

**Öffentliche Anhörung
des Hauptausschusses und
des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales**

**STELLUNGNAHME
16/26**

Alle Abg

**Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum
Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag –
Erster GlüÄndStV)**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/17
am 6. September 2012

Antworten Prof. Dr. Dr. PEREN zum Fragenkatalog

Professor Dr. Dr. Franz W. Peren ist Professor der Betriebswirtschaftslehre an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg in Sankt Augustin sowie Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirates des Forschungsinstituts für Glücksspiel und Wetten, Bonn. Von 1990-1993 Referent im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn.

Der Unterzeichnende dankt für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Stellung nehmen zu dürfen. Dabei soll sich auf die ökonomischen Fragstellungen beschränkt werden.

I. Grundsätzliche rechtliche und wirtschaftliche Einschätzung

1. *Wie wahrscheinlich ist es, dass die deutsche Reglementierung gegen die Freizügigkeit in der EU Bestand haben kann?*

Dies ist sehr unwahrscheinlich. Auch wenn diese Frage in erster Linie rechtlich zu beantworten ist, ist ökonomisch ob jedweder Erfahrung zu bemerken, dass nationale Reglementierungen solcher Art innerhalb der EU generell nur von temporärem Bestand sind. Im vorliegenden Fall dürfte allenfalls die Investitionstätigkeit und der Innovationsgrad sowie die Forschung und Entwicklung innerdeutscher Unternehmen geschwächt werden. Mit der Folge, dass diese möglicherweise im innergemeinschaftlichen wie globalen Wettbewerb nachhaltig geschwächt werden könnten – strategisch und langfristig zugunsten ausländischer Anbieter. Solches auch innerhalb der Europäischen Union. Das Internet und seine vielfältigen, distributiven Möglichkeiten dürften diesen Umstand noch zusätzlich fördern.

8. *Scheint Ihnen, dass allen Beteiligten klar ist, was unter den Begriff „Glücksspiel“ fällt, bzw. wie der Begriff „Glücksspiel“ definiert ist?*

Der Einfluss des Zufalls kann bei Spielen sehr unterschiedlich ausfallen. Bei den sogenannten reinen Glücksspielen wie z. B. Roulette oder Lotto hängt das Ergebnis ausschließlich vom Zufall ab. Eindeutig weniger quantifizierbar ist der Einfluss des Zufalls in Spielen, in denen auch die Teilnehmer durch ihr Handeln und damit letztendlich durch ihre Geschicklichkeit das Spielergebnis maßgeblich beeinflussen können wie z. B. bei Backgammon, Black Jack oder Poker in diversen Varianten wie z.B. bei Texas Hold'em No Limit.

In der Öffentlichkeit herrschen offensichtlich nicht unerhebliche Unklarheiten in Bezug auf den Begriff „Glücksspiel“, der gelegentlich unzureichend reflektiert oftmals auf alle Spielformen universal angewendet wird, bei denen Zufallselemente eine Rolle spielen. Oft verkannt wird, dass es zur Existenz eines „Glücksspiels“ nicht nur darauf ankommt, ob der Zufall spielentscheidend ist, sondern gleichermaßen auch darauf, ob es dabei zu nicht unerheblichen Vermögensverschiebungen in kurzer Zeit kommt. Am Element der Vermögensverschiebung in kurzer Zeit als wesensbestimmendes Merkmal für ein „Glücksspiel“ mangelt es beispielsweise bei den in der Bundesrepublik Deutschland nach der Spielverordnung betriebenen Geldspielgeräten.

9. *Ist Poker in der Variante Texas Holdem nach Ihrer Einschätzung ein Glücksspiel? Sind diverse Börsen-Spekulationen ihrer Meinung nach ein Glücksspiel?*

Die nachfolgende Antwort beschränkt sich auf die Pokervariante „Texas Hold'em No Limit“, denn hierzu haben wir diverse Studien durchgeführt. Die wissenschaftliche Literatur lässt den Schluss zu, dass es sich hierbei um ein Mischspiel handelt. D.h. nicht nur das Glück, d.h. der Zufall spielt eine Rolle, sondern auch die Geschicklichkeit, d.h. die Entscheidung des Spielers. Ein allgemeinverständliches Indiz dessen ist auch, dass oft dieselben Spieler in unterschiedlichen Turnieren am sogenannten „Final Table“ sitzen.

An der Börse verhalten sich die realen Umstände und Einflüsse in einer ähnlichen Bandbreite von sicher zu kalkulierenden deterministischen Anlagemöglichkeiten (z.B. Sparbuch, Sparbrief, Bausparvertrag) bis hin zu gar nicht mehr individuell zu beeinflussenden, im Zeitverlauf im Wert und/oder im Zins stochastisch sich permanent ändernden Wertpapieren (z.B. Aktien, Optionsscheine, Termingeschäfte). Auch Mischformen, bei denen das „Glück“, d.h. die Entwicklung der äußeren Umstände, teilweise den Erfolg des „Spielers“ beeinflussen kann, und gleichzeitig die Geschicklichkeit, d.h. individuelle Entscheidungen im Zeitverlauf eine Rolle spielen können, sind möglich.

13. *Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind bei Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und des Ausführungsgesetzes zu erwarten?*

Der Deutsche Lotto- und Toto-Block dürfte in mäßigem Umfang seine Erträge erhöhen infolge seines nun rechtlich möglichen Angebotes im Internet. Die wirtschaftliche Situation der staatlichen Spielbanken dürfte sich weiter verschlechtern, weil für deren marktferne und unzeitgemäße Performance bis dato nicht die rechtlichen Grenzen ursächlich waren, sondern weil deren Angebot in Form und Inszenierung das Publikum zunehmend weniger erreicht.

Der Aufwand für Sportwetten und Online-Casinos dürfte deutlich steigen. Dieser dürfte jedoch kaum realwirtschaftliche Effekte zeitigen. Die Besteuerung ist fern jedweder unternehmerischen Akzeptanz.

