

**Harald Hagemann und
Gert Kollmer-von Oheimb-Loup (Hg.)**

UNIVERSITÄT HOHENHEIM

1818–2018

Festschrift zum 200jährigen Jubiläum

GESCHICHTE UND AUFGABEN DER FORSCHUNGSSTELLE GLÜCKSSPIEL

Seit Jahrtausenden kennen die Menschen das Glücksspiel. Erste Nachweise hierfür lassen sich in China, Mesopotamien, Ägypten oder auch Griechenland finden. Tacitus berichtet über die Germanen, dass sie „das Würfelspiel ... in voller Nüchternheit ... wie ein ernsthaftes Geschäft“ betreiben. Und weiter: dass „ihre Leidenschaft im Gewinnen und Verlieren ... so hemmungslos [ist], dass sie, wenn sie alles verspielt haben, mit dem äußersten und letzten Wurf um die Freiheit und ihren eigenen Leib kämpfen“.¹

Eine Forschungseinrichtung zu Glücksspiel – ist das nötig?

Über die Zeit betrachtet lässt sich feststellen, dass die Spielleidenschaft dabei immer auch gesellschaftspolitisch kontrovers beurteilt wurde. Die Geschichte der Regulierung des Glücksspiels macht deutlich, dass das Glücksspiel von Adeligen anders beurteilt wurde als das Glücksspiel des gemeinen Volks. Die Regulierung des Glücksspiels ist gekennzeichnet von staatlichen Eingriffen, die von einem vollständigen Verbot über die Duldung bis hin zu Glücksspielen als willkommener Quelle der staatlichen Finanzierung reichen. In Deutschland ließen sich bis in die Neuzeit Glücksspiele in ihren sozioökonomischen Auswirkungen auch mangels wissenschaftlicher Untersuchungen nur schwer beurteilen.

Diese Erkenntnisse führten dazu, dass die Forschungsstelle Glücksspiel im Jahr 2004 ins Leben gerufen wurde. Eine solche Einrichtung ist in Deutschland einmalig – und eine Besonderheit in der Geschichte der Universität Hohenheim.

Das Thema Glücksspiel fand bis nach der Jahrtausendwende in den Wirtschaftswissenschaften keine besondere Beachtung. Es gab zwar Anfang dieses Jahrtausends bereits umfangreiche Literatur zu rechtlichen, insbesondere ordnungsrechtlichen Fragen im Bereich der Rechtswissenschaft und zu Fragen der Suchtprävention in den Sozialwissenschaften. Aber das Verbraucherverhalten auf dem Glücksspielmarkt und andere ökonomische Fragen, wie die Regulierung des Marktes, die Besteuerung, die Bedeutung von Glücksspielen für den Staat und für die Gesellschaft waren bisher kaum untersucht – und erst recht nicht interdisziplinär betrachtet.

Der damalige Geschäftsführer der Staatlichen Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg, Dr. Wolfgang G. Crusen, der Volkswirt ist und mehrere Jahre an der Universität Heidelberg tätig war, empfand dies auch vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Glücksspiels als Missstand. Er suchte daraufhin das Gespräch mit Michael Sieber, seinerzeit Staatssekretär im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg, und regte den Aufbau eines interdisziplinären Forschungsinstituts an.

Im Jahr der Gründung der Forschungsstelle betrugen die Spiel- und Wetteinsätze auf dem deutschen Glücksspielmarkt 37,2 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Der Produktionswert der deutschen Landwirtschaft lag mit 40,0 Milliarden Euro in ähnlicher Höhe.

Auf Empfehlung des Staatssekretärs wurde der Kontakt zur Universität Hohenheim hergestellt. Schon früh zogen Prof. Dr. Armin Dittmann vom Institut für Rechtswissenschaft und Prof. Dr. Harald Hagemann vom Institut für Volkswirtschaftslehre die Gründung einer Forschungsstelle in Betracht.

Auf dem ersten Kolloquium, das am 27. November 2003 abgehalten wurde, wurden die wesentlichen Forschungsfelder umrissen. Bei der Veranstaltung spielte die rechtliche Seite eine ebenso große Rolle wie die Beschäftigung mit Chancen und Quoten, aber auch das Thema Spielsucht stand schon früh auf der Agenda. Damit war die Vision zwar klarer geworden, aber das Fundament fehlte noch.

