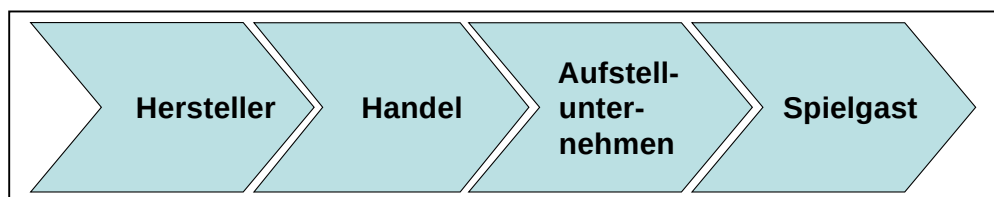


Abbildung 4.2: Wertschöpfungsstruktur der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

³⁴⁴ Die AWI Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH wies im September 2013 die Anzahl der gewerblichen Geldspielgeräte in Deutschland in 2012/2013 mit ca. 265.000 aus; vgl. AWI (2013). Das ifo-Institut ging im März 2013 von ca. 262.000 Geldspielgeräten aus; vgl. ifo-Institut (2013), S. 61. Da sich der Beginn der nachfolgend wiedergegebenen Simulationsperioden (t_0) jeweils auf den 1. Januar 2013 bezieht, soll die Anzahl der gewerblichen Geldspielgeräte in Deutschland zum Zeitpunkt $t_0 = 01.01.2013$ nachfolgend mit rund 260.000 Einheiten bemessen werden.

³⁴⁵ Im Wesentlichen Gauselmann-Gruppe, Löwen, Entertainment-Gruppe, Bally Wulff.

³⁴⁶ Infolge der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV.

Die größtenteils in Familienbesitz befindlichen Unternehmen sichern in Deutschland über 70.000 Arbeitsplätze. Hinzu kommen ca. 35.000 indirekt Beschäftigte.³⁴⁷ Der Beschäftigungsmultiplikator beträgt 0,5. Auf jeden direkt in der Branche beschäftigten Arbeitnehmer entfallen damit 0,5 zusätzliche Arbeitnehmer in anderen Branchen.³⁴⁸

Die deutsche Automatenwirtschaft erzielte 2012 auf allen drei Branchenstufen einen Umsatz von rund 5,55 Mrd. € (Tab. 4.2).³⁴⁹

Branche	in Mio. €			
	2009	2010	2011	2012
Summe	4.965	5.305	5.575	5.550
- Industrie/Handel	1.040	1.090	1.120	1.050
- Aufsteller ³⁵⁰	3.925	4.215	4.455	4.500 ³⁵¹

Tabelle 4.2: Umsätze der Automatenwirtschaft 2009 – 2012 in Mio. €³⁵²

Von den insgesamt derzeit rund 265.000 im Bundesgebiet aufgestellten Geldspielgeräten³⁵³ werden ca. 70.000 in Gaststätten betrieben.³⁵⁴

Nachfrageseite

Der Markt für das gewerbliche Geldspiel hat - gemessen am Bruttospielertrag - im Jahr 2012 ein Volumen von 4,4 Mrd. € erreicht. Das Angebot wird von rund 5 Mio. Erwachsenen genutzt, die mehr oder weniger regelmäßig spielen.³⁵⁵ Schätzungen gehen davon aus, dass weitere 2 bis 3 Mio. Personen ab 18 Jahren als gelegentliche Spieler zu bezeichnen sind.³⁵⁶

Die Auszahlungsquote lag bei Geldspielgeräten nach Spielverordnung bis 31.12.2005 durchschnittlich bei rund 66,7%. Der durchschnittliche Stundenverlust in praxi betrug 20 bis 25 €. Bei Geldspielgeräten nach Spielverordnung ab 01.01.2006 liegt die (Geld-)Auszahlungsquote faktisch in der Regel über 75%.³⁵⁷ Eine jährlich durchgeführte Untersuchung zeigt den rückläufigen Trend für das mittlere Einspielergebnis eines Geldspielgeräts für jede Spielstunde:

³⁴⁷ Zum Beispiel Zulieferbetriebe, Servicebereiche, technischer Support, Wach- und Transportdienste.

³⁴⁸ Vgl. Mönnig (2012). Dies entspricht tendenziell dem Beschäftigungsmultiplikator des deutschen Maschinenbaus.

³⁴⁹ Vgl. Ifo-Institut (2013).

³⁵⁰ Aufstellereinnahmen = Kasseninhalt, einschließlich Warteanteil und Mehrwertsteuer, Vergnügungssteuer und andere Aufwendungen.

³⁵¹ Davon etwa 4.4 Mrd. € mit Geldspielgeräten.

³⁵² Vgl. Ifo-Institut (2012); Ifo-Institut (2013).

³⁵³ Vgl. Ifo-Institut (2012); Ifo-Institut (2013).

³⁵⁴ Vgl. zu diesen Angaben BMWi (2013).

³⁵⁵ Vgl. Reichertz et. al. (2010), S. 42.

³⁵⁶ Vgl. AWI (2012), S. 46.

³⁵⁷ <http://www.vdai.de/wirtschaftskraft-mu.pdf>.

- Spieleraufwand je Stunde 16,59 € (Zeitraum 20. Mai bis 7. Juli 2007),
- Spieleraufwand je Stunde 13,95 € (Zeitraum 1. März bis 24. Mai 2008),
- Spieleraufwand je Stunde 11,39 € (Zeitraum 7. Februar bis 19. Juni 2009),
- Spieleraufwand je Stunde 10,89 € (Zeitraum 7. Dezember 2009 bis 22. April 2010).³⁵⁸

Während 2004 aufgrund der Möglichkeit des Mehrfachbespielens jeder Spieler im Durchschnitt 2,57 Geräte gleichzeitig bespielte, ist dieser Wert im Jahr 2010 auf 1,40 Geräte gesunken.³⁵⁹ Hieraus ergibt sich ein durchschnittlicher Verlust des Spielers je Stunde von 57,83 € (22,50 € · 2,57) für das Jahr 2004. Bis 2010 ist dieser Wert auf 15,25 € (10,89 € · 1,40) gesunken.³⁶⁰ Damit betrug der tatsächliche, durchschnittliche Verlust über diese vier Zeiträume durchschnittlich etwa 14 €. ³⁶¹ Im Mittel geben die Nutzer des gewerblichen Geldspiels somit monatlich zwischen 40 und 60 € aus.³⁶² Für diesen Betrag können sie im Zeitraum eines Monats 3,5 bis 5,7 Stunden Zerstreuung, Entspannung oder die Freude am Spiel suchen.³⁶³

4.2.2 Annahmen der Simulationen

Insgesamt lassen sich vier Risikofaktoren (R_i , $i = 1, \dots, 4$) identifizieren, die sich bei einer sich verändernden Regulierung auf den unternehmerischen Erfolg und damit auch auf unternehmerisches Handeln auswirken können (Abb. 4.3).³⁶⁴

- R1: Abbau von Geldspielgeräten in Gaststätten,
- R2: Abbau von Geldspielgeräten in Spielhallen,
- R3: Rückgang der Anzahl der Spielgäste,
- R4: Rückgang der Ausgaben der Spielgäste.

³⁵⁸ Heineken (2010), S. 10 ff.; ifo-Institut (2011), S. 23 f.

³⁵⁹ Trümper (2010), S. 93.

³⁶⁰ ifo-Institut (2010), S. 24.

³⁶¹ IFT (2010), S. 23.

³⁶² Becker kommt zu anderen Ergebnissen. Ausgehend von einem Umsatz an GSG von 8,125 Mrd. € und 1,548 Mio. Spielern wird ein Umsatz pro Spieler von rund 5.250 € pro Jahr ausgewiesen; vgl. Becker (2011), S. 61. Dieser Vorgehensweise wird nicht gefolgt. Zum einen sind die Bruttospielerträge die geeignete Bezugsgröße, zum anderen ist die Zahl der regelmäßigen und gelegentlichen Spieler deutlich höher als 1,548 Mio. Personen.

³⁶³ Vgl. AWI (2012), S. 46.

³⁶⁴ In diesem Fall beschreiben die Risiken die Informationsunsicherheit über den Eintritt eines Sachverhaltes und die dadurch induzierte Möglichkeit der Beeinträchtigung von Zielen.

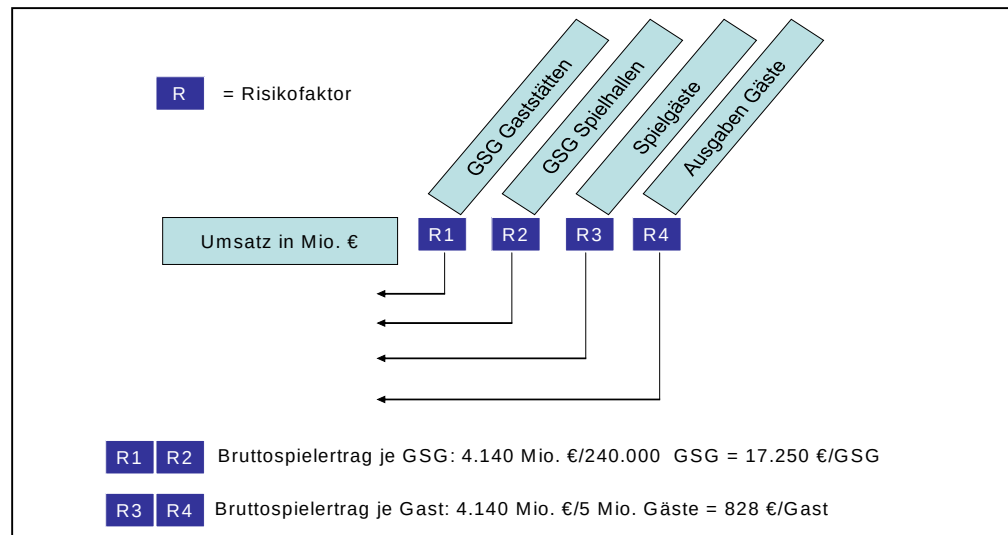


Abbildung 4.3: Risikofaktoren für den Umsatz der Automatenwirtschaft

Angebotsseite

Das BMWi geht davon aus, dass fünf Jahre nach Inkrafttreten der SpielV geschätzt etwa 30.000 Geldspielgeräte abzubauen sein dürften.³⁶⁵ Dieser Abbau wird annahmegemäß alle Wertschöpfungsstufen der Branche betreffen. Hinzu kommt ein Abbau von Geldspielgeräten in Spielhallen, der ebenfalls die gesamte Wertschöpfungskette betrifft, zusätzlich bedingt durch die einschränkenden Regelungen der Landes-Spielhallengesetze (insbesondere Verbot von Mehrfachkonzessionen und Abstandsgebote).

Insgesamt erwartet das ifo-Institut bei einer verschärften Regulierung nach Auslaufen von Übergangsfristen einen Rückgang von 262.000 Geldspielgeräten im Jahr 2012 auf nur noch rund 120.000 Geldspielgeräte im Jahr 2018 (Tab. 4.3).³⁶⁶

„Das Verbot von Mehrfachkonzessionen sowie die zusätzliche Beschränkung der Zahl der maximal aufzustellbaren GSG in einigen Ländern kann - ohne weitere Annahmen treffen zu müssen - berechnet werden.“³⁶⁷

Unter Einbeziehung aller Restriktionen aus den länderspezifischen Spielhallenregelungen dürfte sich der heutige Bestand an Geldspielgeräten in Deutschland somit innerhalb der nächsten fünf Jahre um mindestens 50% reduzieren.

„Nach Ablauf dieses kurzen Zeitraums wird auf allen Wirtschaftsstufen (Industrie-Handel-Aufstellerschaft) nur eine Rumpfbbranche übrig bleiben.“³⁶⁸

³⁶⁵ Vgl. BMWi (2013).

³⁶⁶ Dabei wird ein Inkrafttreten zum 1.1.2013 unterstellt.

³⁶⁷ ifo-Institut (2013), S. 58. Die Berechnung basiert auf den geplanten Reduzierungen der Spielgeräte in Gaststätten (auf Grund der Änderung der SpielV) und Spielhallen (auf Grund der Landes-Spielhallengesetze mit Verbot der Mehrfachkonzessionen und Abstandsgebote, zusätzlich in Berlin und Hamburg Reduzierung der max. Geräteanzahl von 12 auf 8).

Aufstellunternehmen	IST		Auswirkungen	
	Struktur Anzahl	Geldspielgeräte 1.000 Anteile	Struktur Anzahl ²⁾	Geldspielgeräte 1000 Anteile
Gastronomie				
Aufstellplätze mit 2 Geräten		57,6 22,0%		28,8 23,9%
mit 3 Geräten		24,7 9,4%		12,3 10,2%
gesamt		82,3 31,4%		41,1 34,2%
Spielstätten				
Standorte	10815		7203	
Konzession je Standort ¹⁾	1,61		1	
GSG je Konzession ¹⁾	10,32		11	
gesamt		179,7 68,6%		79,2 65,8%
Insgesamt		262,0 100,0%		120,3 100,0%
1) J. Trümper, Ch. Heimann, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland - Stand 1.1.2012 Unna Oktober 2012, S. 44. 2) Es wird davon ausgegangen, dass die weiterhin noch erlaubten zwölf GSG von den noch existierenden Spielstätten vollumfänglich aufgestellt werden, allerdings sind in Berlin und Hamburg nur noch acht GSG je Konzession erlaubt, so dass sich im Mittel über Deutschland der Bestand bei elf GSG je Spielstätte einpendeln wird.				

Tabelle 4.3: Abschätzung einer verschärften staatlichen Regulierung auf die Anzahl der aufgestellten GSG in Deutschland³⁶⁹

Nachfrageseite

Erwartet wird eine Migration von Kunden in andere Marktsegmente.