Der Umsatz der Hersteller und Betreiber von gewerblichen Geldgewinnspielgeräten wird sich mit Blick auf die gesetzten Restriktionen sowie die kurzen, unternehmerisch nicht akzeptablen Übergangszeiten innerhalb von wahrscheinlich nur fünf Jahren auf einen signifikanten Bruchteil des bisherigen Niveaus reduzieren. Dieses dürfte Nordrhein-Westfalen besonders treffen, weil hier der bedeutendste Hersteller und die

größten Spielhallen-Filialisten ansässig sind. Dieses dürfte in der Folge eine deutlich negative Arbeitsplatz- und Steuerbilanz implizieren im Vergleich zu heute.

Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang auch die zu erwartende Belastung von Grundstückseigentümern und Vermietern. Angesichts der spätestens nach Ablauf der Übergangsfrist von fünf Jahren notwendigen Schließung eines nicht unerheblichen Teils der Spielhallen mit Mehrfachkonzessionen sowie der Reduzierung des Spielhallenbestandes infolge der vorgeschriebenen Mindestabstände dürfte sich die Anzahl der ohnehin in den Innenstädten anzutreffenden Leerstände von Gewerbeflächen deutlich erhöhen.

VII. Spielhallen und Automatenspiel

14. *Wie beurteilen Sie es, dass das Land Nordrhein-Westfalen in dem Entwurf des Landesausführungsgesetzes die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse für Spielhallen nicht begrenzen will? Wie beurteilen Sie grundsätzlich die Möglichkeit einer zahlenmäßigen Begrenzung der zu erteilenden Erlaubnisse für Spielhallen in einer Gemeinde?*

Ordnungspolitisch gilt generell, dass jedwede quantitative, räumliche und zeitliche Beschränkung von Geld- und Glücksspielangeboten und ihrer Nutzung durch das Publikum ungeeignet ist, die tatsächliche Nutzung von Spielangeboten dieser oder anderer Art in praxi zu reduzieren und somit auch ungeeignet sein dürfte, pathologischem Spielverhalten wirksam und nachhaltig vorzubeugen.

Im Gegenteil: Eine zahlenmäßige Verknappung der zu erteilenden Erlaubnisse für Spielhallen und Gemeinden würde lediglich die Migration solcher Spieler, jedoch nicht ihr Spielverhalten verändern (siehe u.a. EMNID / Haase 2011). D.h. die betreffenden Spieler würden sich andere, möglicherweise weitaus schlechter öffentlich zu ordnende und zu kontrollierende Möglichkeiten suchen, Spiele solcher oder anderer Art nachzufragen.

Eine Möglichkeit ist die Abwanderung ins Internet, das weniger von Deutschland aus „geregelt“ wird als viel mehr von außerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Eine nicht zu vernachlässigende Migration im terrestrischen Spiel gilt zum einen infolge der Verlagerung des Spiels in illegale terrestrische Spielangebote („Hinterzimmer“) und zum anderen infolge einer verstärkten Nutzung grenznaher, nichtdeutscher Angebote an den Grenzen zum Bundesgebiet. Bestes Beispiel solcher Migrationen zum Vorteil grenznaher Spielhallen und Spielcasinos außerhalb des so „regulierten“ Territoriums ist die Schweiz.

Regulieren und ordnen im ordnungs- und fiskalpolitischen Sinne wäre dann nur noch für eine Minderheit der bis dato in Deutschland terrestrisch Nutzenden von gewerblichen Geldgewinnspielgeräten möglich. Das kann nicht die ordnungs- und finanzpolitische, strategische Zielsetzung einer Regierung sein.

Zudem würden hierdurch Investitionen und Innovationen in Deutschland respektive Nordrhein-Westfalen signifikant behindert werden. Dieses hätte möglicherweise zur Folge, dass sich die Angebote und damit die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland respektive Nordrhein-Westfalen agierenden Anbieter technologisch besser und schneller entwickeln würden als deutsche Unternehmen im Inland. Aber gerade die fortschrittliche und permanente, in Branchen wie Maschinenbau und Automobilindustrie gar avantgardistische Nutzung des technischen Fortschritts hat deutsche Unternehmen über viele Jahrzehnte dauerhaft stark und global wettbewerbsfähig gemacht. Ein Transfer solcher Angebote ins Ausland würde automatisch eine Verlagerung von Forschung und Entwicklung generieren zugunsten im Ausland ansässiger Anbieter und zu Lasten der heimischen Industrie inklusive der entsprechenden realwirtschaftlichen Effekte.

Diverse epidemiologische Untersuchungen zeigen, dass die Quote der pathologischen Spieler auch bei strukturellen Veränderungen von Glücksspielangeboten – quantitativ, räumlich und/oder zeitlich – konstant bleibt. Das zeigt deutlich, dass pathologisches Spielverhalten angebotsresistent zu sein scheint. Sie ist faktisch eine statische und dynamisch sich kaum verändernde Konstante.

Auch die Tatsache einer absolut wachsenden Beratungsnachfrage in Nordrhein-Westfalen und anderswo widerspricht dieser Kausalität nicht. Das belegt auch die Studie „Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE)“ der Universitäten Lübeck und Greifswald von 2011. Dort wird festgestellt, dass nur ein Bruchteil der als pathologisch einzustufenden Spieler professionelle Hilfe in Anspruch nimmt. Ein Wachsen der Beratungsnachfrage kann somit allenfalls als ein Indiz dafür gewertet werden, dass die Bereitschaft, professionelle Hilfe in Anspruch zu nehmen, mit zunehmendem Angebot von Beratungsstellen und öffentlichen Hilfen sowie einer in den vergangenen Jahren deutlich wachsenden öffentlichen Diskussion der Thematik „Spielsucht“ zunimmt. Die Anzahl pathologischer und potentiell pathologischer Spieler insgesamt dürfte jedoch davon relativ unberührt geblieben sein.