Auch innerhalb der Universität Hohenheim galt es, bei der Gründung der Forschungsstelle Glücksspiel Hürden zu überwinden – zum einen, weil der Stellenwert des Glücksspielmarktes weder allgemein bekannt noch bewusst war, zum anderen, weil die Beschäftigung mit Glücksspiel vielen als nicht seriös erschien. So bat der Hochschulrat den damaligen Rektor Prof. Dr. Hans-Peter Liebig, darauf zu achten, dass der gute Name der Universität Hohenheim nicht etwa mit einer Werbekampagne für das Glücksspiel in Verbindung gebracht werden würde.² Trotz aller Bedenken stimmte der Hochschulrat der Gründung jedoch zu, und die Forschungsstelle Glücksspiel konnte per Senatsbeschluss am 14. Juli 2004 als Einrichtung der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften errichtet werden.

Es wurde ein Geschäftsführender Leiter, aus naheliegenden Gründen aus dem Kreis der Professoren der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, gesucht. Seitens des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft wurde auch prinzipielles Interesse signalisiert. Aber bereits nach einer sehr kurzen Amtsperiode wurde Prof. Dr. Rolf Caesar, Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft, deutlich, dass weder die Universität noch das Land Baden-Württemberg bereit waren, die Forschungsstelle Glücksspiel mit Ressourcen auszustatten; daraufhin trat er zurück. Als einziger Kandidat bot sich Prof. Dr. Tilman Becker, Inhaber der Professur Agrarmärkte und Agrarmarketing an der Fakultät für Agrarwissenschaften, an, seine Funktion zu übernehmen.

Der Einrichtungsbeschluss der Forschungsstelle durch den Senat im Jahr 2004 sah einen Raum vor. Unter dem Rektorat von Prof. Dr. Liebig wurde dieser Beschluss des Senats der

Universität Hohenheim aber nicht umgesetzt. Dies zeigt einmal mehr, mit welchen Problemen die Forschungsstelle zu kämpfen hatte. Erst unter dem Rektorat von Prof. Dr. Stephan Dabbert wurde der Forschungsstelle zum 1. Februar 2013, d. h. fast zehn Jahre nach der Zusage durch den Senat, endlich der versprochene Raum zugewiesen.

Obwohl das Land Baden-Württemberg nachhaltig seit Jahrzehnten sowohl indirekt durch Steuereinnahmen als auch direkt durch seine Beteiligungsgesellschaften, die Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg und die Baden-Württembergischen Spielbanken GmbH & Co. KG, vom Glücksspiel in größerem Umfang profitiert, sah es sich bis heute nicht in der Lage, die Forschungsstelle laufend finanziell zu unterstützen und damit den interdisziplinären Ansatz weiter auszubauen. Vielmehr vertrat man teilweise die Auffassung, dass die Finanzierung der Professur Agrarmärkte und Agrarmarketing genug Unterstützung sei.

In den dreizehn Jahren ihres Bestehens hat die Forschungsstelle nur in den Jahren 2012 und 2013 Zuwendungen des Landes in Höhe von insgesamt 30 000 Euro für ein Projekt erhalten. Im Verlauf der Geschichte der Forschungsstelle wurde dem Ministerium für Soziales als zuständigem Ministerium eine ganze Reihe von Vorschlägen für wichtige Forschungsvorhaben gemacht. Das Ministerium hat aber – bis heute – die generelle Auffassung vertreten, dass kein Forschungsbedarf bestehe.

Zwar gibt es nach dem Glücksspielstaatsvertrag der Länder eine gesetzliche Verpflichtung des Landes, die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele aus den Glücksspieleinnahmen zu finanzieren; davon ist bisher bei der Forschungsstelle jedoch kaum etwas zu spüren gewesen.

Im Rahmen der Gründung der Forschungsstelle wurde im Kollegenkreis gefragt, welche Aspekte im Bereich Glücksspiel bisher schon untersucht wurden und woran inhaltliches Interesse besteht. Bereits vor der Gründung der Forschungsstelle Glücksspiel hatte sich Prof. Dr. Karl Bosch, Professor für Mathematik und Statistik, mit den Wahrscheinlichkeiten bei Glücksspielen befasst. Im Verlauf der Geschichte der Forschungsstelle hat er wiederholt Antworten zu Fragen aus diesem Bereich geben können. Auch die Finanzwissenschaft hat, solange Prof. Dr. Caesar noch aktiv war, die Forschungsstelle inhaltlich bereichert. Prof. Dr. Barbara Seel war bis zu ihrem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst in vielfacher Hinsicht ebenfalls eine wichtige Stütze der Forschungsstelle. Prof. Dr. Lucia Reisch hatte sich bereits vor der Gründung der Forschungsstelle auf Anregung der Staatlichen Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg im Rahmen eines Forschungsvorhabens mit dem Verbraucherverhalten bei Glücksspielen befasst. Auch nach ihrem Weggang von der Universität Hohenheim hat Prof. Dr. Reisch die Forschungsstelle aktiv gefördert. Der derzeitige Geschäftsführende Leiter der Forschungsstelle, Prof. Dr. Becker, tat sein inhaltliches Interesse an Fragen zum Verbraucherverhalten und zur Regulierung ebenfalls kund. Der Gründungsdekan, Prof. Dr. Michael Ahlheim, hat die Forschungsstelle von Beginn an bis heute nicht nur inhaltlich mit seinen ordnungspolitischen Beiträgen, sondern auch in der Funktion als Mitglied des Beirats unterstützt.