„Dieser in kurzer Zeit ablaufende Abbau von GSG wirft die Frage nach dem Verhalten der Spielgäste an gewerblichen GSG, von denen grob geschätzt die Hälfte sich eine andere Freizeitgestaltung suchen muss. Dass sie in großer Zahl das Spielen aufgeben werden, ist zu bezweifeln. Es liegt auf der Hand, dass sich die Spieler Alternativen suchen. Diese werden primär beim illegalen Glücksspielangebot liegen.“³⁷⁰

Eine solche Migration ist mit einem adäquaten Rückgang der Bruttospielerträge verbunden und führt zu entsprechenden Umsatzverlusten der Branche.

4.3 Simulationsergebnisse

Die nachfolgenden Simulationen erfolgt mit Hilfe des Instruments @Risk.³⁷¹ Sinnvoll erscheinen Simulationen über einen Zeitraum von 5 Jahren.³⁷² Die durchgeführten, mathematischen Simulation basieren auf realwirtschaftlichen Größen³⁷³ (Abb. 4.4):

³⁶⁸ ifo-Institut (2013), S. 58.

³⁶⁹ Vgl. ifo-Institut (2013), S. 61.

³⁷⁰ ifo-Institut (2013), S. 60.

³⁷¹ <http://www.palisade.com/risk/de/risikoanalyse.asp>.

³⁷² Dieser Zeitraum gilt in der Ökonomie als mittelfristig und wird auch von anderen Institutionen – z.B. BMWI und ifo-Institut (s.o.) - zugrundegelegt.

³⁷³ Unter dem Begriff Realwirtschaft wird der Teil der Gesamtwirtschaft bezeichnet, der reale Güter produziert, mit ihnen handelt oder in Form von Dienstleistungen von volkswirtschaftlichem Nutzen ist.

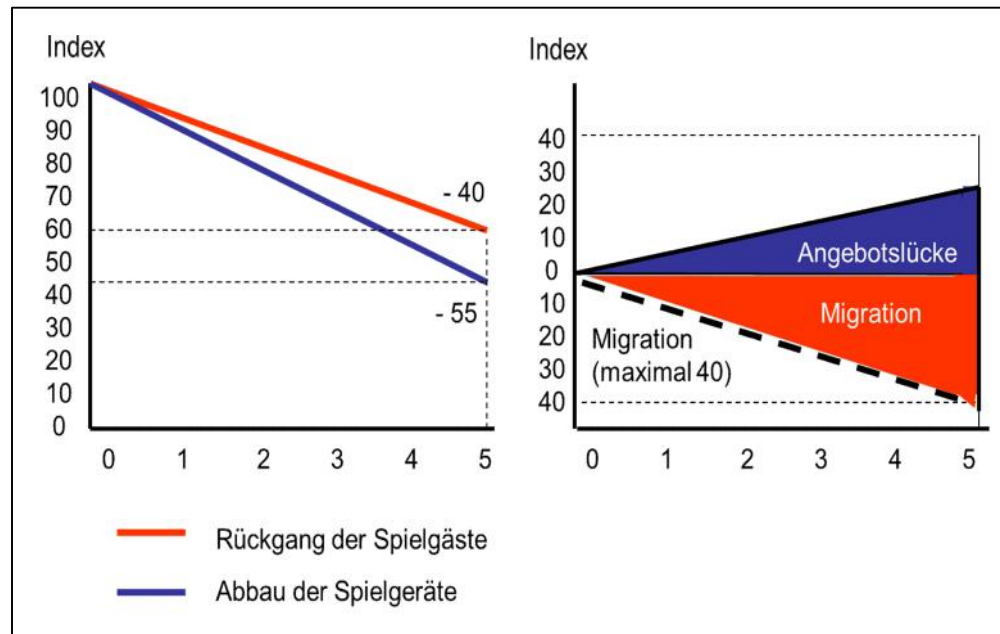


Abbildung 4.4: Design der Monte-Carlo-Simulation

(1) Angebotsseite

Die Beschreibung der Angebotsseite erfolgt durch die Anzahl der öffentlich nutzbaren Geldspielgeräte. Gemäß der Prognose des *ifo-Instituts* ist mittelfristig ein Rückgang von rund 260.000 Geräte auf 120.000 Geräte zu erwarten (= - 55%). Diese Werte lassen sich aufgrund der geplanten Regulierungen gut bestimmen.³⁷⁴ Dieser Kapazitätsabbau führt zu einer Angebotslücke, da die unterproportional sinkende Nachfrage der Spielgäste lokal teilweise nicht mehr befriedigt werden kann.

(2) Nachfrageseite

Die Beschreibung der Nachfrageseite erfolgt durch die Anzahl der regelmäßigen Spielgäste. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Zahl von heute 5 Mio. bis auf mittelfristig 3 Mio. Personen sinken kann. Dieser Rückgang um bis zu 2 Mio. Personen (= 40%) innerhalb von fünf Jahren betrifft Spielhallen und Gaststätten gleichermaßen.³⁷⁵ Zu klären bleibt, was mit diesen Spielgästen geschieht.

³⁷⁴ Bei den nachfolgenden Marktsimulationen soll – wie bereits erwähnt – die Anzahl der gewerblichen Geldspielgeräte in Deutschland zu Beginn der nachfolgend dargestellten Simulationsperioden – $t_0 = 01.01.2013$ – mit rund 260.000 Einheiten bemessen werden. Das ifo-Institut ging im März 2013 von ca. 262.000 Geldspielgeräten aus; vgl. ifo-Institut (2013), S. 61. Die AWI Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH gibt den Bestand an gewerblichen Geldspielgeräten für 2012/2013 im September 2013 mit ca. 265.000 an; vgl. AWI (2013).

³⁷⁵ Mit Blick auf den möglichen Kapazitätsabbau von 55% der Spielgeräte könnte die Zahl der Spielgäste, die das Spiel beenden oder sich Alternativen suchen, noch höher als 40% ausfallen.

- a) Denkbar ist, dass ein Teil der Gäste aufgrund der Deckelung des Angebots (Kapazitätsabbau), der Verschärfung der Regulierung oder aufgrund lokal nicht vorhandener Substitute das Spiel beendet. Betroffen wären vor allem Freizeitspieler, deren Abwanderung z.B. in Online-Marktsegmente oder andere terrestrische Spielformen eher nicht zu erwarten sein dürfte.
- b) Wahrscheinlich ist, dass ein Teil der Spielgäste, die bisher Geldspielgeräte genutzt haben, migriert. Denkbar wäre, dass solche Nutzer
- die gleichen Spielformen nutzen, die grenznah im Ausland angeboten werden;
 - die gleichen Spielformen nutzen, die in Deutschland illegal angeboten werden;
 - auf andere regulierte terrestrische Spielformen ausweichen, die vom Charakter ähnlich wie GSG sind;
 - auf nicht-regulierte Spielformen im Online-Marktsegment ausweichen (Graumarkt, Schwarzmarkt).

Anhaltspunkte für die Größenordnung des Verlustes an Spielgästen als Folge einer verschärften Regulierung und Migration gibt die Entwicklung der Spielgäste der privaten Spielbanken. Die privaten Spielbanken haben zwischen 2007 - 2011 rund 25% ihrer Spielgäste verloren.³⁷⁶ Analog bezogen auf 5 Mio. Nutzern von GSG entspräche dies einer Größenordnung von 1,25 Mio. Personen. Zeitlich parallel zum Rückgang der Bruttospielerträge in Spielbanken sind die Bruttospielerträge konkurrierender Online-Angebote entsprechend gewachsen.³⁷⁷

„Sollte ein Spielangebot wegfallen, sei es, dass sich der Spieler aus dem Angebotsbereich entfernt (z.B. durch Umzug), sei es, dass es vom Betreiber vom Markt zurückgezogen wird, oder sei es, dass es verboten wird, ist zu erwarten, dass es im Nutzungsverhalten des Spielers durch ein anderes Angebot ersetzt wird.“³⁷⁸

Vor allem suchtgefährdete Spieler dürften sich von einer Verschärfung der Regulierung nicht vom Spiel abhalten lassen.

„Es ist deshalb mehr als fraglich, ob noch mehr Regulierung und Verbote irgendeinen positiven Effekt auf das Verhalten suchtgefährdeter Individuen haben werden. Viel wahrscheinlicher, wie es auch die reichhaltige Geschichte von Prohibition und Spielverboten lehrt, erscheint es, dass gefährdete Individuen aber auch gesunde Spieler sich einfach neue Räume oder neue Formen (auch illegale) suchen werden, um ihren Spieltrieb auszuleben.“³⁷⁹

³⁷⁶ <http://bupris.de/fakten/daten/>.

³⁷⁷ Vgl. ifo-Institut (2012), S. 32.

³⁷⁸ TNS Emnid (2011), S. 35 f.

³⁷⁹ Richardt (2011).

Wenn pathologische Spieler in den nicht-regulierten Markt ausweichen, kann der Staat seiner Fürsorgepflicht nicht mehr nachkommen. Die Spieler sind nicht mehr zu beobachten, doch generieren sie weiterhin volkswirtschaftliche Kosten.³⁸⁰

Erfahrungsgemäß dürfte das Ergebnis zwischen den genannten Extremen liegen, d.h. ein Teil der Spielgäste wird das Spiel beenden und sich anderen Formen der Freizeitgestaltung zuwenden, und ein anderer Teil wird zu anderen, auch nicht-regulierten Spielformen wechseln. Insgesamt erscheint bei einem Abbau der Kapazitäten von 55% ein Rückgang der Spielgäste um 40% auf dann bis zu 3 Mio. Personen nicht unrealistisch.³⁸¹

Auf Basis der Monte-Carlo-Methodik sollen folgende Entwicklungen simuliert werden:

- Linearer Verlauf: Gleichmäßiger Abbau von Geldspielgeräten und damit zusammenhängender Kundenverluste über die gesamte Simulationsperiode hinweg.
- Degressiver Verlauf: Der Abbau von Geldspielgeräten und der Rückgang von Spielgästen ist am Anfang der Simulationsperiode stärker als am Ende.
- Progressiver Verlauf: Der Abbau von Geldspielgeräten und der Rückgang von Spielgästen ist am Anfang der Simulationsperiode schwächer als am Ende.

Mit diesen drei denkbaren Entwicklungen sollen mögliche Verhaltensweisen der Marktteilnehmer simuliert werden.

4.3.1 Linearer Verlauf

Linear bedeutet einen über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg gleichmäßigen Abbau von Geldspielgeräten (Abb. 4.5, Tab. 4.4). Am Ende der Simulationsperiode erreicht die Anzahl der Geldspielgeräte auf Basis der geplanten Regulierungen einen Bestand von schätzungsweise 120.000 Geräten. Dies ist bezogen auf den Ausgangswert von rund 260.000 Geldspielgeräten ein Rückgang von rund - 55%.³⁸²

Abb. 4.5 lässt sich wie folgt interpretieren (gleiches gilt für die nachfolgenden Abbildungen aller Simulationen):

- Der gelbe Strich im Diagramm zeigt die Entwicklung des Mittelwerts, der die Tendenz im Mittel anzeigt.³⁸³ Da der Mittelwert stochastisch³⁸⁴

³⁸⁰ Vgl. Peren/Clement/Terlau (2012).

³⁸¹ Vgl. ifo-Institut (2013), S. 60.

³⁸² Exakt: $[(120.000/260.000) - 1] \cdot 100 \approx - 53,85\%$.

³⁸³ Sind die betrachteten Werte, wie im Fall der Monte-Carlo-Simulation, zufälliger Natur, kann das arithmetische Mittel auch als empirischer Erwartungswert interpretiert werden.

- geschätzt und simuliert wird, entspricht er dem so genannten Erwartungswert.³⁸⁵ Er unterliegt einer statistischen Unsicherheit, die durch die symmetrischen Felder um den gelben Mittelwert deutlich gemacht wird. Dabei wird im vorliegenden Fall eine Normalverteilung unterstellt.³⁸⁶
- Das innere, farbliche Feld um den gelben Mittelwert beschreibt ein Konfidenzintervall³⁸⁷ von 98%, d.h. eine statistische Sicherheit von 98% ($= 1 - \alpha$) oder ein Signifikanzniveau von 2%.³⁸⁸ Die Fehlerwahrscheinlichkeit (α) von insgesamt 2% ist aufgrund der Normalverteilung symmetrisch im Umfang von jeweils 1% links und rechts verteilt.

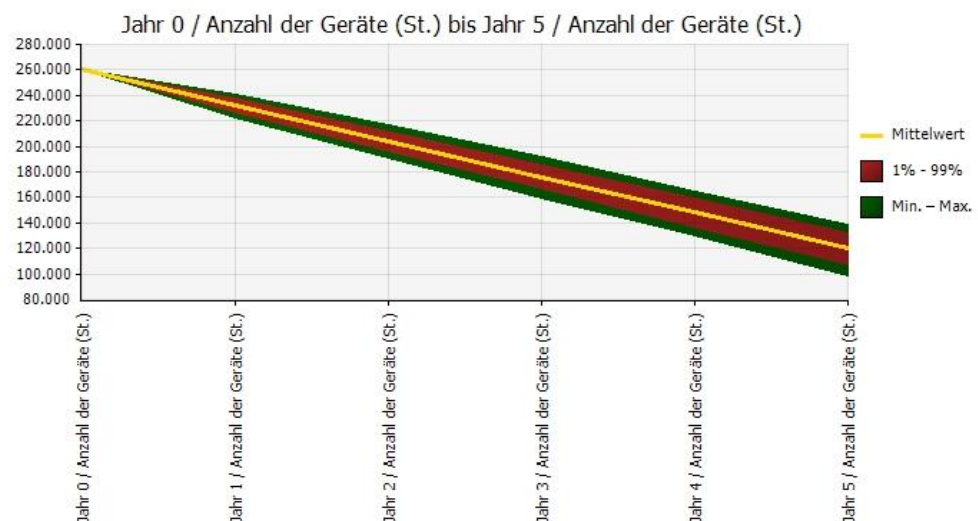


Abbildung 4.5: Entwicklung der Geldspielgeräte (linearer Verlauf)

- Die Anzahl der durchgeführten Iterationen liegt im vorliegenden Fall bei 10.000.³⁸⁹

³⁸⁴ Stochastik (aus dem Griechischen: vermuten, erwarten) ist die Mathematik des Zufalls.

