

Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses
des Landtages Schleswig-Holstein
Frau Barbara Ostmeier
Landeshaus
Postfach 71 21
24171 Kiel

Per E-Mail an: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Neugersdorf, den 05. Oktober 2012

Schriftliche Anhörung zu den Landtagsdrucksachen 18/79 und 18/91

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der bwin e.K. bedanke ich mich sehr herzlich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Landtagsdrucksachen 18/79 und 18/91. Die bwin e.K. unterstützt die von der Lizenzinhaberin bwin.party eingereichte und diesem Schreiben beigefügte Stellungnahme. Vor diesem Hintergrund wird auf die Einreichung einer gesonderten Stellungnahme verzichtet.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Wacker
Direktor bwin e.K.

Anlage

- Stellungnahme bwin.party zu den Landtagsdrucksachen 18/79 und 18/91

Regulierung des Glücksspielmarktes: Schleswig-Holstein verfügt als einziges Land über ein funktionierendes Modell – Beitritt zum 1. GlüÄndStV wäre Rückschritt

– Stellungnahme für den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages zu den Landtagsdrucksachen 18/79 und 18/91 –

Hintergrund

Die Regierungsfraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag beabsichtigen, das am 1. Januar 2012 in Kraft getretene landeseigene Glücksspielgesetz aufzuheben.

Stattdessen soll das Land Schleswig-Holstein nach ihrem Willen dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (1. GlüÄndStV) beitreten.

bwin.party bedankt sich als deutscher Marktführer für Online-Sportwetten und Inhaber einer Lizenz zur Veranstaltung von Online-Sportwetten in Schleswig-Holstein für die Möglichkeit, zu den beiden Gesetzentwürfen nachfolgend Stellung zu nehmen.

Zusammenfassung der Stellungnahme

- Die Abschaffung des landeseigenen Glücksspielgesetzes und der Beitritt zum 1. GlüÄndStV bringen Schleswig-Holstein vor allem Probleme. Das Glücksspielgesetz hat seinen Praxistest bereits bestanden. Es zeigt Erfolge bei der Marktkanalisierung und damit auch bei Spielerschutz und Suchtprävention. Zahlreiche Lizenzanträge liegen vor. Seit 1. März zahlen Glücksspielanbieter in Schleswig-Holstein Steuern. Das derzeit geltende Gesetz ist damit zum Vorteil der Verbraucher, der Wirtschaft und der Steuereinnahmen.
- Der 1. GlüÄndStV ist hingegen mit zahlreichen Unsicherheiten und Widersprüchen behaftet. Der Fahrplan zur Konzessionsvergabe ist unklar. Die ersten Entwürfe zur Werberegulierung stehen in der Kritik. Teile des deutschen Glücksspielmarktes werden vom Staatsvertrag gleich komplett ausgeblendet – allen voran das stark wachsende Segment von Online-Poker und Online-Casinospielen.
- Der Konstruktionsfehler des 1. GlüÄndStV ist sein Festhalten an Verboten, die sich bereits in der Vergangenheit als wirkungslos erwiesen haben. Das eng begrenzte Produktangebot, das unter dem Staatsvertrag zulässig sein soll, wird nicht ausreichen,

um Spieler aus dem bisherigen Grau- und Schwarzmarkt zur Nutzung regulierter Angebote zu bewegen. Bleiben Grau- und Schwarzmarkt aber bestehen, schlagen auch alle Instrumente zur Suchtprävention fehl.

- Eindeutig ist auch das Urteil der Europäischen Kommission ausgefallen: Das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz blieb bei seiner Notifizierung beanstandungsfrei, der Staatsvertrag aber stieß auf fundamentale Kritik, die die 15 Bundesländer bis heute nicht ausgeräumt haben.
- Schleswig-Holstein sollte sein funktionierendes Regulierungsmodell nicht aus politischen Gründen aufgeben. Voraussetzung für eine Annäherung an den 1. GlüÄndStV muss dessen Überarbeitung in wesentlichen Punkten sein.

1. Politisches Ziel: Schwarzmarkt eindämmen, Suchtprävention sicherstellen

1.1 Was für ein Markt wird reguliert?

Sowohl der 1. GlüÄndStV (als Nachfolger des 2008 in Kraft getretenen, vom EuGH aber für europarechtswidrig befundenen Glücksspielstaatsvertrages) als auch das schleswig-holsteinische Landesglücksspielgesetz dienen der Regulierung des Glücksspielmarktes in Deutschland bzw. in Schleswig-Holstein. Der gesamte deutsche Glücksspielmarkt beträgt gemessen am Bruttospielertrag¹ rund 10,3 Milliarden Euro. 45 Prozent Marktanteil entfallen auf das Segment der Casinospiele inklusive Poker, 44 Prozent auf Lotterien und elf Prozent auf Wetten.² Zu beachten ist indes, dass sich der Marktanteil der Wetten bei einer Betrachtung nach Spieleinsätzen deutlich vergrößert – dies ist bedingt durch die verhältnismäßig geringen Margen der Anbieter.