Prof. Dr. Harald Hagemann, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, hat sich nachhaltig nicht nur als Mitglied des Beirats für die Belange der Forschungsstelle Glücksspiel eingesetzt.

Der Forschungsschwerpunkt des Geschäftsführenden Leiters der Forschungsstelle, Prof. Dr. Becker, war und ist die Marktlehre. Er hat die Professur für Agrarmärkte und Agrarmarketing an der Agrarwissenschaftlichen Fakultät der Universität Hohenheim inne. Die Marktlehre ist eine Besonderheit der Agrarökonomie und in dieser Form in den Wirtschaftswissenschaften nicht zu finden. Die Marktlehre befasst sich mit der Regulierung von Märkten. Dieses Thema hatte in der Agrarwirtschaft zur Zeit der umfassenden staatlichen Interventionen auf diesen Märkten mit der staatlichen Festsetzung der Agrarpreise im Rahmen der EU-Agrarpolitik eine ganz erhebliche praktische Bedeutung. Doch mit der Agrarreform von 1992 wurde begonnen, einen Weg der Liberalisierung einzuschlagen. Seitdem haben die direkten Markteingriffe im Agrarsektor an Bedeutung verloren, während die Sozial- und die Umweltpolitik an Bedeutung gewonnen haben. Für einen Wissenschaftler, der sich seit Beginn seiner Dissertation mit der Regulierung von Agrarmärkten befasst hat, erschien zum Zeitpunkt der Gründung der Forschungsstelle daher der Glücksspielmarkt als interessante Ergänzung seiner Forschung.

Mit der Ökonomie der Agrarwirtschaft befassen sich in Deutschland etwa 40 bis 50 Professoren sowie weitere Wissenschaftler in den Forschungseinrichtungen der Länder und des Bundes. Im Jahr 2004 befasste sich in Deutschland kein einziger Wissenschaftler mit der Ökonomie der Glücksspielwirtschaft und der Glücksspielregulierung. Einem Ökonomen drängt sich hier daher die Vermutung einer (historisch und kulturell bedingten) Fehlallokation der wissenschaftlichen Ressourcen auf.

Maßgebliche Unterstützung erhielt die Forschungsstelle von den beiden Juristen an der Universität Hohenheim. Prof. Dr. Armin Dittmann, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht bis 2012, entwarf die Satzung der Forschungsstelle. Die Satzung des Fördervereins wurde von Prof. Dr. Lothar Vollmer, dem seinerzeitigen Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Handels-, Wirtschafts- und Agrarrecht, entworfen. Dieser gehört zusammen mit Prof. Dr. Hagemann, Prof. Dr. Becker und Dr. Crusen zu den vier Gründungsmitgliedern des Fördervereins, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Forschungsstelle hatten und haben. Ohne die Unterstützung durch Prof. Dr. Dittmann hätte die Forschungsstelle Glücksspiel nicht den doch erheblichen Umfang an rechtlicher Kompetenz und Reputation aufbauen können. In vielfältigen Gesprächen mit dem Geschäftsführenden Leiter hat Prof. Dr. Dittmann es sehr gut verstanden, dessen rechtliches Interesse zu unterstützen und rechtliche Fragen der Regulierung gemeinsam zu diskutieren. Eine Reihe von Vorhaben zu dieser Thematik hat Herr Prof. Dr. Dittmann mit seinen ordnungsrechtlichen Kenntnissen maßgeblich vorangebracht.

Erste Schritte: Gründung eines Fördervereins

Um die für die Arbeit der Forschungsstelle Glücksspiel erforderlichen Mittel zu beschaffen, wurde der gemeinnützige „Verein zur Förderung von Forschung und Lehre auf dem Gebiet „Spiele und Wetten““ gegründet. Entsprechend der Forderung des Rektors Prof. Dr. Liebig wurde in der Satzung des Vereins kein Bezug zur Universität Hohenheim hergestellt.

Erste Mitglieder in diesem Förderverein sind die Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg und die Baden-Württembergische Spielbanken GmbH & Co KG.