Möglicherweise soll hier ein politischer Handlungsdruck provoziert werden, der jedoch auf faktisch eindeutig falsche Kausalzusammenhänge beruht. Der bereits entstandene politische Handlungsdruck sollte deswegen nicht durch eine Reduzierung der terrestrischen Spielangebote abgebaut werden, vielmehr durch eine Verbesserung der Versorgung gefährdeter und pathologischer Spieler mit öffentlichen Hilfseinrichtungen

sowie einer verbesserten gesundheitspolitischen Aufklärung. Auch eine sinnvolle Zertifizierung von geeigneten Spielangeboten hinsichtlich des Spieler- und Jugendschutzes sowie einer hinreichenden Prävention von Spielangeboten, die sowohl offline als auch online in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland generell angeboten werden, durch die Technischen Überwachungsvereine in Verbindung mit der Wissenschaft wäre sicherlich sinnvoll und zielführender als eine letztendlich willkürlich „gesteuerte“ Beschränkung von Spielhallen. Auch die eventuelle Problematik der Geldwäsche wäre möglicherweise durch eine regelmäßige Prüfung und Zertifizierung der betreffenden Spielangebote und deren Prozesse durch die Technischen Überwachungsvereine lösbar.

15. *Wie bewerten Sie die in § 29 Absatz 4 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages enthaltenen Übergangsfristen für bereits bestehende Spielhallen?*

Die dort benannten Übergangsfristen sind fern jedweder ökonomischen Vernunft. Eine Amortisation der Investitionskosten unter diesen Bedingungen scheint nur schwer, wenn überhaupt möglich zu sein – und zwar sowohl für die Betreiber von Spielhallen, als auch für die Vermieter ihrer Betriebsstätten respektive für die Eigentümer der betreffenden Gebäude. Kalkulatorisch sind weitere Unsicherheiten und Imponderabilien zu berücksichtigen. Dazu gehören natürliche Imponderabilien des Marktes aber auch fiskalische Unsicherheiten wie derzeit vor allem die kommunal oftmals, zum Teil gar mehrmals in Folge ad hoc geänderten Vergnügungssteuersätze, die (a) keine hinreichende Planungssicherheit für unternehmerisches Handeln zulassen und (b) mögliche Erdrosselungseffekte in naher Zukunft implizieren können (siehe hierzu: Peren / Clement / Terlau: Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vergnügungssteuer auf Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit, Bonn 2011). Beurteilt man über die Fragestellung hinaus den gesamten vom Gesetzgeber aktuell gesetzten Rahmen inklusive fiskalischer Unsicherheiten, so ergeben diese ein insgesamt „non-entrepreneurial environment“. In Deutsch: Einem potentiellen Investor ist unter diesen Voraussetzungen abzuraten, entsprechend zu investieren. Dieses auch komparativ, d.h. im Vergleich zu alternativen Investitions- und Anlagemöglichkeiten im In- und Ausland.

16. *Wie bewerten Sie die finanziellen Einbußen der Kommunen durch einen möglichen Rückgang der Gewerbesteuer, Vergnügungssteuer etc. durch die Regelungen des Entwurfs des Landesausführungsgesetzes?*

Der GlüStV ist fiskalisch beurteilt dilettantisch. Die Mindereinnahmen infolge des GlüStVs alleine beim Deutschen Lotto- und Totoblock, bei den ehemals beiden Klassenlotterien, die gar zu einer fusionieren mussten, sowie bei den beiden deutschen

Soziallotterien dürften alleine statisch gemessen in den vergangenen vier Jahren weit über 20 Milliarden Euro betragen. Dynamisch beurteilt, d.h. inklusive aller volkswirtschaftlich zu berücksichtigten Multiplikatoreffekte, dürfte der volkswirtschaftliche Schaden infolge des GlüStVs gar weit mehr als 50 Milliarden Euro umfassen. Welche sozialen Schäden hierdurch verursacht wurden, sind pekuniär nur schwer zu bemessen. Sie dürften jedoch in keiner Art und Weise in einer vernünftigen und politisch verantwortbaren Relation dessen stehen, was möglicherweise suchtpreventiv an volkswirtschaftlichem Schaden verhindert wurde.

17. *Wie bewerten Sie eine mögliche Spielautomatensteuer als Instrument zur Begrenzung der Ausweitung der Spielhallen? Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die derzeitigen Überlegungen in Stärkungspaktkommunen zur Einführung einer kommunalen Spielautomatensteuer?*

Eine mögliche Spielautomatensteuer sollte der Frage entsprechend nicht nur fiskalisch begründet sein, sondern auch den Zweck der Lenkung erfüllen. Um die Ausweitung von Spielhallen zu begrenzen, existieren bereits genügend juristische und faktische Möglichkeiten. Einen ordnungspolitischen Sinn ist in einer zusätzlichen Steuer, hier einer möglichen Spielautomatensteuer, nicht erkennbar.

Gesellschaftspolitisch sinnvoller und zweckmäßiger wäre es, existierende wie neue Spielhallen z.B. von den Technischen Überwachungsvereinen überprüfen und hinsichtlich des Spieler- und Jugendschutzes auf wissenschaftlicher Grundlage bewerten und zertifizieren zu lassen (siehe hierzu auch Frage 15/VII).

Eine qualitative Beschränkung und/oder Entwicklung von Spielhallen wäre sicherlich zielführender als eine Begrenzung der Ausweitung von Spielhallen durch eine Steuer, die ohnehin bereits faktisch durch die bereits existierende Vergnügungssteuer gegeben ist, die jedoch ihre Lenkungsfunction längst verfehlt haben dürfte, da eine ordnungspolitische Struktur dessen nicht zu erkennen ist.

Eine Begrenzung von Spielhallen, Wettannahmestellen o. ä. durch fiskalpolitische Instrumente würde sich zudem rein am wirtschaftlichen Erfolg bemessen. D.h. ertragsreiche Unternehmen oder Unternehmensverbände würden einer weiteren, steuerlichen Belastung möglicherweise standhalten können, während insbesondere oder ggf. ausschließlich kleinere und mittlere Unternehmen möglicherweise steuerlich erdrückt würden. Hierdurch könnten möglicherweise strukturelle Änderungen auf der Angebotseite dieses Marktes impliziert werden, die den ordnungspolitischen Grundsätzen einer sozialen Marktwirtschaft vehement widersprechen würden.