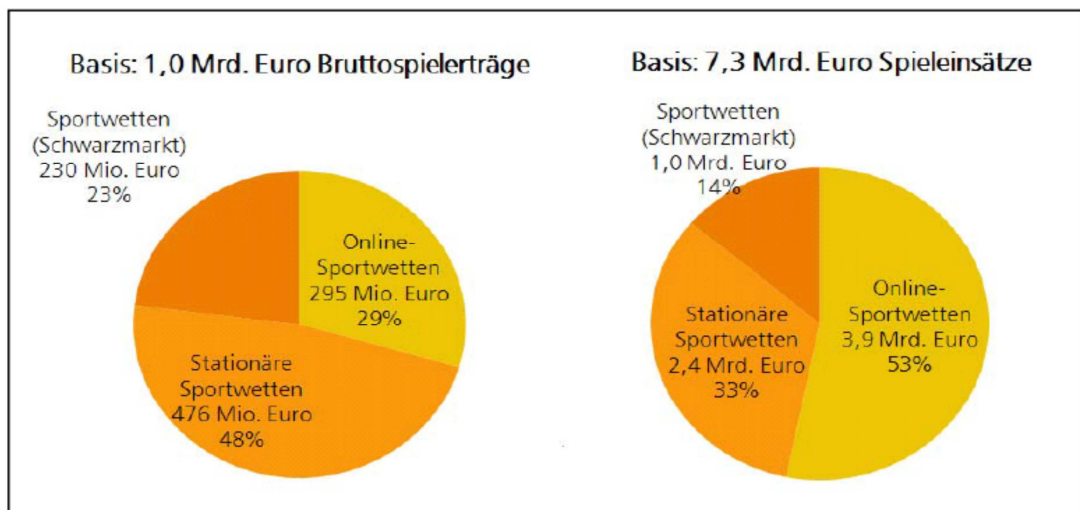
Während im Lottomarkt fast ausschließlich staatlich kontrollierte Angebote vorherrschen, prosperieren in den Segmenten Wetten und Casinospiele unregulierte Angebote. Bei Wetten betrifft dies 86 Prozent des Marktes: Über sieben Milliarden Euro haben deutsche Spieler im Jahr 2009 entweder bei Online-Anbietern mit Niederlassungen im EU-Ausland gesetzt (3,9 Milliarden Euro; Abbildung 1), bei privaten Wettannahmestellen (2,4 Milliarden

¹ Beim Bruttospielertrag handelt es sich um den Betrag, der einem Anbieter von den bei ihm getätigten Einsätzen nach Auszahlung der Gewinne verbleibt.

² alle Zahlen aus Goldmedia 2010: Glücksspielmarkt Deutschland 2010. Situation und Prognose des Glücksspielmarktes in Deutschland. Berlin. Die Goldmedia-Studie ist die einzige systematische Gesamtdarstellung der Eckwerte des deutschen Glücksspielmarktes unter Einbeziehung des schwierig zu quantifizierenden Schwarzmarktes (Datenbasis aus dem Jahr 2009). Die Monopolkommission hat die Daten der Studie in ihrem Hauptgutachten akzeptiert.

Euro) oder bei illegalen Anbietern aus dem Schwarzmarkt in Hinterzimmern, vermeintlichen Teestuben etc. (eine Milliarde Euro).

Abbildung 1: Marktanteile auf dem privaten Wettmarkt in Deutschland (entspricht 86 Prozent des Gesamtmarktes)



Quelle: Goldmedia

Im Bereich der Casinospiele sind zwar nominell 88 Prozent des Angebots reguliert (z. B. in den staatlichen Spielbanken) – hier existieren aber Teilbereiche wie das Online-Pokerspiel, das mit 330 Millionen Euro Bruttospielertrag hohe Wachstumsraten aufweist und in Deutschland bis dato insgesamt ungeregelt ist. In Deutschland gibt es rund 2,4 Mio. regelmäßige Online-Poker-Spieler und damit ist dies hinter den USA der weltweit größte Markt.