Die Gründungsversammlung des Fördervereins erfolgte am 16. Dezember 2005. In dieser wurde Dr. Crusen einstimmig zum Kuratoriumsvorsitzenden und zum Vorsitzenden des Beirats gewählt. Diese Ämter hat er seitdem inne. Der Beirat hat die Aufgabe, die wissenschaftliche Leitung zu beraten und Forschungsprojekte anzuregen.

In einem Schreiben vom 23. April 2005 von Prof. Dr. Becker und Dr. Crusen an potenzielle Interessenten für eine Mitgliedschaft im Förderverein wurde nochmals explizit auf die Entstehung der Forschungsstelle, ihre Arbeitsweise und ihre umfassende Zielsetzung hingewiesen.

Im Verlauf der Geschichte des Fördervereins hat sich, aufgrund der erheblichen Anstrengungen des „Vaters der Forschungsstelle“, Dr. Crusen, und des Geschäftsführenden Leiters der Forschungsstelle, Prof. Dr. Becker, die Anzahl der Mitglieder im Förderverein neben den vier privaten Gründungsmitgliedern auf inzwischen 18 Unternehmen erhöht.

Der Förderverein unterstützt finanziell die Arbeit der Forschungsstelle Glücksspiel: Das Fördervolumen reicht derzeit zur Finanzierung von etwas mehr als einer Mitarbeiterstelle aus. Ohne die Unterstützung der im Förderverein vertretenen Unternehmen und Personen sowie gelegentliche Spenden wären die Aktivitäten der Forschungsstelle Glücksspiel schlicht undenkbar.

Mitglieder im Förderverein sind Unternehmen aus den Bereichen Soziallotterien, Gewinnspalotterien, staatliche Lotteriegesellschaften, staatliche Spielbanken, Anbieter von Spielhallen und Unternehmen, die Glücksspielprodukte herstellen und/oder Dienstleistungen für diesen Markt erbringen.

Die Mitgliedschaft im Förderverein steht jedem legalen Anbieter offen. Da die Anbieter von Sportwetten derzeit noch illegal agieren, ist aus diesem Segment bisher kein Anbieter im Förderverein vertreten. Dies könnte sich ändern, wenn die Anbieter von Sportwetten eine Lizenz erhalten und damit legal werden, wie es der Glücksspieländerungsstaatsvertrag von 2012 eigentlich vorsieht. Auch Verbände sind bisher von der Mitgliedschaft ausgeschlossen, da deren Zielsetzung in der Regel in der Durchsetzung von politischen Interessen besteht.

Von Beginn an hat sich im Förderverein bewährt, dass darauf geachtet wird, dass sich die Forschungsstelle Glücksspiel ausschließlich der Wissenschaft verpflichtet fühlt – und nicht den Interessen einzelner Mitglieder.

Die Forschungsstelle Glücksspiel als Forschungseinrichtung

Auch wenn der Start nicht einfach war – die Forschungsstelle Glücksspiel hatte zu Beginn so gut wie kein Budget und weder Personal noch Räumlichkeiten – und es viele Vorbehalte seitens der Universitätsleitung gab, fand die Einrichtung schnell das Interesse der Medien. Zwar musste sich der Geschäftsführende Leiter auch einmal fragen lassen, ob denn im Institut ein Roulette-Tisch stünde. Die Anfragen von Journalisten, die sich erst einmal nur informieren wollen oder an einer Einschätzung der Forschungsstelle Glücksspiel interessiert sind, haben stetig zugenommen. In den Medien wird sehr intensiv über Positionen und Informationen der Forschungsstelle berichtet. Sie hat sich mittlerweile zu einer viel gefragten Institution entwickelt. Allein im Jahr 2016 wurde elfmal in Printmedien, achtmal in Funk und Fernsehen und 41-mal in Online-Medien auf die Forschungsstelle Glücksspiel namentlich Bezug genommen. Hinzu kommen die zahlreichen Pressemitteilungen der Forschungsstelle, die zu besonderen Anlässen herausgegeben werden.

Auch in Anhörungen vor Landtagen und dem Bundestag, die sich mit dem Glücksspiel befassen, wird die Forschungsstelle Glücksspiel regelmäßig zu einer schriftlichen und/oder mündlichen Stellungnahme aufgefordert.

Der Geschäftsführende Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel ist seit 2009 Mitglied im Vorstand (Executive Committee) der Europäischen Gesellschaft zur Erforschung des Glücksspiels (European Association for the Study of Gambling). In dieser Gesellschaft finden auf europäischer Ebene die Glücksspielforscher zusammen. Alle zwei Jahre wird von dieser Gesellschaft ein europäischer Kongress mit einer Beteiligung von Glücksspielforschern, in der Regel Forschern, die sich mit der Glücksspielsucht befassen, aus der ganzen Welt organisiert. Mit dieser Mitgliedschaft ist die Forschungsstelle dabei, schrittweise ein internationales Netzwerk aufzubauen.

