

# Regulierung des Glücksspielmarktes: Round-Table Gespräch des GLC

16.03.2017 Am 1. März 2017 fand am Center for Gaming Law & Culture (GLC) das dritte Round-Table Gespräch zum Thema „Der Einfluss von Akteuren des Glücksspielmarktes auf Regulationsfragen - eine politökonomische Analyse“ statt. Das Gespräch wurde live im Internet übertragen und die angemeldeten Teilnehmer hatten die Möglichkeit, per Chat-Funktion Fragen zu stellen.



Als Referenten waren Frau Dr. Iris Henseler-Unger, Direktorin und Geschäftsführerin der WIK GmbH und Geschäftsführerin der WIK-Consult GmbH, Herr Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, geschäftsführender Direktor des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V., zugeschaltet. Vertreter der Leuphana Universität Lüneburg war Herr Professor Dr. Jörg Philipp Terhechte, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht sowie Regulierungs- und Kartellrecht und Forschungsleiter des GLC. Die Moderation übernahm Herr Professor Dr. Thomas Wein, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Leuphana und Mitglied des GLC.

In seiner Einführung benannte Professor Wein das zentrale Problem: Den ineffektiven und inkonsistenten Ordnungsrahmen, der momentan für den deutschen Glücksspielmarkt existiert. Die aktuelle Regulierungsstrategie in Form eines Staatsvertrags wird schon seit Jahren kontinuierlich durch nationale und internationale Gerichtsurteile angegriffen. Dabei ist die gegenwärtige Regulierungsform weniger durch wohlfahrtsökonomische Überlegungen wie Suchtgefahren oder externe Effekte

begründet als durch die Einwirkung der etablierten Akteure des Glücksspielmarkts. „Die Rolle des Steuerzahlers bleibt dabei eher gering“, hielt Wein fest. Ziel des Round-Table Gesprächs sollte es daher sein, herauszufinden und zu beschreiben, welches die Interessen und Einflüsse der verschiedenen Akteure auf dem Glücksspielmarkt sind, um im nächsten Schritt daraus Lösungsvorschläge für eine für alle Stakeholder tragfähige Regulierung zu formulieren.

Die Diskutanten identifizierten vier einflussreiche Akteure des Glücksspielmarkts: die Europäische Kommission, deren Ziel es ist, den Binnenmarkt umzusetzen und Kohärenz sicherzustellen, die gesetzgebenden Bundesländer sowie Kommunen, die Steuereinnahmen erzielen, die Anbieter von Glücksspielen, sowohl private als auch staatliche, und die Destinatäre, die aus Einnahmen aus dem Glücksspiel gefördert werden.

## **Warum ist der Glücksspielmarkt gesellschaftlich wichtig?**

Gestützt auf die 2015 erschienene Studie zum Thema „Bettertainment - Wirtschaftliche Bedeutung und Potenziale im Einklang mit Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz“ der WIK-Consult GmbH führte Dr. Henseler-Unger an, dass mit dem Glücksspiel eine Wertschöpfungskette zusammenhängt. Diese umfasst Telekommunikations- und Softwaredienste sowie die Werbebranche und den Sportsektor. Sie plädierte für eine marktgerechte Liberalisierung bei gleichzeitig effizienter Regulierung. Das würde zu Wachstumseffekten auf dem legalen Glücksspielmarkt führen und damit auch zu höheren Umsätzen innerhalb der Wertschöpfungskette. Die steuerlichen Mehreinnahmen wären beträchtlich. Zudem würde der unregulierte Markt für Glücksspiele von über 30% auf 8% schrumpfen.

## **Glücksspielregulierung in Deutschland**

Momentan wird das Glücksspiel in Deutschland durch einen Staatsvertrag geregelt, es handelt sich also um Landesrecht. Es ist ein Zusammenspiel zwischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Unionsrecht. Daraus ergibt sich eine Vielfalt von Akteuren. Diese Situation erschwert das Handeln. „Hinzu kommt eine begrenzte Kapazität bei den Regulierungsbehörden“, ergänzte Terhechte. Als Ergebnis lassen sich Vorgaben und Ziele des aktuellen Glücksspielstaatsvertrags nur bedingt durchsetzen.