³⁸⁵ Der Erwartungswert einer Zufallsvariable beschreibt den Wert, den die Zufallsvariable im Mittel annimmt. Er entspricht bei häufiger Wiederholung des zugrunde liegenden Experiments dem Durchschnitt aller möglichen Ergebnisse.

³⁸⁶ Die Normalverteilung unterstellt eine symmetrische Verteilungsform. Die Normalverteilung bildet bei zahlreichen Vorkommnissen in den Natur-, und Gesellschaftswissenschaften die bewährte Basis zur approximativen Beschreibung und Prognose von realen Sachverhalten und deren Distribution.

³⁸⁷ Das Konfidenzintervall gibt Auskunft über die Präzision der Lageschätzung eines Parameters (hier: des Mittelwertes). Wird derselbe Versuch beliebig häufig wiederholt, so bildet das Konfidenzintervall den Bereich ab, der mit einer gewissen Sicherheitswahrscheinlichkeit ($= 1 - \alpha$) die wahre Lage des zu schätzenden Parameters innerhalb eines Intervalls identifiziert.

³⁸⁸ Das Signifikanzniveau (α) gibt die maximale Wahrscheinlichkeit für mögliche Fehlschlüsse an.

³⁸⁹ Das mathematische „Gesetz der großen Zahlen“ besagt in seiner einfachsten Form, dass sich die relativen Häufigkeiten eines Zufallsexperiments der realen Wahrscheinlichkeiten approximativ annähern, wenn das zu Grunde liegende Zufallsexperiment immer wieder unter denselben Voraussetzungen durchgeführt wird. Ein Beispiel: Die Wahrscheinlichkeiten, dass eine Münze beim Werfen Kopf

Jahr	Angebot Geldspielgeräte, absolut	Nachfrage Spielgäste, absolut
0 ³⁹⁰	260.000	5.000.000
1	232.011	4.599.940
2	204.017	4.200.161
3	176.004	3.800.077
4	148.026	3.400.207
5	120.011	3.000.171

Tabelle 4.4: Simulation der Marktentwicklung (linearer Verlauf)

Im Fall einer linearen Entwicklung verringert sich die Anzahl der Spielgäste des gewerblichen Geldspiels in fünf Jahren gleichmäßig von gegenwärtig 5 Mio. auf 3 Mio. Personen. Insgesamt beträgt der Rückgang - 40% (Abb. 4.6).³⁹¹

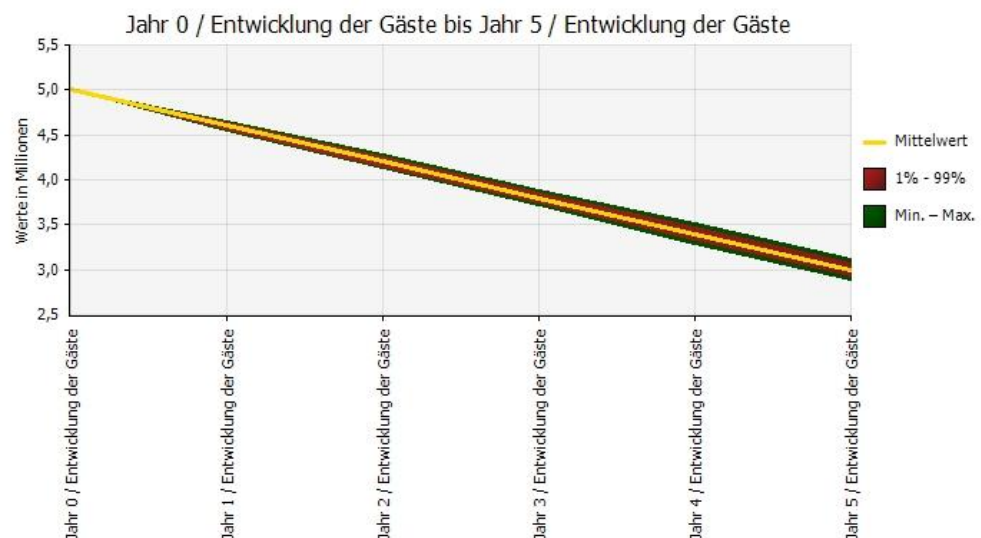


Abbildung 4.6: Entwicklung der Spielgäste (linearer Verlauf)

In der Summe führt diese Entwicklung zu einer sich ständig vergrößernden Angebotslücke, d.h. die Nachfrage kann durch die zur Verfügung stehenden Geldspielgeräte immer weniger (lokal) befriedigt werden (Abb. 4.7).

oder Zahl zeigt, betragen jeweils 0,5. Je häufiger die Münze geworfen wird, desto unwahrscheinlicher wird es, dass der Anteil der Würfe, bei denen Kopf oder Zahl erscheint (d.h. die relativen Häufigkeiten der Ereignisse „Kopf“ oder „Zahl“), signifikant von den theoretischen Wahrscheinlichkeiten 0,5 abweichen.

³⁹⁰ $t_0 = 01.01.2013$.

³⁹¹ $[(3.000.000/5.000.000) - 1] \cdot 100 = - 40\%$.

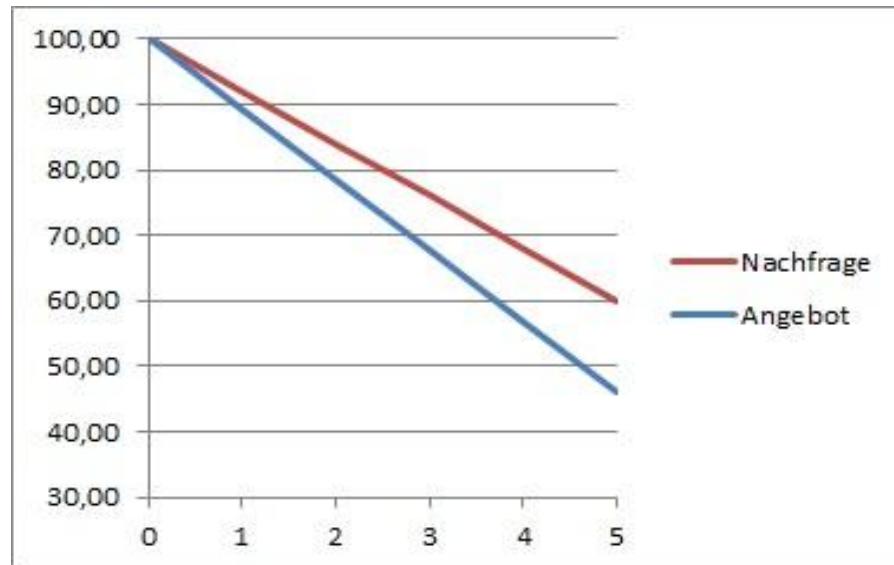


Abbildung 4.7: Entwicklung Geldspielgeräte und Spielgäste (linearer Verlauf)

Diese Angebotslücke definiert sich als Differenz zwischen der Angebots- und Nachfrageseite dieses Marktes (Tab. 4.5; Abb. 4.8, blaue Fläche).³⁹² Insgesamt ist mit einem Rückgang (Migration) von 2 Mio. Spielgästen (40% von 5 Mio. regelmäßigen Spielern) zu rechnen (Tab. 4.5; Abb. 4.8, rote Fläche).

Jahr	Angebotsindex Geldspielgeräte ³⁹³	Nachfrageindex Spielgäste ³⁹⁴	Angebots- lücke ³⁹⁵	Migration
0 ³⁹⁶	100,00	100,00	0,00	0,00
1	89,24	92,00	2,76	- 8,00
2	78,47	84,00	5,54	- 16,00
3	67,69	76,00	8,31	- 24,00
4	56,93	68,00	11,07	- 32,00
5	46,16	60,00	13,85	- 40,00

Tabelle 4.5: Angebotslücke Geldspielgeräte und Migration Spielgäste (linearer Verlauf, Index)

³⁹² Hier in Form von Indizes dargestellt. Ein Index ist eine statistische Messziffer, um die Entwicklung von Wertreihen im Zeitverlauf darzustellen. Er wird dabei im Ausgangswert mit dem Basiswert 100 versehen, so dass die Entwicklung prozentual proportional abgebildet werden kann. Ein Indexwert von 60 bedeutet, dass der Wert zu diesem Zeitpunkt um 40% gegenüber dem Basiszeitpunkt gesunken ist.

³⁹³ Index 100 = 260.000 Geldspielgeräte, absolut.

³⁹⁴ Index 100 = 5.000.000 Spielgäste, absolut.

³⁹⁵ Nachfrageindex minus Angebotsindex.

³⁹⁶ t₀ = 01.01.2013.

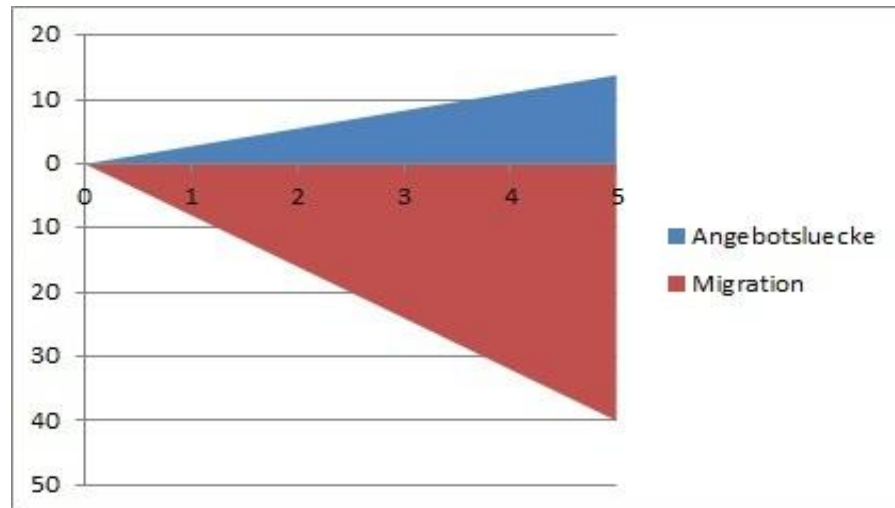


Abbildung 4.8: Angebotslücke Geldspielgeräte und Migrationsprozesse Spielgäste (linearer Verlauf)

Zu klären bleibt, welche Verhaltensweisen und Reaktionen die Nachfrageseite infolge der Reduzierung des Angebotes entfalten wird. Zur Verteilung des Rückgangs der Spielgäste in Höhe von geschätzt 2 Mio. gibt es derzeit keine wissenschaftlich gesicherten Daten, Tendenzaussagen sind jedoch möglich (Tab. 4.6).

Ausscheiden von Freizeitspielern³⁹⁷

20% (= 1 Mio. von 5 Mio. Spielgästen) wird das Spiel allein aufgrund der Deckelung des Angebots (Angebotsverknappung) aufgeben müssen. Eine solche Entwicklung scheint durch die Politik gegenwärtig gewünscht, dürfte jedoch vorzugsweise Freizeitspieler treffen.

Die Freizeitspieler reagieren in der Regel elastisch, d.h. sie verlassen im Fall der Angebotsverknappung den Markt.³⁹⁸ Sie suchen sich andere Freizeitaktivitäten auch außerhalb des Glücks- und Gewinnspiels.³⁹⁹ Ordnungspolitisch zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass derartige regulative Eingriffe in die Spielinhalte wettbewerbsrelevant und aus Sicht des Verbrauchers zu rechtfertigen sind.⁴⁰⁰ Der Konsument entscheidet sich in einer Marktwirtschaft für die Geldspieldienstleistung, von der er die größtmögliche Befriedigung seiner Spielbedürfnisse erwartet.

³⁹⁷ Freizeitspieler suchen nach Unterhaltung, Abwechslung und Vergnügen beim Glücks- und/oder Gewinnspiel, ohne dass es in der Regel zu irgendwelchen Auffälligkeiten oder Problemen kommt.

³⁹⁸ Dies gilt vor allem dann, wenn die Angebotsverknappung mit steigenden Preisen für die Nachfrager einhergehen würde.

³⁹⁹ Die Ausgaben der Freizeitspieler für das gewerbliche Geldspiel zeigen, dass offenbar eine Zahlungsbereitschaft der Konsumenten vorliegt. Die Konsumenten haben eine Präferenz für das Gut „Geldspielgerät“ und ziehen es dem Konsum anderer Güter vor. Die Möglichkeit der Nutzung des gewerblichen Geldspiels erhöht demnach deren Nutzenniveau; vgl. Peren/Clement/Terlau (2012).

⁴⁰⁰ Vgl. Ahlheim/Zahn (2007).