Zudem wäre eine solche Steuer absolut kontraproduktiv hinsichtlich einer erfolgreichen und gesellschaftspolitisch sinnvollen Regelung von Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen. Im Gegenteil: sie wäre ad absurdum, wirkte kontraproduktiv gegenüber jedweder sozialen und strukturpolitischen Zielsetzung der Europäischen Union und Nordrhein-Westfalens.

18. *Welche wirtschaftlichen Probleme ergeben sich ihrer Meinung nach aus den Unterschieden zwischen terrestrischem grenznahem Angebot in Konkurrenz zu Anbietern jenseits der deutschen Grenze (Wett-Tourismus) im Hinblick auf die geplante Konzessionsabgabe von 5%? Stellt dies in ihren Augen innereuropäisch eine Wettbewerbsverzerrung dar?*

Grundsätzlich erscheint auch eine Konzessionsabgabe von 5% willkürlich. Eine Lenkungsfunction dessen ist nicht erkennbar. Im Gegenteil: Sie verzerrt den Wettbewerb. Global würde sie die Nutzung des Internets begünstigen und terrestrisch das stationäre, grenznahe Angebot außerhalb des Bundesgebietes fördern. Bestes Beispiel einer solchen „funktionierenden“ Migration zum Vorteil grenznaher Spielhallen und Spielcasinos außerhalb des so „regulierten“ Territoriums ist die Schweiz.

VIII. Internet

1. *Wie bewerten Sie es, dass künftig der Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet unter der Voraussetzung von § 4 Absatz 5 Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag erlaubt ist?*

Eine marktnahe und längst überfällige Entscheidung im Zeitalter des Internets. Eine Beschränkung dessen jedoch auf Lotterien und Sportwetten ist halbherzig und ökonomisch unzureichend und nicht sinnvoll, da solches wiederum wettbewerbsverzerrend wirkt zugunsten von nicht in der Bundesrepublik Deutschland respektive Nordrhein-Westfalen ansässigen Anbietern und dieses gar innerhalb der Europäischen Union.

Fiskalisch führt solches sowohl zu Opportunitätskosten, aber auch infolge einer im Zeitverlauf sich verstärkenden Nachfrage nach Internet-Angeboten aus dem Ausland zu unmittelbar pagatorisch wirksamen Steuermindereinnahmen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland respektive Nordrhein-Westfalen, wobei die sozialen Lasten auch finanziell voll innerhalb des eigenen Landes verbleiben würden.

2. *Ist die kontrollierte Wiedertzulassung des Vertriebsweges Internet für die genannten Glücksspiele geeignet, um die steigende Tendenz unerlaubten Glücksspiels im Internet einzudämmen und zu bekämpfen.*

Grundsätzlich dürfte dieses ordnungspolitisch ein willkommener und sicherlich hinsichtlich der Fragstellung erfolgreicher Weg sein. Vorausgesetzt, dass insgesamt exakt die gleichen Rahmenbedingungen für das im Inland angebotene Spiel gelten wie die Angebote aus dem Ausland den Spielern bieten können. D.h. vor allem, dass inländische (Internet-)Angebote nicht zusätzlich durch sonstige Auflagen und/oder Abgaben belastet werden dürfen.

Ein Wettbewerbsvorteil gegenüber Anbietern aus dem Ausland könnte auch hier durch eine geeignete Zertifizierung von Spielangeboten hinsichtlich des Spieler- und Jugendschutzes durch die Technischen Überwachungsvereine generiert werden, zumal die Technischen Überwachungsvereine gerade innerhalb der deutschsprachigen Staaten für Sicherheit sorgen und allgemein bekannt sind. Anbieter aus dem Ausland hätten sich dann diesen Markgegebenheiten letztendlich zu fügen, was sicherlich helfen würde, für das gesamte, in Deutschland angebotene Glücksspielangebot einen sinnvollen ordnungs- wie gesellschaftspolitischen Rahmen zugunsten eines in praxi funktionierenden Spieler- und Jugendschutzes zu schaffen.

3. *Wie bewerten Sie es, dass die Veranstaltung und Vermittlung aller anderen Glücksspiel im Internet weiterhin verboten bleiben?*

Ein ordnungs- und fiskalpolitisch schwerwiegender Fehler zulasten der heimischen Glücksspielindustrie mit entsprechenden realwirtschaftlichen Effekten. Dieses vor allem aus zwei Gründen: 1. Glücksspiel wird so zu Anbietern aus dem Ausland substituiert und lässt sich damit nur schwer oder möglicherweise gar nicht mehr aus dem Inland steuern, d.h. regulieren, kanalisieren und kontrollieren. 2. Man nimmt der heimischen Industrie die Möglichkeit, sich technologisch im Internet „on the job“ weiterzuentwickeln. D.h. sie partizipiert nicht mehr oder nur unzureichend von der Entwicklung des technischen Fortschritts im Internet, es sei denn auch sie verlagere ihre Aktivitäten ins Ausland und bediene vom Ausland aus den deutschen Markt.

In anderen Branchen wie allen voran der deutschen Automobilindustrie oder dem deutschen Maschinenbau ein undenkbares Szenarium. Absolut kontraproduktiv hinsichtlich der unternehmerischen und technologischen Entwicklung deutscher Unternehmen mit dem ausschließlichen Ergebnis der Schwächung der eigenen Industrie zugunsten importierender Unternehmen.

4. *Was erwarten Sie vor dem Hintergrund für die weitere Entwicklung von Glücksspielen im Internet?*

Die Struktur des Glücksspiels wird sich zeitnah sehr stark und nachhaltig ändern. Das terrestrische Spiel dürfte bereits in wenigen Jahren zu großen Teilen substituiert werden zugunsten des Internets. Die Gesellschaft ist technik- und internetaffin. Das gilt vor allem für junge Menschen. Die Entwicklung der Glücksspielbranche – quantitativ, qualitativ wie strukturell – dürfte sich ähnlich entwickeln wie beispielsweise der (Online-)Handel oder das (Online-)Banking. Verliert die deutsche Glücksspielbranche – möglicherweise aufgrund von falschen gesetzlichen Rahmenbedingungen – den technologischen Anschluss, weil sie sich nur unzureichend oder gar gar nicht „on the job“ entsprechend entwickeln kann, so ist der wirtschaftliche Misserfolg solcher in Deutschland beheimateten Unternehmen vorprogrammiert. Die Folge wäre eine Bedienung dieses Marktes verstärkt oder gar total aus dem Ausland, auf die die deutschen Regierungen dann deutlich weniger Einfluss nehmen könnten, als sie dieses gegenwärtig in der Lage sind. Auch fiskalisch sowie möglicherweise gesundheitspolitisch wäre dieses Szenarium eine volkswirtschaftliche Katastrophe.