Bereits zu Beginn der Arbeit der Forschungsstelle wurde deutlich, dass es einen erheblichen Informationsbedarf über das Glücksspiel bei interessierten Journalisten und anderen Personen gibt. Aus diesem Grund wurde relativ frühzeitig auch mit dem Aufbau einer Homepage begonnen; diese ist mittlerweile so umfassend und anerkannt, dass interessierte Personen diese freiwillig und unaufgefordert mit einer Spende an den Förderverein unterstützen.

Ganz wesentlich zum Erfolg der Forschungsstelle Glücksspiel hat die Organisation eines jährlichen Symposiums beigetragen. Bereits von den Gründungsvätern wurde Wert darauf gelegt, dass die Forschungsstelle jährlich ein solches Symposium veranstaltet. Das Symposium Glücksspiel gibt mit seinen vielfältigen Themen einen Einblick in den interdisziplinären Ansatz und die Arbeit der Forschungsstelle sowie in aktuelle Fragen des Glücksspielmarktes. Die von der Regulierung über die umfangreiche Rechtsprechung auf europäischer und nationaler Ebene bis zur Glücksspielsucht reichende Themenpalette wurde schnell zum Markenzeichen der Forschungsstelle. Auch aktuelle baurechtliche Themen (wie die baurechtlichen Bestimmungen für Spielhallen), kriminologische Themen (wie die Manipulation von Sport-

wetten, die Bedeutung der Geldwäsche bei Glücksspielen) oder das Thema Einsatz neuer Technologien – von biometrischen Verfahren bis hin zur Blockchain-Technologie – werden auf diesen Veranstaltungen behandelt.

Bereits beim zweiten Symposium Glücksspiel am 24. Juni 2005 referierte Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, heute Präsident des Bundesverfassungsgerichts, vor etwa 100 Teilnehmern über die „Rechtlichen Rahmenbedingungen des Glücksspiels“. Er hat die Forschungsstelle dann auch jahrelang als Mitglied der wissenschaftlichen Leitung unterstützt. Auch die vielschichtigen Berichte aus der Praxis spielten von Anfang an eine bedeutende Rolle.

Inzwischen hat sich das Symposium Glücksspiel zu einer zweitägigen Veranstaltung mit jeweils rund 15 Vorträgen und mehreren Podiumsdiskussionen entwickelt, die jährlich knapp 250 Besucher aus dem In- und Ausland anzieht. Das Symposium versteht sich als Plattform, auf der Akteure aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung, Industrie und dem Suchthilfesystem miteinander in Kontakt treten. Zunehmend spielt dabei auch die europäische Dimension eine besondere Rolle. So konnte beispielsweise Dr. Dieter Kraus vom Europäischen Gerichtshof mehrfach als Referent gewonnen werden. Auch Prof. Dr. Siegbert Alber, ehemals Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof und als solcher verantwortlich für das im Glücksspielrecht wegweisende Gambelli-Urteil, hat nicht nur mehrfach als Referent mitgewirkt, sondern ist auch als Mitglied in der Wissenschaftlichen Leitung der Forschungsstelle tätig.

Im Laufe der Jahre wurden von der Forschungsstelle Glücksspiel auch weitere Veranstaltungen organisiert bzw. mit unterstützt. Hier wären z. B. das World Regulatory Briefing im Jahr 2012 oder der Workshop zu „Gender Issues in Gambling“ im Jahr 2014 zu nennen.

Wenn auch zu Beginn die Wissenschaftliche Leitung der Forschungsstelle Glücksspiel nur aus Angehörigen der Universität Hohenheim bestand, so ist es das Ziel der Forschungsstelle, die Wissenschaftler, die sich in Deutschland schwerpunktmäßig mit dem Glücksspiel befassen, als Mitglieder zu gewinnen. Mittlerweile ist die Anzahl der Mitglieder der Wissenschaftlichen Leitung auf mehr als 25 Personen angewachsen. Alle glücksspielrelevanten Bereiche werden dabei abgedeckt. Die Mitglieder der Wissenschaftlichen Leitung können sich mit ihrer besonderen Expertise zu rechtlichen Themen, Themen der Suchtprävention und ökonomischen Themen bis hin zu Fragen der Mathematik und Statistik, der Wirtschaftsinformatik, der Kriminologie, des Baurechts, des Verbraucherverhaltens und der Konsumökonomik sowie der Kommunikationswissenschaften äußern. Entsprechend dem interdisziplinären Ansatz der Forschungsstelle sind alle relevanten Disziplinen vertreten und tragen so zur Glücksspielforschung bei.