„Dieser als Konsumentensouveränität bekannte Primat der Konsumentenpräferenzen ist fester Bestandteil einer modernen Ordnungs- und Verbraucherpolitik und sollte daher auch für die Glücksspielregulierung relevant sein.“⁴⁰¹

In vorliegendem Fall würde den Freizeitspielern die Spielfreude genommen, obwohl ihre Aktivitäten mit keinen Sozialverlusten verbunden wären.⁴⁰² Ein gesellschaftlich nützliches Angebot würde überreguliert, ohne dass im Umfang dieser Angebotslücke, die sich gar im Zeitverlauf stetig vergrößert, gefährdete oder pathologische Spieler in signifikantem Ausmaß eingeschränkt werden würden. Diese ordnungspolitische Fehlallokation würde sich im Zeitablauf stetig vergrößern.

Rückgang der Spielgäste und Migrationsprozesse	Personen absolut	Personen relativ zu 5 Mio. Spielgästen
1. Beendigung des gewerblichen Geldspiels	1,00 Mio.	20%
2. Ausweichen vom gewerblichen Geldspiel auf:		
- andere terrestrische Spielformen	0,25 Mio.	5%
- nicht-regulierter Markt ⁴⁰³	0,75 Mio.	15%
	2,00 Mio.	40%

Tabelle 4.6: Verteilung der Migrationsprozesse

Substitutions- und Ausweichprozesse

Sofern die Nachfrager den Markt nicht verlassen, führt die Angebotsverknappung aus mikroökonomischer Sicht zur Substitution der Nachfrage oder zum Entstehen von Schwarzmärkten.⁴⁰⁴

Das Ausweichen auf andere terrestrische Spielformen dürfte mit linear geschätzten rund 250.000 Personen nach Ablauf von 5 Jahren (= 5% der gesamten Spielgäste) vergleichsweise gering bemessen sein, da es bezogen auf das räumlich gebundene Angebot in Spielhallen und Gaststätten nur wenige Substitute für Geldspielgeräte gibt.

Anders sieht die Situation mit Blick auf Online-Marktsegmente aus. Auf der Nachfrageseite

„...besteht ein klares Bedürfnis vieler Glücksspiel-Kunden nach Online-Angeboten – besonders Lotto, Sportwetten und Poker. Die letzten zwei

⁴⁰¹ Ahlheim/Zahn (2007), S. 371.

⁴⁰² Vgl. Peren/Clement/Terlau (2012).

⁴⁰³ Grau-, Schwarzmarkt.

⁴⁰⁴ Vgl. Clement (2012).

*Jahre haben gezeigt, dass die Nutzer das Verbot deutscher Anbieter nicht akzeptieren und umgehen.*⁴⁰⁵

Im Jahr 2012 dürften schätzungsweise zwischen 2,4 - 2,5 Mio. Personen an Online-Wetten und Online-Glücksspielen teilgenommen haben. Diese Zahl dürfte sich infolge einer verschärften Regulierung deutlich erhöhen. Dabei steht weniger die Struktur des Spiels an sich, sondern das Spiel als solches im Mittelpunkt. Die Eingrenzung des Spielverhaltens auf nur eine Spielform

„...sei es über die Nutzungshäufigkeit oder -intensität, sei es über die vom Spieler selbst geäußerte Spielpräferenz oder sei es über die ausschließlich Nutzung einer Spielform - erweist sich als methodisch nicht haltbar und faktisch nicht möglich.“⁴⁰⁶

Wenn ein Spielangebot wegfällt oder verknappt wird,

„...ist zu erwarten, dass es im Nutzungsverhalten des Spielers durch ein anderes Angebot ersetzt wird. Das Spielbedürfnis und das auf seine Befriedigung zielende Verhalten sind dem Grunde nach latent vorhanden und werden bei sich bietender Gelegenheit praktiziert.“⁴⁰⁷

Eine Größenordnung von 150.000 Personen jährlich erscheint vor diesem Hintergrund eher vorsichtig geschätzt. Nach fünf Jahren dürften sich damit rund 750.000 Personen Alternativen zum Spiel an gewerblichen Geldspielgeräten auf dem nicht-regulierten Markt⁴⁰⁸ suchen. Dies wären 15% bezogen auf die Gesamtzahl der Spielgäste, die gegenwärtig gewerbliche Geldspielgeräte nutzen. Ursächlich ist hier der geringere Substitutionsgrad der Spielform z.B. zu Online-Spielformen. Dieser Wert ist sehr vorsichtig geschätzt. Er liegt deutlich unterhalb des Rückgangs, den die privaten Spielbanken zwischen 2007 - 2011 zu verzeichnen hatten (- 25%). Eine solche Migration auf nicht-regulierte Märkte (Grau- bzw. Schwarzmärkte) ist ordnungspolitisch sicher nicht gewollt, wäre bei einer Überregulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes jedoch kaum zu verhindern.

Betroffen von solchen Substitutions- und Migrationseffekten dürften vor allem auch pathologische Spieler sein, die sicherlich aufgrund einer Verknappung des (lokalen) terrestrischen Angebots nur in verschwindend kleinem Umfang ihre Spielaktivitäten einstellen dürften. Sie verfügen in der Regel tendenziell über eine preisunelastische Nachfrage nach Glücksspielen.⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ http://www.bitkom.org/de/presse/62013_61903.aspx.

⁴⁰⁶ TNS Emnid (2011), S. 3.

⁴⁰⁷ TNS Emnid (2011), S. 4.

⁴⁰⁸ Grau-, Schwarzmarkt.

⁴⁰⁹ Die direkte Preiselastizität gibt an, welche relative Änderung sich bei der Angebots- bzw. Nachfragemenge ergibt, wenn eine relative Preisänderung eintritt.

Durch Angebotsverknappung ginge die Nachfrage in diesem Fall daher - wenn überhaupt - nur relativ gering zurück.⁴¹⁰ Die pathologischen oder gefährdeten Spieler, die in den nicht-regulierten Markt⁴¹¹ migrieren, würden dann nicht mehr oder nur noch unzureichend zu beobachten sein, verursachen – wahrscheinlich gar mit progressiver Entwicklung – vor allem im Kontext des pathologischen Spiels weiterhin soziale Kosten, die zudem dann nicht mehr im gewohnten Umfang durch fiskalische Einnahmen in bisheriger Art und Weise finanziert werden könnten.

Es entstünde eine weitere Lücke, nämlich zwischen den durch das gewerbliche Geldspiel verursachten sozialen Kosten und dem hierdurch generierten, gesellschaftlichen Nutzen.⁴¹²

Insgesamt ist der Großteil der zu erwartenden Migrationsprozesse (1,75 von 2 Mio. Personen) aus ordnungspolitischer Sicht kritisch zu hinterfragen:

- Die Deckelung und Begrenzung des Angebots in dem hier mathematisch simulierten Umfang würde vor allem für Freizeitspieler zu einer Beeinträchtigung und gar zur Beendigung des gewerblichen Geldspiels führen. Dieser Reduzierung des gesellschaftlichen Nutzens stünde keine Minderung der sozialen Kosten gegenüber. Es ist hingegen sehr wahrscheinlich, dass sich die sozialen Kosten infolge einer deutlichen Verminderung staatlicher Kontroll- und Einflussmöglichkeiten signifikant erhöhen würden.
- Ein beträchtlicher Teil der heutigen Spieler würde auf nicht-regulierte Märkte ausweichen und sich damit einer staatlichen Kontrolle weitestgehend entziehen. Wenn pathologische Spieler auf Grau- oder Schwarzmärkte ausweichen, kann der Staat seiner Fürsorgepflicht nicht mehr nachkommen. Die Spieler sind nicht mehr beobachtbar, sie generieren jedoch weiterhin soziale Kosten.

4.3.2 Degressiver Verlauf

Degressiv bedeutet, dass die Anbieter am Anfang der Simulationsperiode stärker reagieren als am Ende. So würde der Abbau der Geldspielgeräte in Deutschland innerhalb des ersten Jahres nach Inkrafttreten einer sich verschärfenden Regulierung im gegenwärtig geplanten Umfang knapp 46.000 Geräte ausmachen. Innerhalb des letzten Jahres der hier simulierten Periode von insgesamt fünf Jahren würden sich die Geldspielgeräte in Deutschland nur noch um ca. 14.500 Geräte reduzieren (Tab. 4.7; Abb. 4.9). Auf der Anbieterseite wäre ein solches Verhalten vor allem mit Blick auf die ohnehin zumeist geringen Margen und die geringe Eigenkapitalaus-

⁴¹⁰ Vgl. Albers, N. (2009).

⁴¹¹ Grau-, Schwarzmarkt.

⁴¹² Vgl. Peren/Clement/Terlau (2012).

stattung der Aufstellunternehmen zu erklären.⁴¹³ Ein wesentlicher Grund wäre in diesem Kontext auch die vergleichsweise hohe Belastung mit Steuern und Abgaben.⁴¹⁴

Jahr	A n g e b o t Geldspielgeräte, absolut	N a c h f r a g e Spielgäste, absolut
0 ⁴¹⁵	260.000	5.000.000
1	214.143	4.344.404
2	179.769	3.852.477
3	153.950	3.483.893
4	134.610	3.207.352
5 ⁴¹⁶	120.093	2.999.809

Tabelle 4.7: Simulation der Marktentwicklung (degressiver Verlauf)

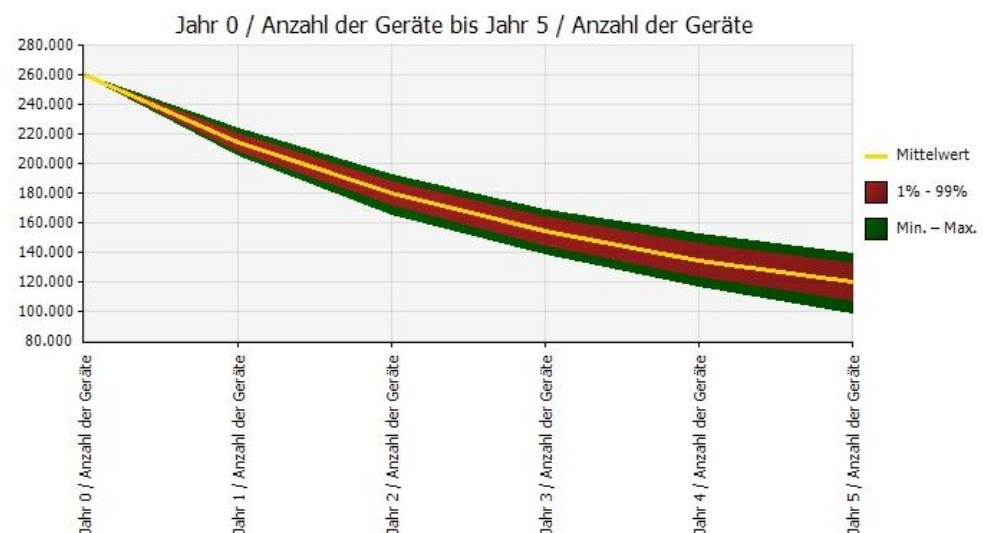


Abbildung 4.9: Entwicklung der Geldspielgeräte (degressiver Verlauf)

Aufgrund der verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entfielen bereits im Jahr 2011 knapp drei Viertel aller beantragten Insolvenzen auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt auf Spielhallen und dem Betrieb von Geldspielgeräten (Abb. 4.10). Diese Tendenz könnte sich im Fall einer sich verschärfenden Regulierung fortsetzen.

⁴¹³ Vgl. Peren/Clement/Terlau (2011).

⁴¹⁴ Eine Studie von KPMG zur zulässigen Grenze der Vergnügungssteuerbelastung von Spielstätten kommt zu dem Ergebnis, dass Steuersätze ab 10,94% bezogen auf den Bruttoumsatz mit Geldspielgeräten bzw. ab 13,01% bezogen auf den Nettoumsatz mit Geldspielgeräten eine erdrosselnde Wirkung haben. Vgl. KPMG (2013). Vgl. zuvor auch Peren/Clement/Terlau (2011).

⁴¹⁵ $t_0 = 01.01.2013$.

⁴¹⁶ $t_5 = 31.12.2017$.

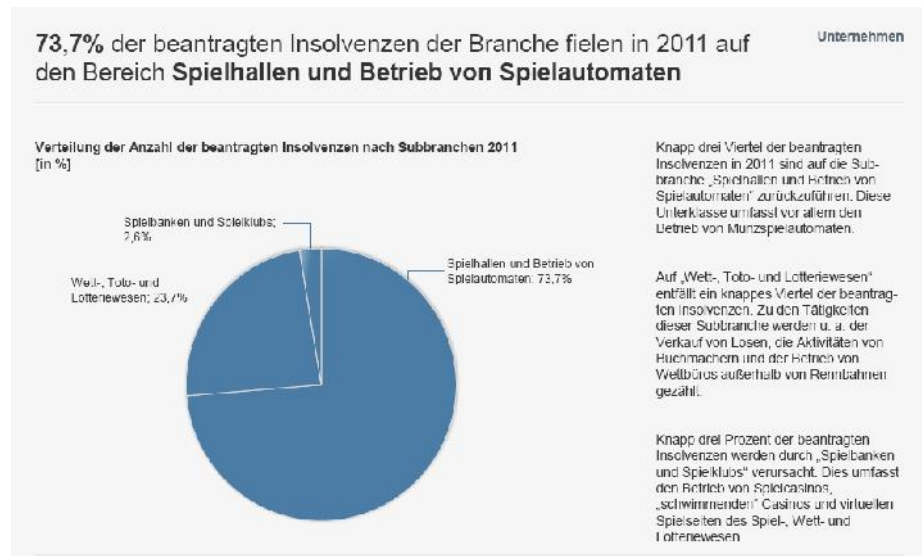


Abbildung 4.10: Insolvenzen von Spielhallen und dem Betrieb von Geldspielgeräten (2011)⁴¹⁷

Auch der Verlust an Spielgästen wäre bei einem degressiven Verlauf am Anfang der Simulationsperiode höher als zum Ende (Abb. 4.11). So würde der Rückgang innerhalb des ersten Jahres ca. 656.000 Spielgäste umfassen. Innerhalb des letzten Jahres der hier simulierten Periode von insgesamt fünf Jahren würde der Verlust etwa 207.000 Spielgäste ausmachen. Die Spielgäste würden demnach rascher auf eine veränderte Regulierung reagieren als bei einem linear unterstellten Verlauf der Entwicklung.