Dieser Umstand würde durch die beabsichtigte radikale Beschneidung der aktuell detailliert regulierten und behördlich leicht und effektiv zu kontrollierenden gewerblichen Spielstätten und deren Geldspielgeräte befeuert. Die offensichtlich beabsichtigte Reduzierung des gewerblichen Geldgewinnspiels ist möglicherweise ein ordnungspolitischer Irrweg, weil er die bis dato erfolgreich praktizierte Kanalisierung zuungunsten unkontrollierter und zum großen Teil auch unkontrollierbarer Spielangebote in ihr Gegenteil verkehren könnte.

5. *Die Anzahl der Konzessionen im Internet soll auf 20 Anbieter beschränkt sein. Welche Auswahlkriterien halten Sie hier für sinnvoll? Mit welcher Begründung soll Ihrer Meinung nach dem 21. abgesagt werden? Gleicht eine Absage nicht einem Berufsverbot?*

Die Anzahl der Konzessionen im Internet auf 20 Anbieter zu beschränken scheint willkürlich. Eine solche Beschränkung ist ökonomisch und ordnungspolitisch nicht rational nachvollziehbar und wettbewerbsrechtlich innerhalb der Europäischen Union möglicherweise nicht zu vermitteln. Die Limitierung solcher Konzessionen behindert die Entwicklung des heimischen Glücksspielmarktes und damit vor allem die technologische Entwicklung und unternehmerische Stärkung der heimischen Wirtschaft, hier einer Branche von vor allem kleineren und mittleren Unternehmen.

7. *Wie viele Süchtige von Online-Glücksspiel gibt es? Gibt es belastbare Zahlen oder Studien? Wie sieht der Vergleich zu Automatenspielsüchtigen aus? Besteht Grund zu der Annahme, dass Online-Spielsucht in seinen Auswirkungen schlimmer als Automaten-Spielsucht ist?*

Die Professoren Franz W. Peren und Reiner Clement von der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg haben auf der Basis der Zahlen von Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T., Steiner, S. (2007): Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. Sucht, 53 (5), S. 296-308, die sich weitgehend decken mit den empirischen Ergebnissen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, BZgA, (2007): Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007, herausgearbeitet, dass zu dieser Zeit pro jeweils 1% Marktanteil in Deutschland

| | |
|-------------------------|-------|
| - Lotto, Toto, Keno | 0,31% |
| - Spielbanken | 2,21% |
| - Geldgewinnspielgeräte | 0,79% |
| - Online-Spiele | 5,73% |

jeweils an der Gesamtheit aller pathologischen Spieler binden.

Zur Erklärung: Von einem Marktanteil von 1% am gesamten Glücksspielmarkt in Deutschland fanden sich überproportional viele pathologische Spieler im Vergleich zu den anderen hier ausgewiesenen Branchen, nämlich 5,73%, bei Online-Spielen.

Neuere Untersuchungen existieren bis dato jedoch nicht. Auch sagt dieser Befund nichts darüber aus, ob Online-Spiele mehr pathologische Spieler generieren als terrestrisch angebotene Spiele. Die Bindung von pathologischen Spielern in Spielbanken (2,21%) ist aufgrund der Zahlen von Bühringer et.al. und dem BZgA indes wesentlich höher, als dieses in Spielhallen mit gewerblichen Geldspielgeräten der Fall ist.

Eine Analyse dessen auf rein absoluten Größen, wie beispielsweise der Versuch eine positive Korrelation herzustellen zwischen der (steigenden) Anzahl von gefährdeten und/oder pathologischen Spielern, die Suchtberatungsstellen aufsuchen und deren Zuordnung zu bestimmten Spielformen, wie dieses von den Suchtberatungsstellen öffentlich herausgestellt wird, ist falsch, da statistisch alleine nicht hinreichend aussagefähig. Solches verzerrt den wissenschaftlichen Befund.

Die oben angegebene Analyse beweist zudem, dass die o. a. Fragestellung, die auf einen unmittelbaren Vergleich zwischen Online-Spielen und Automatenspielen abzielt, nicht zielführend ist. Eine weitergehende empirische Forschung, die belastbare und statistisch gesicherte Interkorrelationen in einer Langzeitstudie aufzeigt zwischen den unterschiedlichen, in der Bundesrepublik Deutschland angebotenen Spielformen

und dabei auch unterscheidet zwischen der Generierung einerseits und der Bindung andererseits von gefährdeten und pathologischen Spielern scheint deshalb unbedingt geboten, um die hier gestellte Frage statistisch gesichert zu beantworten.

8. *Warum kann die Spielsucht durch die Vergabe von Lizenzen reduziert werden, sollen weniger Leute spielsüchtig sein, wenn es weniger Anbieter gibt? Warum sollten die Auswirkungen einer Spielsucht geringer sein?*

Die positive Regression zwischen einer Verknappung des Angebotes und einer hierdurch implizierten Minderung von suchtkranken Spielern entbehrt bis dato jedweden statistisch gesicherten Beweises. Die Annahme dessen ist rein hypothetisch. Ihr politisch zu folgen wäre – ökonomisch und mathematisch beurteilt – grob fährlässig.

Grundsätzlich gilt, dass jedwede quantitative, räumliche und zeitliche Beschränkung von Geld- und Glücksspielangeboten und ihrer Nutzung durch das Publikum ungeeignet ist, die tatsächliche Nutzung von Spielangeboten dieser Art in praxi zu reduzieren und somit auch ungeeignet sein dürfte, pathologischem Spielverhalten wirksam vorzubeugen.