Prof. Dr. Becker gibt auch eine eigene Schriftenreihe heraus: die „Schriftenreihe zur Glücksspielforschung.“ In dieser Schriftenreihe sind Bände zu Themen wie:

- Häufigkeit der Glücksspielsucht in Deutschland,
- Regulierung der Werbung für Produkte mit einem Suchtgefährdungspotenzial,
- soziale Kosten des Glücksspiels,
- Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Sucht

erschienen. Zunehmend werden in der Schriftenreihe auch Dissertationen aus Deutschland mit Bezug zum Glücksspiel veröffentlicht: zu den glücksspielbezogenen Problemen jugendlicher, zur Evaluierung von Spielerschutzmaßnahmen, zum Abbruch der Zahlungsströme als Mittel zur Bekämpfung unerlaubter Glücksspiele, zur Verhinderung von Sportwettenmanipulationen und zum Online-Glücksspielrecht. Bisher sind insgesamt 18 Bände erschienen, davon neun Bände mit Beiträgen zu den Symposien. Seit dem Symposium 2016 werden die Symposiumsbeiträge zeitnah im Rahmen eines Sonderheftes der Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht veröffentlicht. Die Forschungsstelle gibt auch einen Newsletter heraus. Dieser erscheint bisher unregelmäßig, denn leider reichen die personellen Kapazitäten noch nicht aus, diesen regelmäßig herauszugeben.

Wertvolle Stütze der Forschungsstelle ist Andrea Wöhr, die nicht nur für die Organisation des Symposiums, der Schriftenreihe und der Homepage verantwortlich ist, sondern sich auch inhaltlich mit dem Genderaspekt der Glücksspielsucht befasst. Glücksspielsüchtige sind in der Regel Männer. Fast alle Studien konzentrieren sich daher auf männliche Glücksspieler, da diese den größeren Teil der Spieler und erwartungsgemäß auch den überwiegenden Teil derjenigen stellen, die aufgrund ihrer Spielprobleme im Hilfesystem ankommen. Was ist aber mit den weiblichen Spielerinnen? Werden diese hinreichend im Hilfesystem berücksichtigt? Diese und weitere Forschungsfragen werden aktuell von Frau Wöhr an der Forschungsstelle Glücksspiel untersucht.

Interdisziplinarität und Neutralität als Grundprinzipien

Bei einer ersten interdisziplinären Betrachtung kurz nach Gründung der Forschungsstelle wurde deutlich, dass es in der Regulierung des Glücksspielmarktes ganz erhebliche Widersprüche gibt. Auf der einen Seite wurde das staatliche Lotteriemonopol vom Gesetzgeber mit der Suchtprävention begründet. Auf der anderen Seite machten alle vorliegenden – und dann auch eigene – Untersuchungen deutlich, dass es kaum einen Hinweis auf Spieler mit einer Lottosucht gibt. Die Eingriffe in den Markt werden aber mit der Fiktion der Lottosucht begründet, für die es keine empirische Evidenz gibt. Auf diese Diskrepanz hat die Forschungsstelle frühzeitig und wiederholt hingewiesen. Dies war mit Erfolg gekrönt. Im Glücksspieländerungsstaatsvertrag von 2012 wurden dementsprechend die Ziele neu gefasst und gewichtet.

Besondere Bedeutung für die Forschungsstelle Glücksspiel hat von Anfang an die Interdisziplinarität. Es wird nicht vorrangig eine Meinung vertreten – ganz gleich, welche gängigen Ansichten in den Bereichen Psychologie oder Recht kursieren oder wie die Interessen der Anbieter gelagert sind –, vielmehr werden die verschiedenen Ansätze ergebnisoffen diskutiert. Dies macht die Forschungsstelle auch als Ansprechpartner für Anhörungen und Gutachten interessant und schlägt sich in zahlreichen Veröffentlichungen und Vorträgen sowie in der Mitarbeit an Gesetzestexten nieder.

Was hat die Forschungsstelle in fast fünfzehn Jahren bewirkt?

Bereits in den ersten Jahren nach dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 wurde deutlich, dass in der Gesetzgebung und den gerichtlichen Auseinandersetzungen bei den unterschiedlichen Glücksspielen nicht genügend zwischen den einzelnen Glücksspielformen und deren unterschiedlichen Gefährdungspotenzialen (wie dem Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotenzial) differenziert wurde. So ist beispielsweise ein Suchtgefährdungspotenzial bei Geldspielgeräten, Sportwetten und Casinospielen signifikant vorhanden, nicht jedoch bei Lotto. Das Betrugs potenzial für den Verbraucher hingegen ist bei Lotto deutlich höher als bei Sportwetten. Dort wiederum gibt es das Risiko der Manipulation des Sportwett ereignisses. Die Gefährdungspotenziale unterscheiden sich zwischen den Glücksspielangeboten ganz erheblich. Der Glücksspielstaatsvertrag von 2012 nahm diesen differenzierten Gedankengang auf.