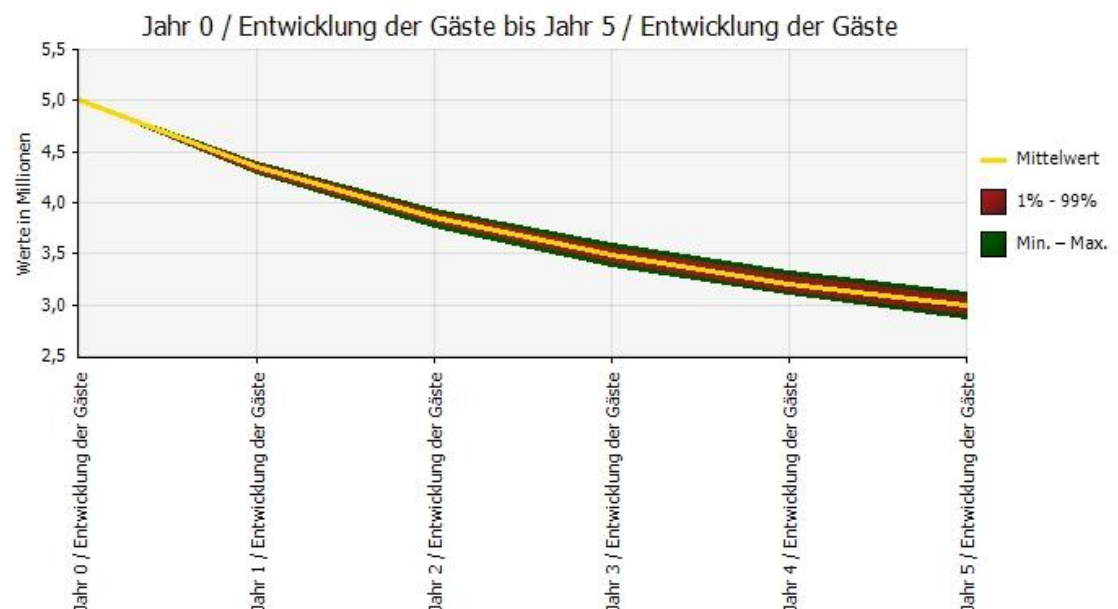


Abbildung 4.11: Entwicklung der Spielgäste (degressiver Verlauf)

⁴¹⁷ Vgl. Statista (2013). Spielautomaten = Geldspielgeräte.

Auch diese Entwicklung würde zu einer sich ständig vergrößernden Angebotslücke führen, d.h. die Nachfrage könnte durch die zur Verfügung stehenden gewerblichen Geldspielgeräte immer weniger (lokal) befriedigt werden (Abb. 4.12).

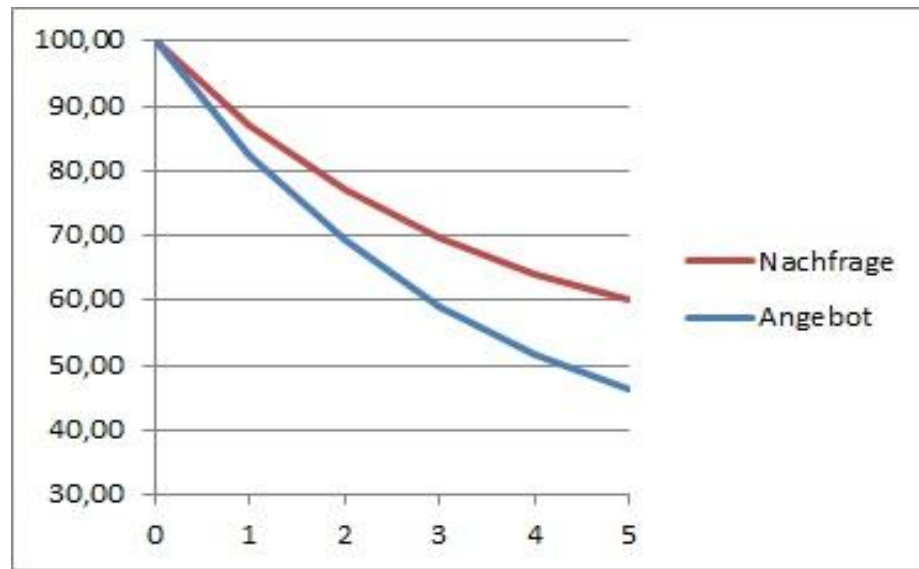


Abbildung 4.12: Entwicklung Geldspielgeräte und Spielgäste (degressiver Verlauf)

Die Angebotslücke ergibt sich wiederum als Differenz zwischen der Angebots- und Nachfrageseite dieses Marktes (Tab. 4.8; Abb. 4.13, blaue Fläche). Der Rückgang (Migration) von 2 Mio. Spielgästen (40% von 5 Mio. regelmäßigen Spielern) erfolgt im Vergleich zum linearen Verlauf am Anfang der Simulationsperiode stärker als während des restlichen Verlaufs der simulierten Periode (Tab. 4.8; Abb. 4.13, rote Fläche).

Jahr	Angebotsindex Geldspielgeräte ⁴¹⁸	Nachfrageindex Spielgäste ⁴¹⁹	Angebots- lücke ⁴²⁰	Migration
0 ⁴²¹	100,00	100,00	0,00	0,00
1	82,36	86,89	4,53	- 13,11
2	69,14	77,05	7,91	- 22,95
3	59,21	69,68	10,47	- 30,32
4	51,77	64,14	12,37	- 35,85
5	46,19	60,00	13,81	- 40,00

Tabelle 4.8: Angebotslücke Geldspielgeräte und Migration Spielgäste (degressiver Verlauf, Index)

⁴¹⁸ Index 100 = 260.000 Geldspielgeräte, absolut.

⁴¹⁹ Index 100 = 5.000.000 Spielgäste, absolut.

⁴²⁰ Nachfrageindex minus Angebotsindex.

⁴²¹ t₀ = 01.01.2013.

Die Verteilung des Migrationsprozesses innerhalb der 5-Jahresfrist, die in Kap. 4.3.1 beschrieben wurde, gilt tendenziell auch im Fall der Simulation einer degressiven Entwicklung.

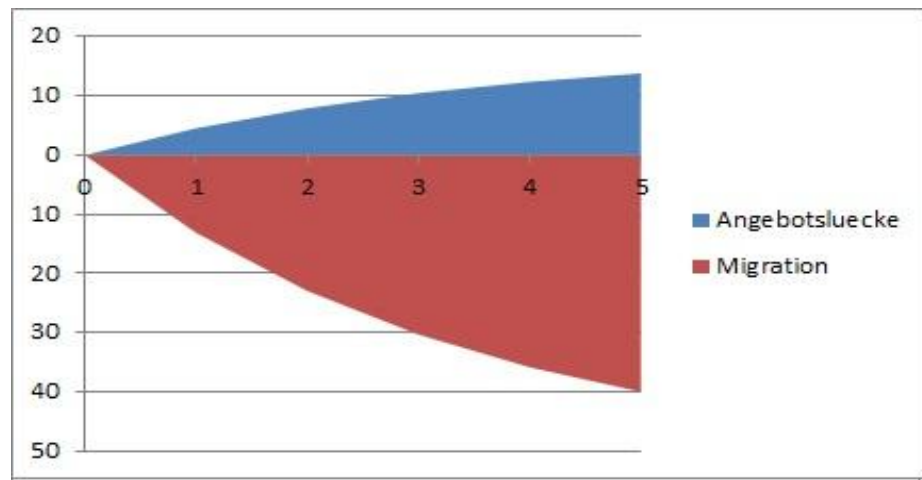


Abbildung 4.13: Angebotslücke Geldspielgeräte und Migrationsprozesse Spielgäste (degressiver Verlauf)

4.3.3 Progressiver Verlauf

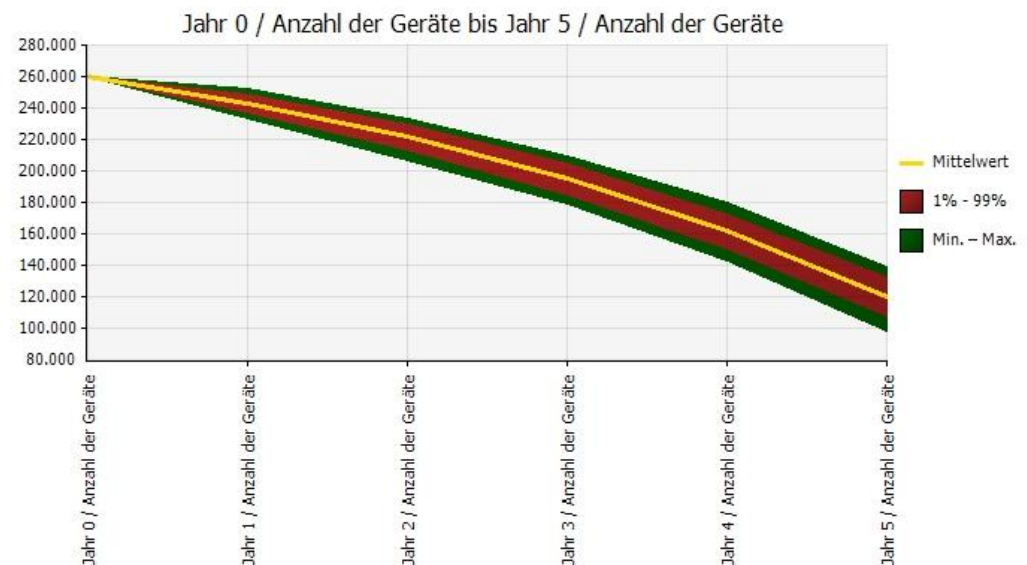


Abbildung 4.14: Entwicklung der Geldspielgeräte (progressiver Verlauf)

Progressiv bedeutet, dass die Anbieter am Anfang der Simulationsperiode langsamer reagieren als am Ende.⁴²² So würde der Abbau der Geldspielgeräte in Deutschland innerhalb des ersten Jahres nach Inkrafttreten einer

⁴²² Ein progressiver Verlauf ist durch seine Nichtlinearität gekennzeichnet, d.h. die Veränderung im jeweils nachfolgenden Intervall gleicher Größe ist stärker als je zuvor.

sich verschärfenden Regulierung im gegenwärtig geplanten Umfang gut 17.000 Geräte betragen. Innerhalb des letzten Jahres der hier simulierten Periode von insgesamt fünf Jahren würden sich die Geldspielgeräte in Deutschland um nahezu 42.000 Geräte reduzieren (Tab. 4.9; Abb. 4.14). Auf der Anbieterseite wäre ein solches Verhalten mit Übergangsfristen erklärbar, die ausgeschöpft werden sollen/müssen.

Jahr	Angebot Geldspielgeräte, absolut	Nachfrage Spielgäste, absolut
0 ⁴²³	260.000	5.000.000
1	242.943	4.756.280
2	221.599	4.451.803
3	194.932	4.071.262
4	161.601	3.595.206
5 ⁴²⁴	119.886	3.000.187

Tabelle 4.9: Simulation der Marktentwicklung (progressiver Verlauf)

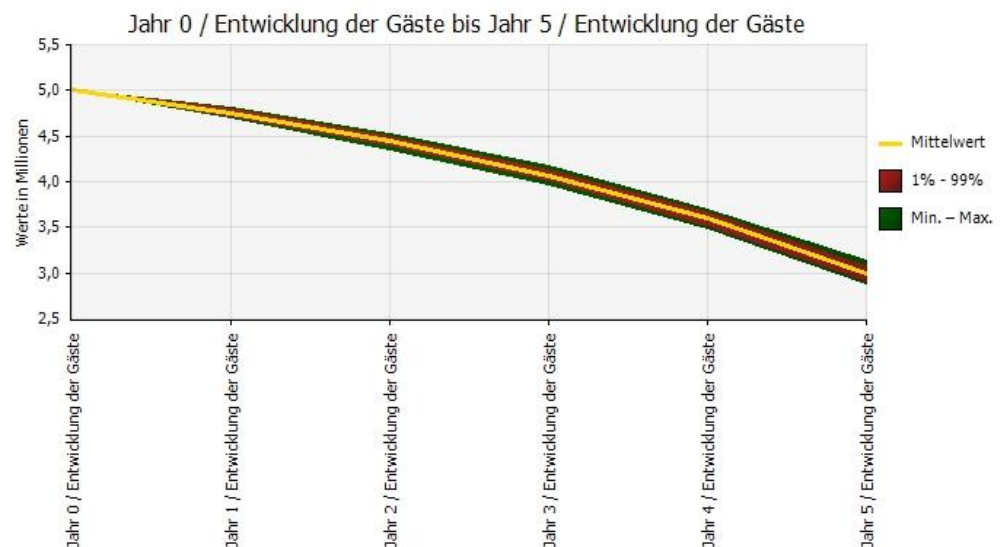


Abbildung 4.15: Entwicklung der Spielgäste (progressiver Verlauf)

Auch der Verlust an Spielgästen wäre bei einem progressiven Verlauf am Anfang der Simulationsperiode geringer als zum Ende (Abb. 4.15). So würde der Rückgang innerhalb des ersten Jahres ca. 244.000 umfassen. Innerhalb des letzten Jahres der hier simulierten Periode von insgesamt fünf Jahren würde der Verlust etwa 595.000 Spielgäste ausmachen. Die Spielgäste würden demnach langsamer auf eine veränderte Regulierung reagie-

⁴²³ $t_0 = 01.01.2013$.