1.2 Eine restriktive Marktregulierung ist bereits gescheitert

Bemerkenswert ist, dass der sehr restriktive Regulierungsansatz des Glücksspielstaatsvertrages keineswegs zu einer Verringerung der Marktvolumina geführt hat. Obwohl der Staatsvertrag ab dem Jahr 2008 ein staatliches Monopol auf Lotterien und Sportwetten festschrieb und Online-Poker und Online-Casinospiele komplett verbot, blieb die Nachfrage in der Bundesrepublik ungebrochen. Glücksspiele wurden weiterhin gespielt, allerdings unter deutlichem Umsatzrückgang der staatlichen Anbieter und bei

erheblichem Wachstum des online-gestützten, unregulierten Marktes. So brachen die Spieleinsätze beim staatlichen Wettanbieter Oddset zwischen 2005 und 2009 um 60 Prozent so weit ein, dass im regulierten Wettmarkt die Pferdewetten mittlerweile einen höheren Marktanteil erzielen als das Angebot von Oddset – obwohl sich dieses auf die ungleich populäre Sportart Fußball stützt. Die bei Online-Wettanbietern getätigten Einsätze wiederum haben sich im Vergleichszeitraum fast verdreifacht.

1.3 Die Kanalisierung der Nachfrage entscheidet über Erfolg der Suchtprävention

Vorrangiges politisches Ziel des 1. GlüÄndStV und des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes ist die Gewährleistung einer effektiven Spielsuchtprävention. Hierzu ist die Implementation von Spielerschutzmaßnahmen unerlässlich, die ein besonderes Augenmerk auf sensible Gruppen wie Heranwachsende oder gefährdete Spieler haben. Die Abgrenzung von Schwarzmarktanbietern, bei denen in der Regel jegliche Konzepte zu Spielerschutz und Suchtprävention fehlen, ist auch im Interesse seriöser Anbieter. Die Kanalisierung der großen Nachfrage nach Glücksspielangeboten auf regulierte Angebote ist die zentrale Voraussetzung dafür, dass der 1. GlüÄndStV und das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz ihr politisches Ziel erreichen. Die Realität der vergangenen Monate zeigt jedoch: Während das Glücksspielgesetz bei der Nachfragekanalisierung auf einen regulierten Markt sehr erfolgreich ist, bringt der Staatsvertrag dafür die denkbar schlechtesten Voraussetzungen mit. Schon allein aus Präventionsgesichtspunkten ist die Aufhebung des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes also ein schwerer politischer Fehler.

2. Praxisvergleich schleswig-holsteinisches Glücksspielgesetz und 1. GlüÄndStV: Funktionierendes versus mangelhaftes Regulierungsmodell

2.1 Schleswig-Holstein hat das grüne Licht der Europäischen Kommission, der 1. GlüÄndStV nicht

Sowohl das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz als auch der 1. GlüÄndStV wurden vor Inkrafttreten bei der Europäischen Kommission notifiziert. Die Ergebnisse waren substantiell verschieden. Das Gesetz Schleswig-Holsteins durchlief das Verfahren ohne Probleme. Zentrale Bausteine des Gesetzes, etwa die Besteuerung des Ertrages der

Glücksspielanbieter in Höhe von 20 Prozent, wurden von der Kommission in anderen Fällen ebenfalls aus europarechtlicher Sicht bestätigt.³ Schleswig-Holstein verfügt über eine juristisch sichere, an europäischen Vergleichsmaßstäben ausgerichtete Glücksspielregulierung.

Zur schweren Klippe wurde das Notifizierungsverfahren indes für den 1. GlüÄndStV. Die Europäische Kommission bescheinigte im Sommer 2011 an zahlreichen Stellen eine eklatante Europarechtswidrigkeit (Tabelle 1). Mit der „Begründeten Stellungnahme“ griff sie zum schärfsten Instrument, das sie im Notifizierungsverfahren zur Verfügung hat.

Ausdrücklich stellte die Kommission die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik in Aussicht, wenn es nicht zu grundlegenden Änderungen am Entwurfstext kommt. Genau diese Änderungen haben die Bundesländer bis zur Schlussfassung des 1. GlüÄndStV aber nur in allenfalls geringem Maße vorgenommen.