Im Gegenteil: Eine räumliche Verknappung eines solchen Spielangebotes durch die Vergabe von (in der Anzahl limitierten) Lizenzen würde lediglich eine Substitution des nachgefragten Angebotes induzieren, die sich entweder in einer Änderung des Mediums, hier des Internets, der Geographie, bei grenznahen Alternativangeboten, oder der Spielform, auswirken dürfte. Je nach Substitutionsform würde sich in Folge dessen die Möglichkeit stattlichen Ordnens signifikant vermindern, inklusive sämtlicher staatlicher Lenkungs- und Kontrollfunktionen. Die Exekutive würde die deutsche Gesetzgebung deutlich schlechter, möglicherweise gar nicht mehr, vollziehen können.

Diverse epidemiologische Untersuchungen zeigen, dass die Quote der pathologischen Spieler auch bei strukturellen Veränderungen von Glücksspielangeboten – quantitativ, räumlich und/oder zeitlich – konstant bleibt. Das zeigt deutlich, dass pathologisches Spielverhalten angebotsresistent zu sein scheint. Sie ist faktisch eine statisch wie dynamisch sich kaum verändernde Konstante.

Auch die Tatsache einer absolut wachsenden Beratungsnachfrage in Nordrhein-Westfalen und anderswo widerspricht dieser Kausalität nicht. Das belegt auch die Studie „Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE)“ der Universitäten Lübeck und Greifswald von 2011. Dort wird festgestellt, dass nur ein Bruchteil der als pathologisch einzustufenden Spieler professionelle Hilfe in Anspruch nimmt. Ein Wachsen der Beratungsnachfrage kann somit allenfalls als ein Indiz dafür gewertet werden, dass die Bereitschaft, professionelle Hilfe in Anspruch zu nehmen, mit zu-

nehmendem Angebot von Beratungsstellen und öffentlicher Hilfen sowie einer in den vergangenen Jahren deutlich wachsenden öffentlichen Diskussion der Thematik „Spielsucht“ steigt.. Die Zahl pathologischer Spieler insgesamt dürfte jedoch davon unberührt geblieben sein.

Möglicherweise soll hier ein politischer Handlungsdruck provoziert werden, der jedoch auf faktisch eindeutig falsche Kausalzusammenhänge beruht. Der bereits entstandene politische Handlungsdruck sollte deswegen nicht durch eine Reduzierung der terrestrischen Spielangebote abgebaut werden, vielmehr durch eine Verbesserung der Versorgung gefährdeter und pathologischer Spieler mit öffentlichen Hilfseinrichtungen sowie einer verbesserten gesundheitspolitischen Aufklärung. Auch eine sinnvolle Zertifizierung von geeigneten Spielangeboten hinsichtlich des Spieler- und Jugendschutzes sowie einer hinreichenden Prävention von Spielangeboten, die sowohl offline als auch online in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland generell angeboten werden, durch die Technischen Überwachungsvereine in Verbindung mit der Wissenschaft wäre sicherlich sinnvoll und zielführender als eine letztendlich willkürlich „gesteuerte“ Beschränkung von Spielhallen. Auch die eventuelle Problematik der Geldwäsche wäre möglicherweise durch eine regelmäßige Prüfung und Zertifizierung der betreffenden Spielangebote und deren Prozesse durch die Technischen Überwachungsvereine lösbar.

10. *Wie sehr anerkennen Sie das Unternehmen, welches folgende Studie erstellt hat: <http://www.it-tuv.com/news/online-poker-texas.html> Mit welcher Begründung würden Sie vertreten, dass Online-Poker auch nach dieser Studie immer noch nicht im GlüÄndStV erfasst ist?*

Diese Studie wurde verfasst durch

- (a) Professor der Betriebswirtschaftslehre Dr. Dr. Franz W. Peren, PhD, Dr.rer.pol., Diplomkaufmann, Oberregierungsrat a.D. im Bundesministerium für Wirtschaft und Oberstleutnant d.R. der Bundeswehr, vornehmlich tätig im Bundesministerium der Verteidigung. Seit nahezu 30 Jahren Beamter der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Nordrhein-Westfalen.
- (b) Professor der Volkswirtschaftslehre Dr. Reiner Clement, Dr.rer.pol., Diplomvolkswirt, Regierungsdirektor a.D. im Bundesministerium für Wirtschaft. Seit nahezu 30 Jahren Beamter der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Nordrhein-Westfalen.

im Auftrag und in Zusammenarbeit mit der

- (c) TÜV TRUST IT GmbH mit Sitz in Köln, ein 100%iges Tochterunternehmen des TÜV AUSTRIA.

Der TÜV AUSTRIA ist ein Technischer Überwachungsverein mit Sitz in Wien, Österreich. Die Seriosität und Glaubwürdigkeit des TÜVs ist global unumstritten und ein Markenzeichen für Produkte, Prozesse u.v.a.m. deutscher und anderer Unternehmen. Die über 140jährige Tradition und Seriosität des TÜVs kann daher als allgemein bekannt vorausgesetzt werden.

Diese Studie wurde zudem validiert durch die nachfolgenden nationalen und internationalen Experten aus Wissenschaft und Praxis innerhalb der Europäischen Kommission:

| Experts | Country | Institution |
|-------------------------------------|---------|--|
| Dr. Anneke E. Goudriaan | NL | University of Amsterdam, Academic Medical Center |
| Dr. Ruth J. van Holst | NL | University of Amsterdam, Academic Medical Center |
| Dr. Sabrina Molinaro | I | CNR - Istituto di Fisiologia Clinica Sezione di Epidemiologia Pisa |
| Dr. Chantal Moersen | D | Charité Berlin |
| Thomas Nilsson | S | Spelinstitutet Sweden |
| Dr. Adrian Parke | UK | University of Lincoln |
| Dr. Jonathan Parke | UK | Gambling Lab Ltd |
| Dr. Luca Rebeggiani | D | University of Hannover |
| Prof. Dr. Heino Stoever | D | Frankfurt University of Applied Sciences |
| Prof. Dr. Wiltrud Terlau | D | Bonn-Rhein-Sieg University of Applied Sciences |
| Michèle Wilhelm, Diplom-Psychologin | CH, F | Former welfare officer at the Grand Casino, Basle |

Die Studie ist seit Mai dieses Jahres in deutscher und englischer Sprache veröffentlicht. Bis dato ist deren wissenschaftliches Ergebnis weltweit unstrittig. Sie weist aus, dass Online-Poker in der Form „Texas Hold'em No Limit“, die etwa 85% aller Spielformen des Online-Pokers ausmacht, ein pathologisches Potential ähnlich das von Sportwetten umfasst. Es ist auch deshalb aus wissenschaftlicher Sicht unverstänlich, dass Online-Poker im GlüÄndStV nicht erfasst ist.