⁴²⁴ $t_5 = 31.12.2017$.

ren als bei einem linear unterstellten Verlauf der Entwicklung. Ursächlich wären z.B. Umgewöhnungsprozesse⁴²⁵ und die zeitaufwendigere Suche nach Alternativen zum gewerblichen Geldspiel in Spielhallen und Gaststätten.

Auch die progressive Entwicklung würde zu einer sich ständig vergrößern- den Angebotslücke, d.h. die Nachfrage könnte durch die zur Verfügung stehenden gewerblichen Geldspielgeräte immer weniger (lokal) befriedigt werden (Abb. 4.16).

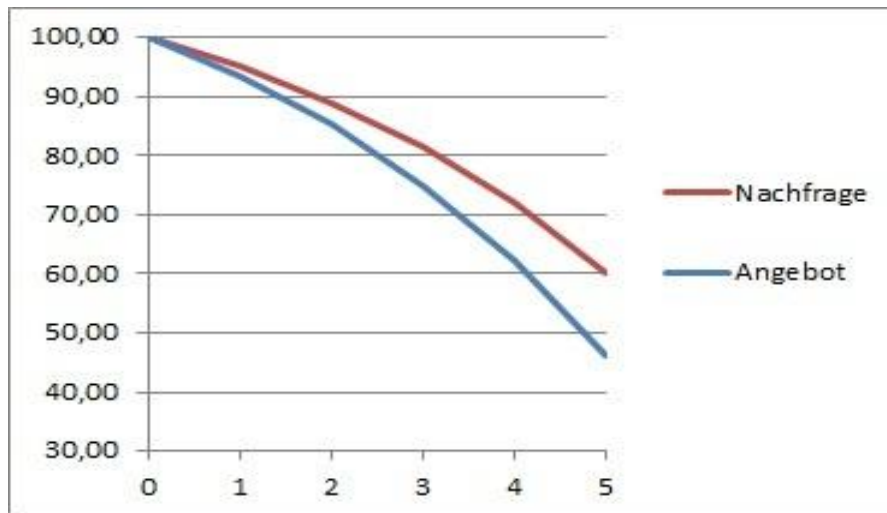


Abbildung 4.16: Entwicklung Geldspielgeräte und Spielgäste (progressiver Verlauf)

Jahr	Angebotsindex Geldspielgeräte ⁴²⁶	Nachfrageindex Spielgäste ⁴²⁷	Angebots- lücke ⁴²⁸	Migration
0 ⁴²⁹	100,00	100,00	0,00	0,00
1	93,44	95,13	1,69	- 4,87
2	85,23	89,04	3,81	- 10,96
3	74,97	81,43	6,45	- 18,57
4	62,15	71,90	9,75	- 28,10
5	46,15	60,00	13,86	- 40,00

Tabelle 4.10: Angebotslücke Geldspielgeräte und Migration Spielgäste (progressiver Verlauf, Index)

⁴²⁵ In der Ökonomie finden sich solche Prozesse z.B. bei Konsumfunktionen, die zeitverzögerte Reaktionen unterstellen (habit-persistence; Sperrklinneneffekt); vgl. Peren (1986) und Clement/Terlau/Kiy (2013), S. 176 ff.

⁴²⁶ Index 100 = 260.000 Geldspielgeräte, absolut.

⁴²⁷ Index 100 = 5.000.000 Spielgäste, absolut.

⁴²⁸ Nachfrageindex minus Angebotsindex.

⁴²⁹ t₀ = 01.01.2013.

Die Angebotslücke ergibt sich wiederum als Differenz zwischen der Angebots- und Nachfrageseite dieses Marktes (Tab. 4.10; Abb. 4.17, blaue Fläche). Der Rückgang (Migration) von 2 Mio. Spielgästen (40% von 5 Mio. regelmäßigen Spielern) erfolgt im Vergleich zum linearen Verlauf am Anfang der Simulationsperiode langsamer als während des restlichen Verlaufs der simulierten Periode (Tab. 4.10; Abb. 4.17, rote Fläche).

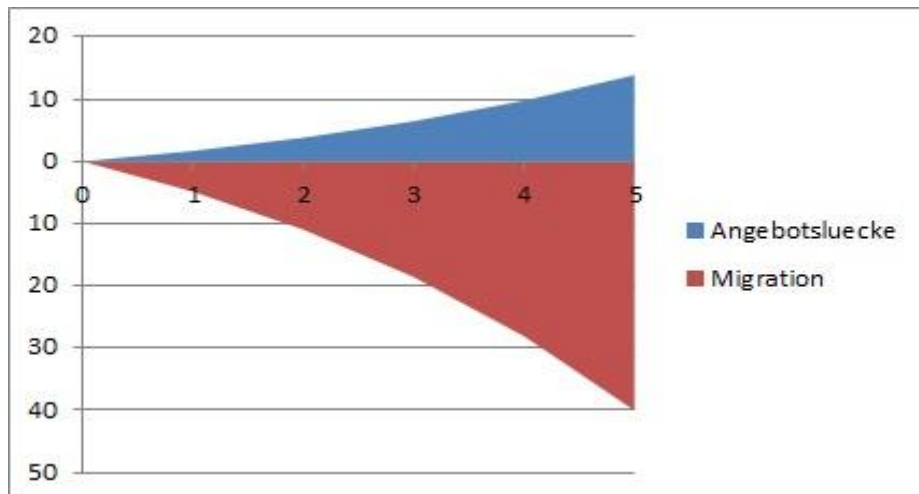


Abbildung 4.17: Angebotslücke Geldspielgeräte und Migrationsprozesse Spielgäste (progressiver Verlauf)

Die Verteilung der Migrationsprozesse innerhalb der 5-Jahresfrist, die in Kap. 4.3.1 beschrieben wurde, gilt tendenziell auch im Fall der Simulation einer progressiven Entwicklung.

4.3.4 Monetarisierung der Entwicklung

Die zuvor beschriebenen Simulationen beziehen sich auf reale Größen, die unabhängig von einem linearen, degressiven oder progressiven Verlauf die Folgen möglicher Marktentwicklungen verdeutlichen.

Beide Marktseiten sind dabei nicht unabhängig voneinander. Ein Abbau von gewerblichen Geldspielgeräten ist natürlicherweise mit einem Rückgang der Gäste verbunden. Beide Entwicklungen zusammen führen zu einem Umsatzverlust der Branche. Ein relativ geringes oder auch stärker reguliertes Angebot, das das Spiel unattraktiver macht, wird zu Kundenverlusten führen.

Kundenverluste wiederum führen in der Folge zu einem Rückgang der Bruttospielerträge und damit zu einem Umsatzverlust. Es kann zu einem kumulativen und sich selbstverstärkenden Prozess kommen.

Mit 262.000 gewerblichen Geld-Spielgeräten konnten im Jahr 2012 rund 4,4 Mrd. € an Bruttospielerträgen generiert werden. Dies sind pro Gerät Bruttospielerträge von:

$$(1) \quad 4,4 \text{ Mrd. €} / 262.000 \text{ Geräte} = 16.794 \text{ €/Jahr/Gerät}$$

Bei nur noch 120.000 Geräten ergäbe sich proportional ein Bruttospielertrag von nur noch rund 2,0 Mrd. €. ⁴³⁰ Dies entspräche einem Rückgang von fast - 55%. ⁴³¹

Diese Betrachtung lässt sich mit der Nachfrageseite verknüpfen. Mit rund 5 Mio. regelmäßigen Spielern konnten im Jahr 2012 4,4 Mrd. € an Bruttospielerträgen generiert werden. Dies entsprach pro Spieler einem Durchschnittsertrag von:

$$(2) \quad 4,4 \text{ Mrd. €} / 5 \text{ Mio. Spieler} = 880 \text{ €/Jahr/Spieler.}$$

Bei nur noch 3 Mio. Spielern ergäbe sich ein Bruttospielertrag von proportional etwa 2,64 Mrd. €. ⁴³² Dies entspräche einem Rückgang von - 40%. ⁴³³ Dieser monetäre Vergleich entspricht in etwa dem Rückgang der Bruttospielerträge der privaten Spielbanken zwischen den Jahren 2007 - 2011. ⁴³⁴

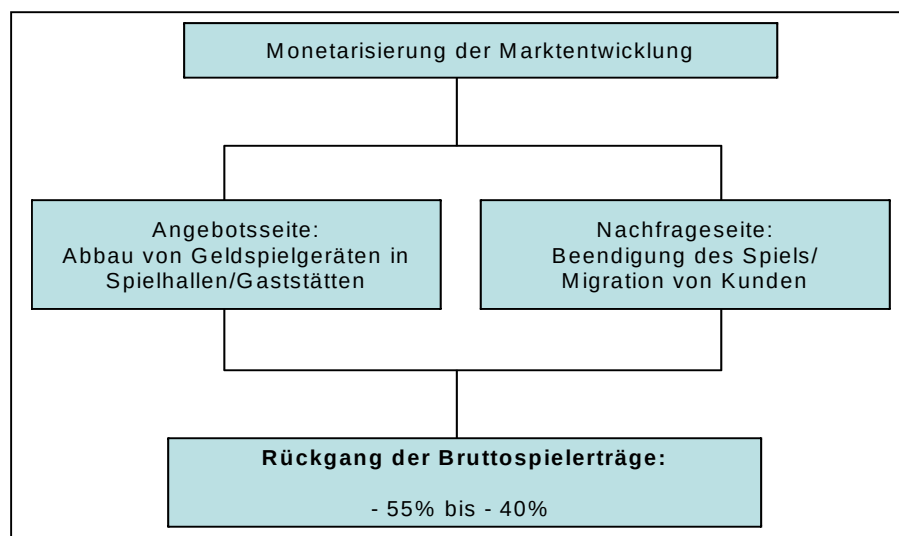


Abbildung 4.18: Monetarisierung der Marktentwicklung

Das Zusammenführen von Angebots- und Nachfrageseite führt damit zu einem Korridor, der einen Rückgang der Bruttospielerträge von – 40% bis – 55% innerhalb der ersten fünf Jahre nach Einführung einer sich verschärfenden Regulierung im gegenwärtig geplanten Umfang prognostiziert (Abb. 4.18).

⁴³⁰ Exakt: 120.000 Geräte • 16.794 €/Jahr/Gerät = 2,015 Mrd. €.

⁴³¹ Exakt: $[(120.000/260.000) - 1] \cdot 100 \approx - 53,85\%$.

⁴³² Exakt: 3 Mio. Spieler • 880 €/Jahr/Spieler = 2,64 Mrd. €.

⁴³³ 2,64 Mrd. € zu 4,4 Mrd. €.

⁴³⁴ <http://bupris.de/fakten/daten/>.

Die Konsequenzen für die Umsätze der Branche, die dort vorhandenen gut 100.000 Arbeitsplätze⁴³⁵ und die fiskalischen Einnahmen des Staates würden sich in vergleichbaren Relationen und Größenordnungen belaufen.

Es ist daher zu befürchten, dass bei einer signifikanten Verschärfung der Regulierung auf allen Wirtschaftsstufen (Industrie, Handel, Aufstellunternehmer) nur eine Rumpfbbranche übrig bleiben würde⁴³⁶ bei einer parallelen Stärkung des nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielmarktes (Grau- und Schwarzmarkt) vor allem außerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Solches wäre verbunden mit gravierenden, ggf. irreversiblen negativen fiskalischen, ordnungspolitischen und sozialen Folgen für die deutsche Gesellschaft infolge eigenstaatlichen Handelns.

⁴³⁵ 70.000 direkte und ca. 35.000 indirekt Beschäftigte; vgl. Peren/Clement/Terlau (2012).

⁴³⁶ Vgl. hierzu auch ifo-Institut (2013), S. 58.

5 Zusammenfassung

1. Die gegenwärtige Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland ist nicht in der Lage, das dynamische Wachstum des nicht-regulierten⁴³⁷ Glücks- und Gewinnspielmarktes zu begrenzen. Ein Festhalten an der gegenwärtigen, vorwiegend terrestrisch orientierten Regulierungspraxis ist weder ökonomisch effizient noch technologisch hinreichend möglich. Eine Einbeziehung des derzeitigen Graumarktes⁴³⁸ in die Regulierung ist erforderlich. Dies würde zu einer ökonomisch gebotenen Planungssicherheit führen, fiskalische Mehreinnahmen generieren und einen deutlich effizienteren Spieler- und Konsumentenschutz ermöglichen.
2. Ausgehend von den Anforderungen der EU-Rechtsprechung lassen sich mehrere alternative Regulierungsmodelle für den deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt diskutieren. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung sind bezogen auf das gewerbliche Geldspiel im Vergleich zu anderen Spielformen sowohl die notwendige sektorspezifische Regulierungsbreite als auch die zur Vermeidung unerwünschter Folgen des Spiels erforderliche Regulierungstiefe erreicht. Die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene novellierte Spielverordnung ist bei der EU-Kommission ordnungsgemäß notifiziert worden. Im Unterschied zum Glücksspielstaatsvertrag 2008 hat die EU gegen die Spielverordnung kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und keinerlei Bedenken geäußert.⁴³⁹ Eine Verschärfung oder Ausweitung der gegenwärtigen Regulierung erscheint ordnungspolitisch nicht geboten. Etwaige Regulierungsbedürfnisse auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt liegen aus ökonomischer Sicht sicherlich nicht innerhalb des Segmentes des gewerblichen Geldspiels.
3. Die gegenwärtige, nicht kohärente Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes führt zur
 - Migration von Spielern vor allem zugunsten der nicht-regulierten Märkte,⁴⁴⁰
 - zu Sozialverlusten, da die Spieler auf den nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielmärkten nicht wirksam in Konzepte des Spieler- und Jugendschutzes einbezogen werden können, sowie
 - zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Glücks- und Gewinnspielformen.