Tabelle 1: Kritikpunkte der Europäischen Kommission am 1. GlüÄndStV gemäß „Begründeter Stellungnahme“ (18. Juli 2011) und Antwort auf Reaktion der Bundesländer (20. März 2012)

Kritik am 1. GlüÄndStV	Beanstandungsfreie Lösung Schleswig-Holsteins
Begrenzung der Zahl der Konzessionäre: Die Kommission kann „nicht erkennen, wie die Beschränkung“ geeignet wäre, das Ziel der Marktkanalisierung zu erreichen.	Lizenzsystem, das den gesamten Grau- und Schwarzmarkt absorbieren kann
Vergabekriterien: Die Kommission stellt fest, dass „bestimmte Kriterien (...) nicht präzise sind“.	Eindeutige Auflagen für Lizenzantrag im Glücksspielgesetz und in zugehörigen Verordnungen
Bevorzugung staatlicher Anbieter: Gelten nicht dieselben Konzessionsanforderungen für staatliche und private Anbieter, werden „ungleiche Bedingungen für die neuen Marktteilnehmer geschaffen“.	Gleiche Bedingungen für staatliche und private Anbieter

³ Die Spieleinsatzbesteuerung wurde von der Kommission im Fall Dänemarks im Herbst 2011 als besonders geeignet zur Regulierung des schnelllebigen Online-Glücksspielmarktes eingestuft; Referenznummer der Entscheidung C(2011) 6499.

Kritik am 1. GlüÄndStV	Beanstandungsfreie Lösung Schleswig-Holsteins
<p>Begrenzung der Spieleinsätze: Die Kommission merkt an, dass die Begrenzung der Einsätze es neben anderen Faktoren „sehr schwierig“ macht, „ein wirtschaftlich tragfähiges (...) Onlineangebot für Sportwetten“ bereitzustellen.</p>	<p>Selbstlimitierung der Spieler</p>
<p>Werbebeschränkungen: Die Kommission merkt an, dass die Werberestriktionen im 1. GlüÄndStV es neben anderen Faktoren „sehr schwierig“ machen, „ein wirtschaftlich tragfähiges (...) Onlineangebot für Sportwetten“ bereitzustellen.</p>	<p>Orientierung an Richtlinien des deutschen Werberates; Selbstregulierung der Branche</p>
<p>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.</p>	<p>Regulierung von Sportwetten <u>und</u> Online-Poker und Online-Casinospielen</p>

Die große Mehrheit der Kritikpunkte der Europäischen Kommission – wie etwa die Beschränkung der Zahl der Konzessionen, die Restriktion des Produktangebots oder das Verbot von Online-Poker und Online-Casinospielen – wurde nicht ausgeräumt. Ihre Zustimmung zum überarbeiteten Staatsvertrag hat die Kommission aus diesem Grund auch verweigert. Dass sie ihm „grünes Licht“ gegeben hat, wie einige Ministerpräsidenten später äußerten, haben Vertreter der Kommission explizit verneint.⁴ In einem zweiten Schreiben an die Bundesländer stellt die zuständige Generaldirektion vielmehr heraus, dass sie die Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes unter dem 1. GlüÄndStV genauestens beobachten wird – was, anders als im Fall des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes, ein baldiges Eingreifen der Kommission nicht ausschließt.

⁴ DIE WELT, 21. März 2012: Brüssel verweigert grünes Licht für deutsches Glücksspiel.

2.2 In Schleswig-Holstein gelingt die technische Umsetzung, beim 1. GlüÄndStV nicht

Schleswig-Holstein ist den anderen 15 Bundesländern bei der Marktregulierung auf Grundlage seines Glücksspielgesetzes weit voraus. Ende September 2012 hat das Innenministerium zwölf Lizenzen für die Veranstaltung von Sportwetten an in- und ausländische Anbieter vergeben, darunter an den staatlichen Anbieter NordwestLotto. Die Ausstellung von Lizenzen ist an Kriterien gekoppelt, die die wirtschaftliche Solidität der Anbieter, die Einhaltung strenger Auflagen bei der Konzeption des Spielangebots und die Gewährleistung von Spielerschutzmaßnahmen sicherstellen. Der Standort Schleswig-Holstein profitiert von Investitionen der Anbieter in Infrastruktur und Personal. Und nicht zuletzt nimmt das Land seit März 2012 kontinuierliche Steuereinnahmen ein, die mittlerweile einen siebenstelligen Betrag ausmachen dürften⁵ und der Förderung kultureller und sozialer Projekte und dem Sport in Schleswig-Holstein dienen. Auch das Anlaufen des Lizenzsystems hat zu keinem Zeitpunkt das staatliche Lotteriemonopol gefährdet, wie von Kritikern des Glücksspielgesetzes bisweilen ins Feld geführt – die Marktöffnung für Sportwetten hat hier keine schädlichen Auswirkungen.