Eine Reihe von gerichtlichen Auseinandersetzungen zur Regulierung der Werbung im Glücksspielstaatsvertrag von 2008 hatte deutlich gemacht, dass eine Konkretisierung durch eine neu zu schaffende Werberichtlinie notwendig ist. Auch hierauf hat die Forschungsstelle Glücksspiel frühzeitig hingewiesen. Die dann durch die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder beschlossene Werberichtlinie basiert in wichtigen Teilen auf einem Entwurf der Forschungsstelle.

Wenn die Glücksspielgesetzgebung mit dem Suchtgefährdungspotenzial einer Glücksspielform begründet wird, so ist eine Einbeziehung von Geldspielgeräten in das Glücksspielrecht nur konsistent. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 wurden daher auch die Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten in die Gesetzgebung aufgenommen.

Allerdings ist die Kluft zwischen regulatorischem Regelwerk und der Realität stetig größer geworden. Der regulierte Markt hat einen Bruttospielertrag, d. h. Einnahmen nach Ausschüttung der Gewinne, von 10,4 Milliarden Euro. Der nicht regulierte und eigentlich illegale Markt der Sportwettgeschäfte und das unerlaubte Online-Angebot von Sportwetten und Casinospielen zusammen weisen einen Bruttospielertrag von 2,3 Milliarden Euro auf. Fast das gesamte Online-Spielangebot ist derzeit illegal. Dem Staat entgehen durch diese Lücke jährlich Einnahmen in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro. Gleichzeitig schwindet das Rechtsbewusstsein in der Gesellschaft, da nicht zugelassene Anbieter bspw. durch Werbeschaltung in den öffentlich-rechtlichen Medien oder auch in Fußballstadien einen legalen Anstrich erhalten. Was Recht und was Unrecht ist, wird derzeit nicht mehr deutlich. Welchem Kunden ist schon bekannt, dass beispielsweise der Anbieter für (Wetten auf) Lotterien, dessen Werbung auch im öffentlich-rechtlichen Fernsehen gezeigt wurde, illegal ist. Oder dass der Anbieter von Sportwetten, dessen Werbung auf den Banden in Fußballstadien im Fernsehen gezeigt wird und der ein Sportwettgeschäft in so gut wie jeder Stadt hat, ebenfalls (außer in Schleswig-Holstein) nicht erlaubt ist. Auch ist dem Verbraucher kaum zu vermitteln, dass die

Spielteilnahme bei dem Online-Casino, welches in der Bild-Zeitung geworben hat, nur für Bürger aus Schleswig-Holstein erlaubt ist, und dass sich ein Verbraucher aus einem anderen Bundesland strafbar macht, wenn er dort spielt.

Eine wesentliche Forderung der Forschungsstelle Glücksspiel ist daher die Einrichtung einer gut aufgestellten Glücksspielkommission, die sich dieser Themen annimmt und dem Glücksspielbereich wieder zu einer transparenten und funktionierenden Regulierung verhilft.

Für den Bereich Glücksspiel und Markt wurden über etliche Jahre hinweg die Daten der auf dem deutschen Markt tätigen Glücksspielanbieter ausgewertet. Insbesondere Dr. Dietmar Barth, früher Mitarbeiter der Forschungsstelle Glücksspiel und jetzt im hessischen Innenministerium im Glücksspielbereich tätig, stellte die aufwendigen Übersichten zusammen, die fast allen gängigen Studien als Grundlage zur Berechnung des Marktvolumens auf dem legalen und dem illegalen Glücksspielmarkt in Deutschland dienen.

Auch die vielen Veröffentlichungen von Mitgliedern der Forschungsstelle sollen nicht unerwähnt bleiben. Jedes Jahr werden diese im Jahresbericht der Forschungsstelle zusammengestellt.

Ausblick

Die Forschungsstelle Glücksspiel ist als Bestandteil der Universität Hohenheim weiterhin bestrebt, die wissenschaftlichen und praktischen Grundlagen für eine rationale und evidenzbasierte Glücksspielpolitik zu legen. Auch derzeit gilt immer noch, dass der wissenschaftliche Kenntnisstand oft nicht ausreicht, um zu einer Regulierung beizutragen, die auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basiert.