## **Die Reform des Glücksspielmarktes - Möglichkeiten und Grenzen**

Terhechte hält die Einführung eines Bundesglücksspielgesetzes für umsetzbar. Allerdings würden Überlegungen dieser Art durch einen föderalen Verteilungskonflikt blockiert. „Die Möglichkeit der Mehreinnahmen für den Fiskus durch eine Reform des Glücksspielsektors wird bisher nicht ausreichend wahrgenommen“, erklärte Henseler-

Unger. Professor Schneider verwies darauf, dass es bis 2006 ein bundeseinheitliches Glücksspielgesetz gegeben hat, im Rahmen der Föderalismusreform I wurden Kompetenzen in diesem Bereich allerdings den Ländern zugeführt.

Im Falle einer Umstrukturierung plädierte die Runde für Anwendung innovativer Verteilungsschlüssel für die (Mehr-) Einnahmen aus dem Glücksspiel. Terhechte brachte die Idee einer Bundesstiftung ein. Die bisher begünstigten Destinatäre, beispielsweise kulturelle und karitative Einrichtungen, müssten so im Falle einer Reform keine Nachteile befürchten. Zudem könnten in einem liberalisierten Markt auch private Anbieter als Sponsoren agieren. Auch die staatlichen Lottogesellschaften würden durch eine Umstrukturierung des Glücksspielmarktes nicht zwangsläufig zu Verlierern. Sie profitieren von einem großen Vertrauensvorsprung, den sie in der Bevölkerung haben. Dr. Henseler-Unger verwies auf das Beispiel der Telekom: Staatliche Unternehmen können durch Marktreformen auch moderner werden. In einer Reform sieht sie eine Chance für die Eröffnung eines kontrollierten Wachstumsmarktes, besonders im Online-Bereich.

## **Suchtgefahr des Glücksspiels**

In einer Sache waren sich alle Referenten einig: Die Suchtgefahr beim Glücksspiel muss ernst genommen werden. Das Ordnungsrecht soll, wo nötig, angewendet werden. Dabei sind manche Bereiche des Glücksspiels mehr für den Wettbewerb geeignet als andere, so Terhechte. Karitative Zielsetzungen müssten bewusster in die Regulierung aufgenommen werden, denn aus seiner Sicht ist das Argument der Suchtbekämpfung momentan oft nur vorgeschoben. Es sollte offener mit den fiskalischen Interessen umgegangen werden, angesichts der Einnahmen, die mit dem Glücksspiel von staatlicher Seite generiert werden. Des Weiteren bedarf die Legitimation der Regulierer einer Überprüfung. Henseler-Unger betonte die Notwendigkeit einer unabhängigen Regulierungsinstitution, die nicht an den Verteilungskämpfen beteiligt ist und einen klaren rechtlichen Auftrag hat. Für den gewerblichen Sektor hält Professor Schneider die Etablierung eines einheitlichen Zertifizierungsverfahrens für sinnvoll. Hindernis für eine Reform ist das Image des Glücksspiels. Dieser Wirtschaftssektor erweist sich daher als schwieriges Thema für die öffentliche Diskussion, obwohl die jetzige volkswirtschaftliche Situation ineffizient ist. Henseler-Ungern fordert daher eine ehrliche Diskussion. Unternehmen, die Glücksspielangebote machen, müssen Suchtgefahren und Jugendschutz vermehrt thematisieren und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen. Gerade im Online-Bereich sei die Einführung effektiver Kontrollen möglich. Terhechte hält nicht das Thema Spiel selbst für gesellschaftlich unerwünscht, nur etwaige Folgen des Glücksspiels. Der Gesetzgeber habe das Thema bisher eher aus der Warte des Ordnungsrechts, Stichwort Gefahrenabwehr, betrachtet. Durch das Urteil des BVerfG aus dem Jahr 2006 findet seiner Meinung nach allerdings eine Akzentverlagerung hin zur Bewertung von Glücksspiel als wirtschaftliche Aktivität statt. Für Professor Wein ist klar, das

Negativimage vom Glücksspielverhalten ist ein großes Problem, sowohl für staatliche als auch für private Anbieter.