Beim 1. GlüÄndStV hingegen ist – außer des Textes des Staatsvertrages selbst – noch nichts zu dessen Umsetzung bekannt. Mit der Vergabe der maximal 20 Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten ist mittlerweile nicht vor dem Jahr 2013 zu rechnen. Bei der begleitenden Werberichtlinie stießen bereits Entwurfsfassungen aus dem nordrhein-westfälischen Innenministerium auf fundamentale Kritik seitens der betroffenen Verbände, aber auch der Medien – nicht zuletzt wegen Überlegungen der Arbeitsebene, künftige Werbespots de facto der Zensur durch eine neu zu schaffende Prüfstelle zu unterziehen.⁶ Weiterhin sind die Anforderungen für den Online-Vertrieb von Glücksspielprodukten, die für einen Anbieter von bwin.party von besonderem Interesse sind, bislang nicht spezifiziert. Mit einem Beitritt zum 1. GlüÄndStV würde das Land Schleswig-Holstein hier eine bereits erprobte Regelung gegen eine Rechtsunsicherheit eintauschen, die noch für längere Zeit anhalten wird.

⁵ Lübecker Nachrichten, 21. April 2012: Land nimmt erste Steuern aus Glücksspiel ein.

⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. September 2012: Dauerstreit um staatliche Wettlizenzen; sowie: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. September 2012: Unter Generalverdacht.

2.3 Das Lizenzsystem Schleswig-Holsteins ist zur Kanalisierung der Nachfrage geeignet, das Konzessionssystem des 1. GlüÄndStV nicht

Schleswig-Holstein hat für die Vergabe von Sportwettenlizenzen klare Regeln entwickelt. Nur Anbieter, die die Anforderungen des Glücksspielgesetzes erfüllen, werden im Land auch tatsächlich zugelassen. Gleichwohl schafft es Schleswig-Holstein, durch diesen Ansatz weite Teile des bisher unregulierten Marktes in geregelte Bahnen und damit unter behördliche Aufsicht zu lenken. Der Beleg dafür sind die fast 50 Lizenzanträge, die beim Kieler Innenministerium eingegangen sind und unter denen sich Anträge aller namhaften größeren Anbieter finden.

Der 1. GlüÄndStV erbringt diese Kanalisierungsleistung naturgemäß nicht. Grund hierfür ist die willkürlich gewählte Begrenzung der Sportwettenkonzessionen auf die Zahl von 20. Neben der fehlenden Begründung für ihre zahlenmäßige Beschränkung kann mit 20 Konzessionen nicht einmal den Konzessionsanträgen aller größeren Anbieter entsprochen werden, die bereits heute im Markt operieren. Die Folge ist, dass nach der Vergabe von 20 Konzessionen voraussichtlich zahlreiche Anbieter weiterhin aus dem Graumarkt (EU-Ausland) oder gar aus dem Schwarzmarkt heraus tätig sein werden. Gegen deren Aktivitäten aber bietet der 1. GlüÄndStV keinerlei Ansatzpunkte, nachdem die Ministerpräsidenten auf technische Mittel wie den Einsatz von Netzsperrern verzichtet haben, um nicht die Zustimmung der Landesparlamente zum 1. GlüStVÄnd zu gefährden. Auch die vorgesehene Unterbindung von Zahlungswegen wird niemanden abhalten ein in Deutschland abrufbares Produktangebot zu nutzen. Anders als in Schleswig-Holstein ist im Ergebnis heute schon sicher, dass es unter dem 1. GlüÄndStV weiterhin einen unregulierten Markt erheblichen Umfangs geben wird – mit dem die regulierten Konzessionsinhaber zwangsläufig konkurrieren müssen.

2.4 Schleswig-Holstein ermöglicht ein ausreichendes Spielangebot, der 1. GlüÄndStV nicht

Wie eingangs gezeigt, hat sich der deutsche Glücksspielmarkt im vergangenen Jahrzehnt fest etabliert. Die Nachfrage ist vorhanden und die Spieler haben sich an ein festes Produktportfolio gewöhnt. Versuche, Alternativen in Form eines regulierten, aber inhaltlich beschränkten Angebots vorzuhalten, sind – nachweisbar am Beispiel der Geschäftsentwicklung von Oddset – gescheitert und werden auch in Zukunft scheitern. Vielmehr

nutzen die Spieler gerade im flexiblen Online-Segment die Möglichkeiten, die ihnen der Markt bietet. An dieser Funktionslogik von Angebot und Nachfrage ändert das Inkrafttreten des 1. GlüÄndStV nichts. Schleswig-Holstein hat mit seinem Glücksspielgesetz einen Weg beschritten, der Grau- und Schwarzmarktangebote weitgehend in ihrer bisherigen Struktur in ein reguliertes Angebot überführt. Das Ziel ist eine Kontrolle der Spielangebote, die die Spieler in Deutschland bekanntermaßen nachfragen und im Internet ohne große Mühe in jedem Fall auch bekommen.