Die Vergangenheit hat deutlich gezeigt, dass eine föderale Struktur der Regulierung, Kontrolle und Überwachung des Online-Glücksspiels in hohem Maße hinderlich ist.

Zuerst ist Schleswig-Holstein einen Sonderweg gegangen, der dazu beigetragen hat, dass sich die Grenzen zwischen legalem und illegalem Angebot verwischen. Durch die Rückkehr von Schleswig-Holstein zur gemeinsamen Gesetzgebung mit dem Regierungswechsel im Jahr 2012 konnte gerade noch die europarechtliche Zulässigkeit der Regulierung gerettet und größerer Schaden abgewendet werden. Doch nun droht Schleswig-Holstein nach dem aktuellen Regierungswechsel im Jahr 2017 erneut mit einem Sonderweg. Auch Hessen sieht die jetzige Regulierung sehr kritisch und hat sich ein Sonderkündigungsrecht ausbedungen. Eine Einigung der Länder erscheint in weiter Ferne. Jeder Regierungswechsel in einem Bundesland ist immer wieder eine neue politische und rechtliche Herausforderung für die Glücksspielregulierung, nicht nur in dem betreffenden Bundesland, sondern in ganz Deutschland.

Nach Angaben der Glücksspielaufsicht in Hessen sind mehr als 50 Behörden auf teilweise sehr unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen für Genehmigungen im Bereich Glücksspiel

zuständig.³ Eine einheitliche Regulierung sieht anders aus. Das Internet macht nicht an den Grenzen eines Bundeslandes halt. Auch deshalb wäre es sachlich gerechtfertigt, das Glücksspiel im Internet durch den Bund zu regulieren.

Es wäre prinzipiell mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn der Bund nicht nur – wie derzeit – die Regulierung der Geldspielgeräte (Spielverordnung), sondern auch des Online-Spiels übernehmen würde. Auch wäre anzudenken, dass angesichts der unterschiedlichen Länderinteressen der Bund die gesamte Koordination für das Glücksspielwesen in Deutschland übernimmt. Dabei sollte aber das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden.

Die überwiegende Mehrzahl der Länder Europas hat mittlerweile eine zentrale Glücksspielkommission zur Regulierung des Marktes gebildet, um insbesondere den neuen Herausforderungen durch das Online-Angebot gerecht zu werden. Nur in Deutschland fehlt eine solche übergreifende Institution. Verantwortlich hierfür sind besonders auch die Partikularinteressen der einzelnen Bundesländer, die sich bisher, wenn überhaupt, immer nur im Rahmen eines Kompromisses auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners zusammenfinden konnten.

Seit langem fordert die Forschungsstelle die Etablierung einer solchen Glücksspielkommission. Es bleibt abzuwarten, wann dieser Weg von der Politik endlich gegangen wird. Das derzeitige sogenannte ländereinheitliche Verfahren muss als gescheitert betrachtet werden. Erst einmal wäre eine Konzentration der Kontrolle und Überwachung des stationären Bereichs für jedes Bundesland in einer einzigen Behörde auf der Ebene des Bundeslandes sicherlich sinnvoll. Beispielhaft ist dies bereits in Rheinland-Pfalz umgesetzt. Aber das Problem der Regulierung des Online-Glücksspiels wird hierdurch nicht gelöst. Eine geeignete institutionelle Struktur in Form einer Glücksspielkommission auf Bundesebene mit umfassender Verantwortung wäre insbesondere für das Online-Angebot zu errichten.

Die Forschungsstelle wird mit ihren Empfehlungen auch weiterhin bemüht sein, zu einer rationalen Regulierung beizutragen. Eine solche Regulierung setzt eine interdisziplinäre Betrachtung voraus. Die europa- und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sind zu beachten, die Ziele der Gesetzgebung sind zu berücksichtigen und die Umsetzung, Kontrolle, Überwachung und der Vollzug der Gesetze muss möglich sein. Ohne die dafür notwendigen Institutionen läuft jede Gesetzgebung ins Leere. Dies ist leider derzeit der Fall. Die Forschungsstelle wird auch zukünftig, im engen Rahmen ihrer doch sehr geringen finanziellen Ausstattung, die Forschung im Bereich Spiele und Wetten vorantreiben und die Basis für eine wissenschaftsbasierte Regulierung schaffen.

ANMERKUNGEN

1 Vgl. Näther, U.: Zur Geschichte des Glücksspiels, <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/regulierung>.

2 Stuttgarter Zeitung, Der ewige Traum vom Sechser im Lotto, 21.06.2005.

3 Vgl. ausführlich Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim, Newsletter Juli 2017.