IX. Finanzielle Auswirkungen

7. *Wie bewerten Sie die Annahme, dass eine Steuer von 5% auf den Wetteinsatz (!) dazu führen wird, dass die im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen in das europäische Ausland abwandern werden?*

Jede Art von zusätzlicher Besteuerung der aus der Bundesrepublik Deutschland angebotenen Glücksspielprodukte verschlechtert die Wettbewerbsfähigkeit der im Bundesgebiet ansässigen Unternehmen signifikant. Solche Maßnahmen verfehlen nicht

nur den jeweils beabsichtigen, direkten Lenkungseffekt, sondern zeitigen im relativ kurzfristigen zeitlichen Verzug negative realwirtschaftliche Effekte, die wiederum zu indirekten Beschäftigungs- und Steuerverlusten im Inland führen, die dann meist aufgrund von Vertrauensverlusten und mangelhafter Planungsstabilität irreversibel sind.

Die o.a. Fragestellung zielt auf die Zukunft und ist eindeutig zu bejahen. Doch bereits in der Gegenwart existiert ein Angebot ursprünglich deutscher Unternehmen oder von Deutschen im meist europäischen Ausland gegründeten Unternehmen in nicht unerheblichen Umfang, die aktuell meist sehr erfolgreich sind und bei Wetten Quoten anbieten können, die einem aus der Bundesrepublik Deutschland operierenden Unternehmen faktisch unmöglich sind.

9. *Die Schätzungen des gesellschaftlichen Schadens, der im Zusammenhang mit dem gewerblichen Unterhaltungsspiel entsteht, wird zwischen 0,3 Mrd. Euro und 40 – 60 Mrd. Euro geschätzt. Gibt es wissenschaftliche Untersuchungen, die belastungsfähige Daten zeigen, die in Deutschland empirisch erhoben wurden? Oder gibt es nur Schätzungen, die auf ausländischen Schätzungen beruhen? Wie sieht das Verhältnis zwischen dem gesellschaftlichen Nutzen und dem gesellschaftlichen Schaden aus?*

Professor Dr. Tilman Becker kommt in seinem Gutachten, das er in 2011 im Auftrag privater Spielbanken (BupriS) erstellt hat, zu einer Schätzung der sozialen Kosten des gesamten in Deutschland angebotenen Glücksspiels von knapp 325 Mio. Euro jährlich. Hiervon ordnet er dem gewerblichen Geldgewinnspiel 69% zu, das sind rund 225 Mio. Euro p.a. Die Zahlen, auf die das Gutachten basiert, stammen sämtlich aus der Bundesrepublik Deutschland, sie stammen nicht aus dem Ausland.

In 2011 verfassten die Professoren Dr. Dr. Franz W. Peren, Dr. Reiner Clement und Dr. Wiltrud Terlau – Wirtschaftsprofessor(inn)en an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg mit nationaler und internationaler wissenschaftlicher und praktischer Expertise (Peren: ehemals BMWI und Berater vieler Dax30-Konzerne und anderer Unternehmen, Clement: ehemals BMWI und EU sowie Verfasser u.a. des in Deutschland am meisten an Hochschulen/Universitäten gelehrt Buchs zur Makroökonomie, Terlau: ehemals RWI, BMWI, OECD, Weltbank und wissenschaftliche Direktorin des Internationalen Zentrums für nachhaltige Entwicklung) – eine Kosten-Nutzen-Analyse für das gewerbliche Geldgewinnspiel in Deutschland und schätzten deren soziale Kosten auf zwischen 225 – 300 Mio. Euro jährlich. D.h. deren Kostenkalkulationen decken sich weitgehend mit denen von Becker, übersteigen diese in der Spannweite um maximal etwa ein Drittel der von Becker gerechneten Kosten. Dieses auch nur, weil die Prämissen, die Peren / Clement / Terlau für die Obergrenze annehmen, äußerst konservativ (absoluter „worst case“) angenommen werden.

Die Relationen von Becker, der dem gewerblichen Geldgewinnspiel 69% aller sozialen Kosten aller in der Bundesrepublik Deutschland angebotenen Glücksspielformen zurechnet, lassen tendenziell vermuten, dass die sozialen Kosten des Glücksspiels in Deutschland insgesamt jährlich maximal rund 400 Mio. Euro betragen dürften.

Auf die nahe Zukunft bezogen dürften Online-Spiele einen deutlich höheren Anteil an diesen sozialen Kosten beanspruchen mit wahrscheinlich exponentiell wachsendem Trend, insofern man hier keine geeignete, technologische Vorsorge trifft, was gegenwärtig ohne Weiteres technisch möglich sein dürfte, jedoch eine hinreichende und marktrealistische gesetzliche Regulierung seitens des Gesetzgebers in Deutschland voraussetzt, was gegenwärtig leider nicht der Fall ist.