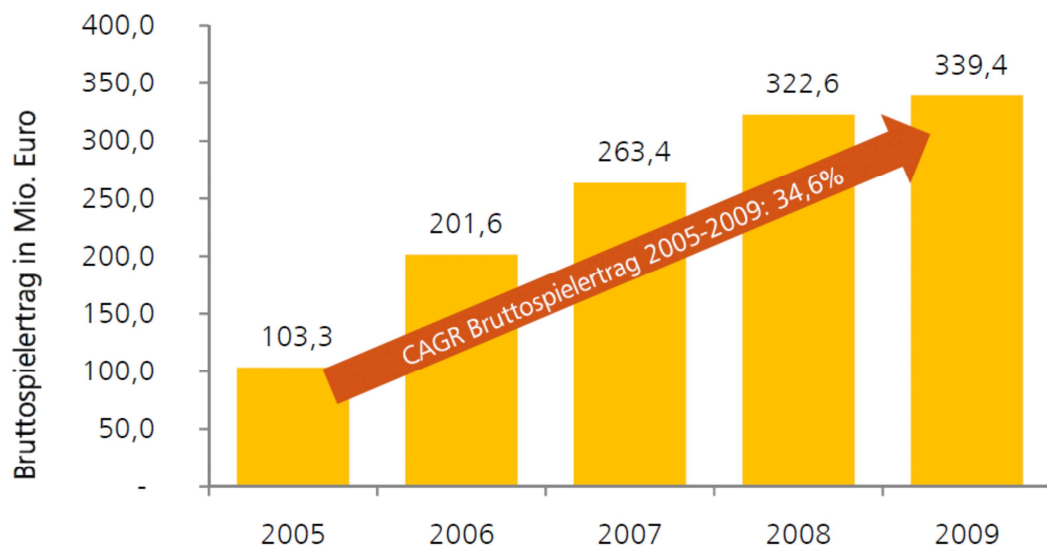
Schleswig-Holstein verzeichnet einen Kanalisierungserfolg - die 15 Bundesländer mit dem 1. GlüÄndStV haben diese Chance vertan. Dieser begrenzt das zugelassene Produktangebot so stark, dass für die Spieler der Wechsel in den regulierten Markt nicht attraktiv ist. Am stärksten betrifft dies Live-Wetten, bei denen etwa während eines Fußballspiels auf den Halbzeitstand oder auf das nächste Tor gewettet werden kann. Solche Wetten machen im Sportwettenbereich über 50 Prozent der Nachfrage aus, sind unter dem 1. GlüÄndStV aber weitgehend eingeschränkt. Ein beliebtes und nachgefragtes Wettformat bliebe dadurch künstlich den Anbietern aus dem Schwarzmarkt vorbehalten.

Während im stationären Sportwettengeschäft völlig unbegrenzt mit Bargeld ohne jegliche Kontrolle gespielt werden kann, wird im gewerblichen Automatenenspiel der Verlust lediglich auf 80 Euro pro Stunde begrenzt. Im gesamten stationären Glücksspiel kann jeder täglich sein gesamtes Vermögen verspielen. Aber für das Internetgeschäft wurden Einsatzlimits von 1.000 Euro pro Spieler eingeführt. Diese entsprechen nicht den im bisherigen Markt gängigen Bedingungen (Einsatzgrenze von 1.000 Euro pro Monat, keine Verrechnung von Gewinnen, begrenztes Wiedereinsetzen von Gewinnen etc.). Setzt ein Spieler zum Beispiel 5x200 Euro und gewinnt dadurch 1.200 Euro, darf er schon nach fünf platzierten Wetten, und obwohl er noch keinen Euro verloren hat, für einen Monat nicht mehr wetten. Wechseln die Spieler aufgrund seiner fehlenden Attraktivität aber nicht in den regulierten Markt, zielen auch alle Maßnahmen zur Suchtprävention ins Leere, die der 1. GlüÄndStV für ihn vorsieht.