⁴³⁷ Grau-, Schwarzmarkt.

⁴³⁸ Der Begriff „Graumarkt“ ist nicht eindeutig belegt. Dabei handelt es sich vor allem um in einem Nationalstaat nicht zugelassene Glücksspielformen von Anbietern, die in anderen EU-Staaten angesiedelt sind und mit einer anderweitigen nationalen Glücksspiellizenz operieren können.

⁴³⁹ [http://www.automatenmarkt.de/Artikel.28.0.html?tx_ttnews\[tt_news\]=315](http://www.automatenmarkt.de/Artikel.28.0.html?tx_ttnews[tt_news]=315).

⁴⁴⁰ Migration meint in diesem Kontext „Beendigung des Spiels bzw. Abwanderung/Verlagerung von Spielern“ vor allem zwischen regulierten und nicht-regulierten Marktsegmenten des Glücksspiels.

Das gewerbliche Geldspiel weist auf Basis seines Regulierungsprofils keine Regulierungsdefizite auf, sondern ist mit Blick auch auf die hohe Steuer- und Abgabenlast gegenwärtig als überreguliert zu bewerten.

4. Eine weitere Verschärfung oder Ausweitung der Regulierung für das gewerbliche Geldspiel könnte beträchtliche Veränderungen der Strukturen auf der Angebots- und Nachfrageseite zeitigen. Marktsimulationen zeigen, dass auf der Angebotsseite bereits nach 5 Jahren der Abbau von Geldspielgeräten auf etwa 50% des heutigen Bestandes droht. Dies wären am Ende der Simulationsperiode etwa 120.000 Geldspielgeräte. Auf der Nachfrageseite könnten 2 Mio. der heute 5 Mio. regelmäßigen Spielgäste, d.h. 40%, schwinden. Die betroffenen Personen würden das Spiel beenden oder auf alternative, auch nicht-regulierte bzw. national nicht zugelassene Spielformen ausweichen.
5. Der Großteil der zu erwartenden Migrationsprozesse (geschätzt 1,75 von 2 Mio.) ist aus ordnungspolitischer Sicht kritisch zu hinterfragen:
 - Die Deckelung des Angebots führt zu einer Angebotslücke und vor allem für Freizeitspieler zu einer Beeinträchtigung oder gar zur Beendigung des Geldspiels.
 - Ein beträchtlicher Teil dieser Spieler wird auf Grau- und Schwarzmärkte migrieren und sich damit einer staatlichen Kontrolle weitgehend entziehen.
6. Der Rückgang der Bruttospielerträge beim gewerblichen Geldspiel könnte mittelfristig - ausgehend vom gegenwärtigen Niveau von etwa 4,4 Mrd. €⁴⁴¹ jährlich - um 40% - 55% schrumpfen. Die Konsequenzen auf die Beschäftigung der Branche von heute über 100.000 Arbeitsplätzen sowie auf die durch das gewerbliche Geldspiel generierten, fiskalischen Einnahmen des Staates würden sich in vergleichbaren Größenordnungen belaufen. Es ist daher zu befürchten, dass bei einer weiteren Verschärfung der Regulierung auf allen Wirtschaftsstufen dieser Branche (Industrie, Handel, Aufstellunternehmer) nur eine Rumpfbbranche in Deutschland übrig bleiben würde⁴⁴² bei einer parallelen Stärkung des nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielmarktes (Grau- und Schwarzmarkt) vor allem außerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Solches wäre verbunden mit gravierenden, ggf. irreversiblen negativen fiskalischen, ordnungspolitischen und sozialen Folgen für die deutsche Gesellschaft infolge eigenstaatlichen Handelns.

⁴⁴¹ In 2012.

⁴⁴² Vgl. hierzu auch ifo-Institut (2013), S. 58.

6 Literaturverzeichnis

- (1) Adams, M./Tolkemitt, T. (2001): Das staatliche Glücksspielwesen, in: Zeitschrift für Bank- und Börsenrecht, Nr. 3, S. 170 - 184.
- (2) Adams, M. (2012): Prävention der Glücksspielsucht heißt Markt-begrenzung; http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Presse/2011/Statement_Professor_Adams_2-neu.pdf.
- (3) Alber, S. (2012): Stellungnahme zu den schleswig-holsteinischen glücksspielrechtlichen Gesetzen, <http://www.landtag.ltsh.de/-infothek/wahl18/umdrucke/0100/umdruck-18-0192.pdf>.
- (4) Albers, N. (1993): Ökonomie des Glücksspielmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- (5) Albers, N. (2009): Warten auf den Wettbewerb. Deutschland im Jahr Zwei des neuen Glücksspielstaatsvertrages. Die Sicht der privaten Sportwettenanbieter; Materialien und Vorträge zur Tagung „Die Zukunft des deutschen Sportwettenmarktes“ am 12. März 2009; Center for Sports Management, Universität Hannover, <http://www.csm.uni-hannover.de/download/index.php>.
- (6) Ahlheim, M./Benignus, I./Lehr, U. (2006): Glück und Staat - Einige ordnungspolitische Aspekte des Glücksspiels, in: Becker, T. (Hrsg.), Symposium Glücksspiel, Schriften zur Glücksspielforschung, Heft 1, Frankfurt am Main, S. 25 - 49.
- (7) Ahlheim, M./Zahn, A. (2007): Macht Geld glücklich? Verbraucherpolitische Überlegungen zum fiskalischen Ziel der staatlichen Glücksspielregulierung, in: Wirtschaftsdienst, Heft 6, S. 370 - 377.
- (8) Alt, U. et. al. (2011): Auslöser und Ursachen für die aktuelle Entwicklung des Marktes für Geldspielgeräte nach Novellierung der Spielverordnung im Jahre 2006 - Probleme und Lösungsvorschläge. Ein Positionspapier maßgeblich an der Überprüfung von Geldspielgeräten beteiligter öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger, <http://www.experts-it.de/files/pp.pdf>.
- (9) AWI, Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH (2012): Automatenwirtschaft, Berlin.
- (10) AWI, Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH (2013): Die Deutsche Automatenwirtschaft, Daten und Fakten, Info-Flyer 09.2013, Berlin.
- (11) Bahr, M. (2005): Glücks- und Gewinnspielrecht - Eine Einführung in die wichtigsten rechtlichen Aspekte, Berlin.
- (12) Bardt, H. (2012a): Ökonomische Grundlagen der Glücksspielregulierung, <http://www.forschung-gluecksspiel.de/pdf/Bardt-FIGW2012.pdf>.
- (13) Bardt, H. (2012b): Markt kontra Monopol - Liberalisierung von Glücks- und Gewinnspiel in Deutschland. IW-Positionen 51, Beiträge zur Ordnungspolitik, Köln.
- (14) Barth, D. (2012): Der deutsche Glücksspielmarkt 2011, Universität Hohenheim, Forschungsstelle Glücksspiel; <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/file-admin/einrichtungen/-gluecksspiel/Oekonomie/-Gluecksspielmarkt10Krzfsg.pdf>.

- (15) Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS (2004): Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz. Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission und des Bundesamtes für Justiz, Bern.
- (16) Becker, T. (2006): Der Markt für Glücksspiele und Wetten; Symposium Glücksspiel, Universität Hohenheim, <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/symposiums2006>.
- (17) Becker, T. (2007): Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen: Die gesellschaftliche, kulturelle und politische Dimension des Glücksspiels, einschließlich der Automaten Spielsucht, <https://marktlehre.uni-hohenheim.de/68039.html?&L=1>.
- (18) Becker, T. (2010): Überlegungen zur Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland, <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter1410.pdf>.
- (19) Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland, Frankfurt am Main.
- (20) Becker, T. (2012a). Schriftliche Stellungnahme zu dem Antrag der SPD „Glücksspielsucht bekämpfen“; http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a14/anhoerungen/Archiv/q_Gluecksspielsucht/Stellungnahmen/17_14_0247_5_Becker_Prof_Dr_Tilman.pdf.
- (21) Becker, T. (2012b): Schriftliche Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten“ - Drucksache 17/8494; http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a07/anhoerungen/2012/082/Stellungnahmen/02-Prof__Tilman_Becker.pdf.
- (22) Becker, T. (2012c): Glücksspielrechtliche Werberichtlinien, <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Symposium2012/BECKER.pdf>.
- (23) Becker, T. (2012d): Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag, https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter_052012.pdf.
- (24) Becker, T./Barth, D. (2012): Der deutsche Glücksspielmarkt: Eine Schätzung des nicht staatlich regulierten Marktvolumens, https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter_0212.pdf.
- (25) Beckert, J./Lutter, M. (2008): Wer spielt Lotto? Umverteilungswirkungen und sozialstrukturelle Inzidenz staatlicher Lotteriemärkte, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 60, Heft 2, S. 233 - 264.
- (26) BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010): Evaluierung der Novelle der Spielverordnung, Drucksache 881/10, https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Recht/spielverordnung_evaluierung_bundesrat_12_2010.pdf.

- (27) BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013): Entwurf Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Berlin; Stand 21.2.2013, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/spieleverordnung-sechste-verordnung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>
- (28) Bühringer, G./Kraus, L./Sonntag, D./Pfeiffer-Gerschel, T./Steiner, S. (2007): Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, in: Sucht, 53, S. 296 - 308.
- (29) Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien, BITKOM (2009): http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM-Presseinfo_Lotto_28_01_2009.pdf.
- (30) Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien, BITKOM (2010): Stellungnahme. Strukturierte Anhörung zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“, http://mpk.rlp.de/fileadmin/staatskanzlei/mpk/PDF-Datei/013_BITKOM.pdf.
- (31) Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien, BITKOM (2011): Unzeitgemäßer Reformentwurf für Glücksspielmarkt; http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Presseinfo_Online-Gluecksspiel_25_10_2011.pdf.
- (32) Buth S./Stöver, H. (2008): Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, in: Suchttherapie, 9, S. 3 - 11.
- (33) bwin (2012): Schriftliche Anhörung zu den Landtagsdrucksachen 18/79 und 18/91, Umdruck 18/205, <http://www.landtag.ltsh.de/info-thek/wahl18/umdrucke/0200/umdruck-18-0205.pdf>.
- (34) BZgA, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2008): Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspiel in Deutschland 2007, Köln.
- (35) BZgA, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2012): Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011, Köln.
- (36) Clement, R. (2012): Mikroökonomie. Grundlagen der Wissenschaft von Märkten und der Institutionen wirtschaftlichen Handelns, Berlin.
- (37) Clement, R./Terlau, W./Kiy, M. (2013): Angewandte Makroökonomie. Makroökonomie, Wirtschaftspolitik und nachhaltige Entwicklung mit Fallbeispielen, 5. Auflage, München.
- (38) Clotfelder, C.T./Cook, P.J. (1989): Selling Hope. State Lotteries in America, Cambridge.
- (39) Daumann, F./Breuer, M. (2008): Zur Neuordnung des Lotteriemarktes in Deutschland, in: ORDO, 59, S. 3 - 28.
- (40) Deloitte/Toche (2006): Vorschläge für ein duales Wettsystem. Studie zum deutschen Sportwettenmarkt 2010, VPRT (Verband privater Rundfunk und Telekommunikation) und Arbeitskreis Wetten, Berlin.
- (41) Dörr, D. (o.J.): Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Teilliberalisierung des deutschen Glücksspielmarktes, <http://www.mainzer-medieninstitut.de/dokumente/Gutachten%20Sportwetten.pdf>.

- (42) Enste, D./Hardege, S. (2006): IW-Regulierungsindex: Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, IW-Analysen, Köln.
- (43) EU-Kommission (2011): Grünbuch. Online-Glücksspiele im Binnenmarkt, SEK 321, Brüssel.
- (44) EU-Kommission (2012a): Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel, COM(2012) 596 final, Brüssel, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/comm_12_1023_onlinegambling_de.pdf.
- (45) EU-Kommission (2012b): Notifizierungen 2012/519/D und 2012/520/D Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag) - 2012/519/D Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze - 2012/520/D, C(2012) 9376, Brüssel.
- (46) eunetadb, (2012): Research on Internet Addictive Behaviours among European Adolescents, <http://www.eunetadb.eu/files/docs/FinalResearchInternet.pdf>.
- (47) Frank, A. (2012): Finanzausschuss des Deutschen Bundestages. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen am 21.03.2012 zum Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten“, Drucksache 17/8494.
- (48) GlüÄndStV (2012): Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV), Gesetz- und Verordnungsblatt (GV.NRW.), Ausgabe 2012 Nr. 29 vom 22.11.2012, S. 523 - 546.
- (49) Goldmedia (2010a): Glücksspielmarkt Schleswig-Holstein 2015. Gutachten zu den möglichen Entwicklungen des Glücksspielmarktes in Schleswig-Holstein, Berlin.
- (50) Goldmedia (2010b): Prognose deutscher Lottomarkt bis 2016, Berlin.
- (51) Goldmedia (2010c): Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Berlin; <http://www.goldmedia.com/presse/newsroom/gluecksspiel-in-deutschland.html.#>.
- (52) Gleißner, W. (2004): Auf nach Monte Carlo - Simulationsverfahren zur Risiko-Aggregation, in: RISKNEWS, Heft 1, S. 31 - 37.
- (53) Gleißner, W. (2011): Quantitative Verfahren im Risikomanagement: Risikoaggregation, Risikomaße und Performancemaße, in: Der Controlling-Berater, Band 16, S. 179 - 204.
- (54) Grohall, G./, Kuschej, H. (2011): Good Causes oder High Profits - Unterschiedliche Geschäftsmodelle und gesellschaftliche Verantwortung am Online-Glücksspielmarkt, Wien; http://www.ihs.ac.at/publications/eco/recent_publ/2011-07_Online_Gluecksspielmarkt.pdf.
- (55) Hambach, W. (2010): Repräsentative Bürgerbefragung zum Glücksspielstaatsvertrag, <https://www.isa-guide.de/isa-law/articles/30007.html>.
- (56) Hambach, W./Riege, M. (2013): BGH legt deutsche Glücksspielregulierung dem EuGH vor, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bgh-beschluss-i-zr-17110-gluecksspielregulierung-vorlage-eugh-staatsvertrag-schleswig-holstein/>.