Die Schätzung von sozialen Kosten in Höhe von 40 – 60 Mrd. Euro, die das Glücksspiel in Deutschland jährlich verursachen soll, zum Teil angenommen durch fachfremde Wissenschaftler ohne ökonomisch oder mathematisch akademischer Bildung, widerspricht jedwedem ökonomischen Sachverstand und Vorstellungsvermögen. Das gewerbliche Geldgewinnspiel, für das eine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse in 2011 bilanziert wurde (siehe Peren/Clement/Terlau) generiert in der Bundesrepublik Deutschland einen Umsatz von rund 40 Mrd. Euro jährlich. Demgegenüber würden laut Becker 69% der sozialen Kosten, die durch sämtliche Glücksspielformen in Deutschland bedingt sind – bei Gesamtkosten von 40 – 60 Mrd. Euro – auf das gewerbliche Geldgewinnspiel entfallen. Das wären dann hier rund 28 – 42 Mrd. Euro. D.h. am oberen Rand würde unterstellt werden, dass je Euro Umsatz (nicht Gewinn) mehr als ein Euro soziale Kosten generiert würden. Das bei dem faktischen Umstand, dass nur deutlich weniger als 1% aller Spieler pathologisch sind. Alleine diese Plausibilitätsüberlegung zeigt deutlich, dass Annahmen, die sozialen Kosten des Glücksspiels würden zwischen 40 – 60 Mrd. Euro jährlich in Deutschland betragen, wissenschaftlich vollkommen unsinnig sind (kein Konjunktiv).

Das Verhältnis zwischen dem gesellschaftlichen Nutzen und dem gesellschaftlichen Schaden bedarf dringend einer wissenschaftlichen Bestandsaufnahme in Deutschland – inklusive einer fiskal- und finanzpolitischen Bewertung des GlüStVs. Die Mindereinnahmen infolge des GlüStVs beim Deutschen Lotto- und Totoblock, bei den ehemals beiden Klassenlotterien sowie bei den beiden deutschen Soziallotterien dürften alleine statisch gemessen in den vergangenen vier Jahren weit über 20 Milliarden Euro betragen. Dynamisch beurteilt, d.h. inklusive aller volkswirtschaftlich zu berücksichtigten Multiplikatoreffekte, dürfte der volkswirtschaftliche Schaden infolge des GlüStVs möglicherweise weit mehr als 50 Milliarden Euro betragen. Welche sozialen Schäden hierdurch verursacht wurden, sind monetär nur schwer zu bemessen. Sie dürften jedoch in keiner Art und Weise in einer vernünftigen und politisch verantwortbaren Relation dessen stehen, was möglicherweise suchtpreventiv an volkswirtschaftlichen Schäden verhindert wurde.

Nur um ein Gefühl für die volkswirtschaftliche Schiefelage dieser Bilanz von Kosten und Nutzen zu erhalten, lassen Sie uns der Einfachheit halber nur diese pekuniären Mindereinnahmen vom Deutschen Lotto- und Totoblock, den Klassenlotterien und den Soziallotterien von statisch insgesamt „nur“ 20 Mrd. Euro = 20.000 Mio. Euro in den vergangenen vier Jahren den grob an der Obergrenze des oben angenommenen Schadens von 400 Mio. Euro jährlich x vier Jahre = 1.600 Mio. Euro ins Verhältnis setzen. Von diesen 1.600 Mio Euro wurden maximal – was noch gesundheitspolitisch zu beweisen wäre – 10% durch den GlüStV ceteris paribus verhindert. D.h. wir nehmen der Einfachheit halber einmal an, dass der GlüStV keinerlei (Mehr-)Kosten verursacht habe. Dann würde das bedeuten, dass der GlüStV einen gesellschaftlichen Schaden eingespart habe seit seiner Existenz von maximal 160 Mio. Euro, doch der Bürger der Bundesrepublik Deutschland dieses Politikum alleine in den vergangenen vier Jahren bezahlt habe mit der mindesten 125fachen Summe dieses Schadens.

Würde man diese Bilanz dynamisch kalkulieren und die hierdurch induzierten realwirtschaftlichen Effekte inkludieren, so ginge die Schere noch viel weiter auseinander. Der durch den GlüStV möglicherweise (!) verhinderte Schaden – denn in praxi generierte der GlüStV durchaus direkte und indirekte Kosten, die gar die 160 Mio. Euro übersteigen könnten – wäre - monetär bewertet - eine Marginale gegenüber den hierdurch entgangenen fiskalischen und realwirtschaftlichen Effekten. Infolge des GlüStVs dürften der Volkswirtschaft in Deutschland bis dato schätzungsweise insgesamt mindestens 50 Mrd. Euro = 50.000 Mio. Euro verloren gegangen sein. Gelder, die zu großen Teilen wiederum zweckgebunden sozialen und edukativen Aufgaben dieser Gesellschaft zugeführt worden wären und damit einen Nutzen gestiftet hätten und hierdurch wiederum Kosten (Opportunitätskosten) eingespart hätten, um andererseits möglicherweise – wenn überhaupt – 160 Mio. Euro an sozialen Kosten durch die Reduzierung pathologischen Spiels einzusparen! Alleine dieses Szenarium verdeutlicht das finanz- und fiskalpolitische Fiasko des GlüStVs, das bei jedem Finanzminister aber sicherlich auch bei jedem Ausschussmitglied für Arbeit, Gesundheit und Soziales eine Menge von Fragen zur ökonomischen Sinnhaftigkeit aber auch zur sozialen Rechtfertigung des GlüStVs aufwerfen dürfte.

10. *Welche Auswirkungen werden das Verbot von sogenannten Mehrfachkonzessionen, die Einführung von Mindestabständen zwischen Spielhallen und zu Jugendeinrichtungen und die Verlängerung der Sperrzeiten auf das Steueraufkommen (Ertragssteuern, örtliche Aufwandssteuern) haben?*

Das Steueraufkommen dürfte infolge der Verbotsregelungen für gewerbliche Spielhallen massiv zurückgehen. Relevant sind nicht nur an die Mehrwertsteuer, die Gewerbesteuer, die Vergnügungssteuer und an die sonstige Besteuerung von Spielstätten,

deren Betreibern und deren Beschäftigten, sondern auch das Steueraufkommen infolge von Vermietung und Verpachtung. Ob durch solche Verbotsregelungen adäquate Lenkungseffekte erzielt werden würden, ist nicht gesichert.

* * *