2.5 Schleswig-Holstein reguliert Online-Poker und Online-Casinospiele, der 1. GlüÄndStV nicht

Das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz ermöglicht mit der Zulassung von Online-Poker und Online-Casinospielen erstmals überhaupt den staatlichen Zugriff auf eins der dynamischsten Segmente des deutschen Glücksspielmarktes. Das Marktvolumen für Online-Poker wuchs in den Jahren 2005 bis 2009 mit durchschnittlichen Zuwachsraten von 30 Prozent, das Marktvolumen für Online-Casinospiele mit Zuwachsraten von über 20 Prozent. Die Spielerträge der Veranstalter summieren sich auf über eine halbe Milliarde Euro pro Jahr, womit der Online-Markt für Sportwetten weit überholt wurde (Abbildung 2 und 3).⁷ In Deutschland gibt es rund 2,4 Mio. regelmäßige Online-Poker-Spieler und damit ist dies hinter den USA der weltweit größte Markt.

Abbildung 2: Entwicklung des Online-Pokermarktes in Deutschland 2005 bis 2009 (Quelle Goldmedia)

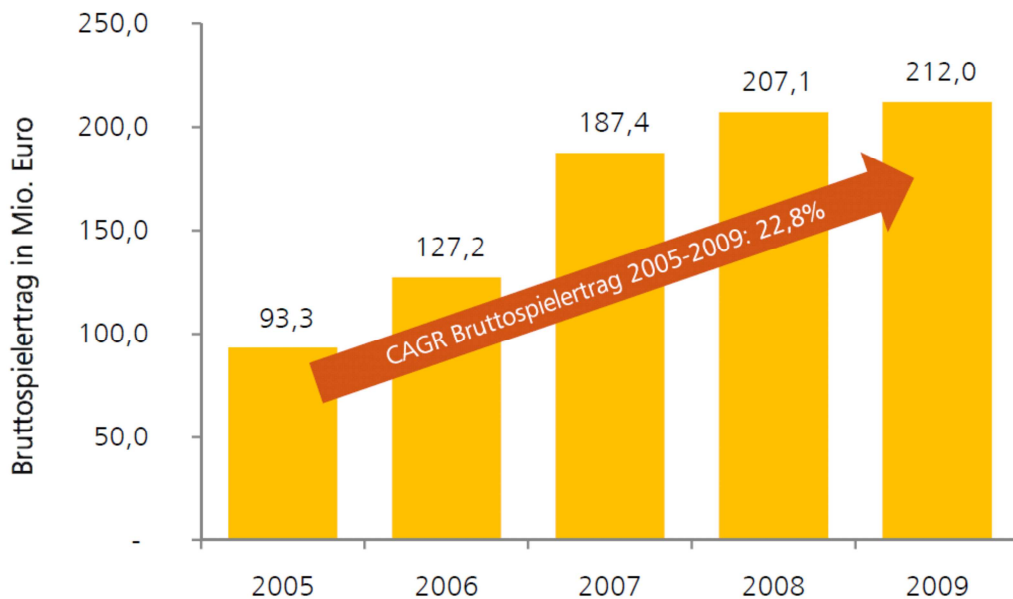


Während Schleswig-Holstein die Zulassung von Online-Poker und Online-Casinospielen an strenge Auflagen knüpft, hält der 1. GlüÄndStV an einem Verbot beider Spiele fest, das sich bereits im alten Glücksspielstaatsvertrag als illusorisch erwiesen hat. Das stetige

⁷ Ein Volumenvergleich anhand der Spieleinsätze wäre irreführend, da die Zahl bei Online-Poker und Online-Casinospielen aufgrund der höheren Einsatzfrequenz verzerrt würde.

Anwachsen des Marktvolumens belegt einerseits eindeutig das Interesse der Spieler an einschlägigen Angeboten. Andererseits zeigt es, dass diese Nachfrage auch unter dem nominellen Verbot befriedigt wird – zumal das Argument der fehlenden technischen Möglichkeiten zur Sperrung unregulierter Angebote nicht nur für Online-Sportwetten gilt, sondern ebenso für Online-Poker und Online-Casinospiele. Der 1. GlüÄndStV gibt für sein Festhalten am Verbot von Online-Poker und Online-Casinospielen auch keine schlüssige Begründung. Zuletzt hat die Monopolkommission festgestellt, dass es keine wirkliche Evidenz etwa für ein erhöhtes Suchtpotenzial der beiden Spielformen gibt.⁸ Mit der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung wird dies ausgerechnet von einer staatlichen Stelle bestätigt. In dem Moment aber, in dem eine Gefährdung durch die Zulassung von Online-Poker und Online-Casinospielen nicht eindeutig belegt werden kann, gerät die politische Verbotsentscheidung zur puren Willkür.

Abbildung 3: Entwicklung des Marktes für Online-Casinospiele in Deutschland 2005 bis 2009 (Quelle Goldmedia)



⁸ Monopolkommission 2012: Hauptgutachten XIX: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, S. 20ff.