Vor dem Hintergrund der Akteursvielfalt schlug Schneider vor, öffentliche runde Tische als Gesprächsplattform zu organisieren, um die Interessen zu vereinen. Die Juristen der Runde waren sich einig, dass es keine Lösung ist, durch permanente Gerichtsentscheidungen Politik und Verwaltung ihren Handlungsspielraum aufzuzeigen. Gerichte sollen lediglich gut formuliertes Recht des Gesetzgebers auslegen und vollziehen. Dr. Henseler-Ungern verwies darauf, dass runde Tische allerdings Druckmittel bräuchten, um Ergebnisse zu erzielen. Diese Druckmittel könnten Gerichte oder die Europäische Kommission erzeugen.

## **Die Rolle der Wissenschaft**

Aufgabenfelder für die Wissenschaft identifizierten die Gesprächsteilnehmer in der Analyse von Fakten und der Identifizierung von Gefahren des Glücksspiels, dabei sollten vor allem kausale Effekte herausgearbeitet werden. Außerdem in der Aufstellung von alternativen Regulierungsszenarien und der Erstellung von Entwürfen für neue Regulierungsstrategien.

„Das Roundtable-Gespräch hat gezeigt, wie komplex das Thema ist“, pointiert die Organisatorin Anna-S. Busse-Pietrzynski, „gleichzeitig aber auch, dass es unumgänglich ist, dass sich die Rechtswissenschaft und andere wissenschaftliche Disziplinen damit auseinandersetzen. Der Begriff ‚Glücksspiel‘ hat einen leicht anrühenden Beiklang, man assoziiert es manchmal ungewollt mit Sucht und zwielichtigen Orten. Aber in seiner Bedeutung reicht es darüber weit hinaus – schon allein wegen der Geldmenge, die dabei umgesetzt wird. Es ist an der Zeit, sich damit auf Höhe des Wissens des 21. Jahrhunderts zu beschäftigen.“

---

## **Über das Center for Gaming Law & Culture**

Das Anliegen des GLC ist es, die gesellschaftlichen und kulturellen Hintergründe des Spiels interdisziplinär zu erforschen. Es geht sowohl um die Hintergründe und Entwicklungen im Bereich Gaming Law als auch um die Analyse ökonomischer und psychologischer Prozesse bei Glücksspielen. Weitere Infos und die Videoaufzeichnung der Round-Table Gespräche finden Sie auf der GLC-Homepage: [www.leuphana.de/glc](http://www.leuphana.de/glc).

## **Kontakt**

### **Anna-Sophie Busse-Pietrzynski, M.A.**

Universitätsallee 1, C4.215a

21335 Lüneburg

Fon +49.4131.677-2311

anna-sophie.busse-pietrzynski@leuphana.de

## **Leitung GLC**

### **Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte**

Universitätsallee 1, C4.210

21335 Lüneburg

Fon +49.4131.677-2030

Fax +49.4131.677-2036

terhechte@leuphana.de

---

*Redaktion: Martin Gierczak, Universitätskommunikation. Neuigkeiten aus der Universität und rund um Forschung, Lehre und Studium können an [news@leuphana.de](mailto:news@leuphana.de) geschickt werden.*

---

Datum: 16.03.2017

Kategorien: 1\_Meldungen\_Forschung, CRI\_Meldungen, LLS\_Meldungen

Autor: Martin Gierczak

E-Mail: [gierczak@leuphana.de](mailto:gierczak@leuphana.de)