- (57) Hayer, T./Meyer, G. (2003). Das Suchtpotential von Sportwetten, in: Sucht. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis, 49, Heft 4, 212 - 220.
- (58) Hayer, T./Bachmann, M./Meyer, G. (2005): Pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen im Internet, in: Wiener Zeitschrift für Suchtforschung, Jg. 28, Nr. 1/2, S. 29 - 41.
- (59) Hayer, T. (2012a): Jugendliche und glücksspielbezogene Probleme - Risikobedingungen, Entwicklungsmodelle und Implikationen für präventive Handlungsstrategien, Frankfurt am Main.
- (60) Hayer, T. (2012b): Glücksspiele im Internet: Spielanreize und Suchtgefahren. Jahrestagung des Paritätischen Bildungswerkes Deutschland „Glücksspielsucht im Internet und mehr“, Hoya, 20.11.2012.
- (61) Hecker, M. (2006): Gemeinschaftsrechtliche Untersuchung der Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Glücksspielrechts in Deutschland - Monopolsystem oder Lizenzmodell. Gutachten im Auftrag von Michael Vesper, Die Grünen, Köln
- (62) Heineken, W. (2010): Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und Automatisierung, Fallstudie zur Kontrolle des gesetzlichen Rahmens der Spielverordnung bezüglich des durchschnittlichen Spieleraufwandes am Beispiel statistischer Auswertungen gemessener Geldbewegungen von Geldspielgeräten für das Jahr 2010, Magdeburg, 19. Oktober
- (63) Heseler, F. (2013): Der Einfluss des Europarechts auf die mitgliedstaatliche Glücksspielregulierung. Frankreich und Deutschland im Vergleich, Baden-Baden.
- (64) ifo-Institut (2006): Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft, Forschungsbericht Nr. 32, München.
- (65) ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (2007): Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007, München.
- (66) ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (2009): Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2008 und Ausblick 2009, München.
- (67) ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (2010): Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2009 und Ausblick 2010, München.
- (68) ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (2011): Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011, München.
- (69) ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (2012): Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2011 und Ausblick 2012, München.
- (70) ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (2013): Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2012 und Ausblick 2013, München.
- (71) IFT, Institut für Therapieforchung (2010): Abschlussbericht Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005, München, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/I/ift-bericht-spielverordnung,property=pdf,be-reich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- (72) Janssen, H./Rebeggiani, L. (2008): Das staatliche Sportwettenmonopol in Deutschland – Fessel oder Schutzschild?, in: List Forum für Wirtschaftspolitik 34, 3, S. 175 -197.
- (73) Köberl, J./Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel - Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Schriftenreihe des Instituts für Technologie- und Regionalpolitik der Joanneum Research 9, Graz.

- (74) KPMG (2013): Erhebung zur Belastbarkeit der Automatenaufstell-
unternehmer mit Vergnügungssteuer auf Basis von Daten des 2010
endeten Geschäftsjahres, Studie im Auftrag der AWI Automaten-
Wirtschaftsverbände.
- (75) Maier, O. (2012): Glücksspiel-Regulierung in Deutschland;
<http://de.gamblingkingz.com/neuigkeiten/2012/04/26/gl%C3%BCcksspiel-regulierung-in-deutschland.asp>.
- (76) Medgenberg, J./Nemuth, T. (2009): Potential der Monte-Carlo-Simu-
lation für Risikoanalyse im Projektmanagement, [http://www.bbb-kongress.de/images/Tagungsband Beitrags15 Medgenberg.pdf](http://www.bbb-kongress.de/images/Tagungsband_Beitrags15_Medgenberg.pdf).
- (77) Meyer, G., Hayer, T. (2010): Problematisches und pathologisches
Spielverhalten bei Glücksspielen. Epidemiologie und Prävention, in:
Bundesgesundheitsblatt 2010, DOI 10.1007/s00103-010-1039-6.
- (78) Meyer, G. (2011): Glücksspiel - Zahlen und Fakten, in: Deutsche
Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2012, Lengerich,
S. 125 -143.
- (79) Meyer, G. (2012): Stellungnahme zu dem Entwurf der Sechsten Ver-
ordnung zur Änderung der Spielverordnung des Bundesministeriums
für Wirtschaft und Technologie (Stand: 08.02.2012),
[http://gerhard.meyer.uni-bremen.de/index_dateien/Stellungnahme SpielV_08022012.pdf](http://gerhard.meyer.uni-bremen.de/index_dateien/Stellungnahme_SpielV_08022012.pdf).
- (80) Michalczyk, R. (2010): Europäische Ursprünge der Regulierung von
Wettbewerb, Tübingen.
- (81) Mönnig, A. (2012): Der Maschinenbau. Ein Spätzykler auf Erfolgs-
kurs. Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung, Osnabrück.
- (82) Monopolkommission (2010/11): Neunzehntes Hauptgutachten der
Monopolkommission 2010/2011. Stärkung des Wettbewerbs bei Han-
del und Dienstleistungen.
http://www.monopolkommission.de/aktuell_hg19.html.
- (83) Peltzman, S. (1976): Towards a More General Theory of Regulation,
in: Journal of Law and Economics, 19, S. 211 - 240.
- (84) Peren, F. W. (1986): Einkommen, Konsum und Ersparnis der privaten
Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland seit 1970: Analyse
unter Verwendung makroökonomischer Konsumfunktionen. Frankfurt
am Main, Bern, New York.
- (85) Peren, F.W. (2011): Assessment Tool to Measure and Evaluate the
Risk Potential of Gambling Products: ASTERiG, in: The Journal of
Gambling Business and Economics, Vol. 5, No. 2, S. 54 - 66.
- (86) Peren, F.W./Clement, R./Terlau, W. (2010): Die volkswirtschaftlichen
Kosten einer Monopolisierung von Sportwetten in der Bundesrepublik
Deutschland. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Glücks-
spielstaatsvertrages für den deutschen Sportwettenmarkt,
<http://forschung-gluecksspiel.de/pdf/Studie-Sportwettenfinal1-02.pdf>.
- (87) Peren, F.W./Clement, R./Terlau, W. (2011): Die volkswirtschaftlichen
Auswirkungen der Vergnügungssteuer auf Unterhaltungsautomaten
mit und ohne Gewinnmöglichkeit; <http://www.forschung-gluecksspiel.de/pdf/Studie-Vergnuegungssteuer.pdf>.
- (88) Peren, F.W./Clement, R./Terlau, W. (2012): Eine volkswirtschaftliche
Kosten-Nutzen-Analyse des gewerblichen Geld-Gewinnspiels für die
Bundesrepublik Deutschland, München, 2012.

- (89) Peren, F.W./Clement, R. (2012a): Evaluation of the Pathological Potential of Gambling Products, in: The Gaming Law Review and Economics, Vol. 16, Issue 4, S. 178 - 183.
- (90) Peren, F.W./Clement, R. (2012b): Messung und Bewertung des Suchtgefährdungspotentials des Onlinepokerspiels Texas Hold'em No Limit, <http://www.forschung-gluecksspiel.de/pdf/Studie%20Poker-Texas-Holdem-34.0-1.pdf>.
- (91) Pindyck, R.S./Rubinfeld, D.L. (2009): Mikroökonomie, 7. Auflage, München.
- (92) Pohl, C. (o.J.): Jugend- und Spielerschutz im Internet; <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/-Sucht/Spielerschutz.pdf>.
- (93) Posner, R. A. (1975): The Social Costs of Monopoly and Regulation, in: Journal of Political Economy, S. 807 - 827.
- (94) PWC, Price Waterhouse Cooper (PWC): Global Gaming Outlook. The casino and online gaming market to 2015; http://www.pwc.de/de_DE/de/technologie-medien-und-telekommunikation/assets/global-gaming-outlook_2012-2015.pdf.
- (95) Quitzau, J. (2007), Staatliches Wettmonopol - ohne ökonomische Legitimation, in: WiSt-Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 36 (2), S. 88 - 92.
- (96) Rebeggiani, L. (2010): Deutschland im Jahr Drei des GlüStV. Reformvorschläge zur Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes. Gutachten im Auftrag des Deutschen Lottoverbandes e.V. (DLV), https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecks-spiel/Regulierung/Rebeggiani_GutachtenLottoverband_01.pdf.
- (97) Rebeggiani, L. (2012): Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes in komparativer Perspektive - Glücksspielgesetze in der Europäischen Union, in: Büch, M.P./Maennig, W./Schulke, H.J. (Hrsg.): Sport und Sportgroßveranstaltungen in Europa - zwischen Zentralstaat und Regionen, Hamburg, S. 51 - 78.
- (98) Reichertz, J. et. al. (2010): Jackpot. Erkundungen zur Kultur der Spielhallen, Wiesbaden
- (99) Richardt, J. (2011): Glücksspielstaatsvertrag: Schattenboxen mit der bösen Lobby; http://www.novo-argumente.com/magazin.php/novo_notizen/artikel/000814.
- (100) Schmidt, U./Lima de Miranda, K. (2012): Regulierung des Glücksspiels in Deutschland: Das Glücksspielgesetz Schleswig-Holsteins und der Glücksspieländerungsstaatsvertrag aus ökonomischer Perspektive, Institut für Weltwirtschaft, Kiel Policy Brief, Nr. 44.
- (101) Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (2009): International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens“ (Juli 2009), Teil I - Zusammenfassung und Gesamterkenntnisse, https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Regulierung/International_vergleichende_Analyse_des_Gluecksspielwesens_Schweiz.pdf.

- (102) Sieber, U. (2010): Möglichkeiten der Spielsuchtprävention und des Jugendschutzes in einem geöffneten Sportwetten- und Online-Casino-Markt. Gutachten im Auftrag der Constantin Medien AG, Freiburg im Breisgau.
- (103) Suhl, L./Mellouli, T. (2009): Optimierungssysteme. Modelle, Verfahren, Software, Anwendungen, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg
- (104) Statista (2013): Branchenreport. Spiel-, Wett- und Lotteriewesen, Hamburg.
- (105) Stein, T./von Buttlar, C. (2006): Europarechtliche Konsequenzen eines begrenzten Lizenzierungsmodells für die (private) Veranstaltung von Sportwetten. In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG), 6, S. 273 - 286.
- (106) Stigler, G. J. (1971): The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, 2. Jg., S. 3 - 21.
- (107) TNS Emnid (2011): Spielen mit und um Geld in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsuntersuchung - Sonderauswertung: pathologisches Spielverhalten; <http://awi-info.de/app/webroot/files/emnid-studie-2011-ergebnisse.pdf>.
- (108) Trümper, J./Heimann, C. (2010): Angebotsstruktur der Spielhallen und Geld-spielgeräte in Deutschland, Stand: 1.1.2010, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., Unna.
- (109) UnionInvestment (2012): Risikomanagement bei Immobilieninvestitionen, Edition Risikomanagement 3.2, Frankfurt am Main.
- (110) Uwer, D. (2012): Permanenz in Inkohärenz - Das glücksspielrechtliche Regulierungsversagen der Länder und die Konsequenzen für einen neuen Glücksspielstaatsvertrag in europäischer Perspektive. Pressefachgespräch zum deutschen und europäischen Glücksspielmarkt am 9. Mai 2012; <http://www.forschung-gluecksspiel.de/pdf/Thesenpapier%20Uwer.pdf>.
- (111) VPRT und Arbeitskreis Wetten. Vorschläge für ein Duales Wettsystem. Deloitte-Studie zum deutschen Sportwettenmarkt (2006): http://www.prosiebensat1.de/imperia/md/content/pressezentrum/PKH_andout_AK_WettenStand_121006.pdf.
- (112) Wehinger, F. (2011): Illegale Märkte: Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung. MPIfG Working Paper 11/6. Forschungsbericht aus dem MPIfG, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- (113) Wiedemann, T. (o.J.): Simulation betrieblicher Prozesse, Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden, Fachbereich Informatik/Mathematik, http://iasp2.informatik.htw-dresden.de/wiedem/fileadmin/Lehre/sim/sim_10_einfuehrung_vp.pdf.
- (114) Wilms, F. (2006): Szenariotechnik. Vom Umgang mit der Zukunft, Bern 2006.
- (115) Zankl, W. (2010): EU-weite Regulierung für Internet-Glücksspiel, <http://derstandard.at/1267132138652/Wirtschaft-Recht-EU-weite-Regulierung-fuer-Internet-Gluecksspiel>.

7 Impressum

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR
GLÜCKSSPIEL UND WETTEN

Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren

Prof. Dr. Reiner Clement

Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten

c/o BusinessCampus Rhein-Sieg GmbH

Grantham-Allee 2-8

53757 Sankt Augustin · Germany

Postanschrift:

P.O. Box 190143

53037 Bonn · Germany

Fon ++49 (0) 32 12 / 1 35 09 46

Fax ++49 (0) 32 12 / 1 35 09 46

mail@forschung-gluecksspiel.de

www.forschung-gluecksspiel.de