3. Ergebnis

Anders als die anderen 15 Bundesländer hat Schleswig-Holstein mit seinem am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Landesglücksspielgesetz eine Neuordnung des Glücksspielmarktes angestoßen, die Erfolg hat (Tabelle 2). Schleswig-Holstein hat sich bei der Ausgestaltung des Gesetzes stark an bewährten Vorbildern aus dem EU-Ausland orientiert sowie der Marktrealität Rechnung getragen. Das Ergebnis ist eine gesetzliche Regelung, die die Kanalisierung bisheriger Grau- und Schwarzmarktangebote gewährleistet – im Bereich der Sportwetten ebenso wie im Bereich von Online-Poker und Online-Casinospielen. Die hohe Zahl an Lizenzanträgen, die reibungslose technische Umsetzung des Gesetzes sowie die monatlichen Steuereinnahmen, die Schleswig-Holstein seit März 2012 auf Basis des Glücksspielgesetzes konstant erzielt, bestätigen die Praxistauglichkeit des gewählten Modells.

Anders als der 1. GlüÄndStV hat das Gesetz alle Voraussetzungen, um eine Marktöffnung unter staatlicher Kontrolle durchzuführen und damit auch effektive Mechanismen zur Bekämpfung von Schwarzmarkt und Spielsucht zu implementieren (Tabelle 2).

Denn: Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass eine Politik der Verbote der Nachfrage nach Glücksspielangeboten in Deutschland nicht gerecht wird.

Der 1. GlüStVÄnd hält an einem regulatorischen Konzept fest, das bereits gescheitert ist. Es hilft weder den Behörden noch den Spielern, wenn er auf ein eng begrenztes Angebot setzt, das den regulierten Anbietern jegliche Konkurrenz zum stets erreichbaren unregulierten Markt unmöglich macht. Hinzukommt die erhebliche Rechtsunsicherheit auf deutscher und europäischer Ebene, die den 1. GlüÄndStV seit seinem Inkrafttreten begleitet.

Die Bundesländer haben jederzeit die Möglichkeit, den Zielen der Marktkanalisierung und der Suchtprävention durch Änderungen am Staatsvertrag näherzukommen. Dies wird allerdings kaum geschehen, wenn Schleswig-Holstein seine Unterstützung für den Vertrag erklärt und mit einem Beitritt zu seinem Wirkungskreis die Kritik daran unterminiert. Vielmehr verfügt das Land bereits heute über eine Glücksspielregulierung, die im Gegensatz zum 1. GlüÄndStV in der Praxis erfolgreich funktioniert. Durch ihre Abschaffung kann Schleswig-Holstein nichts gewinnen, sondern sich nur all die Probleme zu eigen machen, die dem Staatsvertrag anhaften.

Tabelle 2: Regulierungseckpunkte im Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein und im 1. GlüÄndStV

	Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein	1. GlüÄndStV	Effekt in S-H
Grundlegendes Modell	Erlaubnismodell	Konzessionsmodell: Maximal 20 Anbieter	Allein Eignung und Compliance der Anbieter sind entscheidend; Anbieter sind staatlich kontrolliert
Ergebnis Notifizierungsverfahren	Keine Einwände der Europäischen Kommission	Begründete Stellungnahme der Europäischen Kommission; auch nach Überarbeitung „kein grünes Licht“	Umsetzung des Glücksspielgesetzes ist europarechtlich abgesichert; keine juristischen Angriffsflächen wie beim 1. GlüÄndStV
Produkte	Regulierung von Sportwetten und Online-Poker und Online-Casinospielen	Markttöffnung begrenzt auf Sportwetten	Erstmals staatlicher Zugriff auf einen der am schnellsten wachsenden Glücksspielmärkte überhaupt
Spezifische Beschränkungen	Keine Einschränkungen im Produktangebot	Sehr eingeschränktes Angebot von Live-Wetten	Auch der regulierte Markt kann die bestehende hohe Nachfrage nach Live-Wetten befriedigen
Einsatzlimits	Selbstlimitierung der Spieler	Stationär kein Einsatzlimit; online Einsatzlimit von monatlich 1.000 Euro	Kein Anreiz zum Ausweichen auf den Schwarzmarkt, Spieler ist für Prävention seitens des Anbieters erreichbar
Bestimmungen zur Produktwerbung	Orientierung an Richtlinien des deutschen Werberates; Selbstregulierung der Branche	Entwürfe zur Werberichtlinie sind bis dato unverhältnismäßig restriktiv	Staatliche und private Anbieter einigen sich auf gemeinsame Standards