

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf 40204 Düsseldorf

An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Haushalt und Finanzen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Martin Börschel, MdL
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/2615**

Alle Abg

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 06.05.2020

Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen zum Spielbankgesetz NRW am 07.05.2020

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,
ich freue mich sehr über die Einladung. Anbei finden Sie, wie erbeten,
allgemeine schriftliche Ausführungen zum Entwurf des Spielbankge-
setzes NRW.

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

1. Der vorliegende Gesetzesentwurf dient der Privatisierung der Spielbanken in NRW und regelt den Regulierungsrahmen für Glückspiel in Spielbanken in NRW.
2. In Deutschland existieren aktuell sowohl Spielbanken mit privaten Betreibern als auch Spielbanken mit öffentlich-rechtlich von Bundesländern kontrollierten Betreibern. Konkret existieren außerhalb von NRW aktuell 35 Standorte privater Spielbanken und 41 Standorte von Spielbanken mit öffentlich-rechtlich kontrollierten Betreibern. Wenn Filialen nicht separat gezählt werden, betreiben zehn privatwirtschaftliche Betriebsgesellschaften 30 Standorte in Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern, während neun Spielbankunternehmen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft 35 Standorte in acht Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein) betreiben. Insgesamt existieren also sowohl viele Spielbanken mit privaten als auch öffentlich-rechtlich kontrollierten Betreibern.
3. Die öffentlich-rechtlich kontrollierten Betreiber befinden sich allerdings oftmals ebenfalls in privater Rechtsform und entstammen auch nicht immer demselben Bundesland, wie etwa in Bremen der Fall.

4. Nicht wenige Spielbanken befinden sich in Kurorten und in Gegenden mit einem relativ hohen Anteil an Touristen. Es ist nicht davon auszugehen, dass ausgerechnet an diesen Orten der Spieltrieb der einheimischen Bevölkerung besonders hoch ist. Vielmehr verdeutlicht eine Analyse der Standorte von Spielbanken, dass sich das Angebot oftmals an auswärtige Gäste richtet und fiskalische Interessen der Länder faktisch eine ausgeprägte Rolle spielen dürften.

5. Im Saarland etwa gibt es bei rund 1 Mio. Einwohner allein sieben Spielbanken, davon allein drei in Saarbrücken (mit rund 180.000 Einwohnern), welche allesamt von öffentlich-rechtlich kontrollierten Betreibern geführt werden. Es ist davon auszugehen, dass dieses Angebot primär den Zweck der Einnahmenerzielung hat und sich an Spieler und Spielerinnen aus Luxemburg und Frankreich richtet, aber nur wenig mit der Kanalisierung des Spieltriebes der saarländischen Bevölkerung zu tun hat.¹

6. Diese Beobachtung zeigt, dass es naiv wäre anzunehmen, dass Spielbanken mit Betreibern in öffentlich-rechtlicher Kontrolle ein höheres Interesse an einer Eindämmung des Spieltriebs hätten als private Betreiber. Eine solche Vermutung wäre empirisch nicht zu untermauern.

7. Auch liegt meines Wissens keinerlei Evidenz dafür in Deutschland vor, dass in Bundesländern, in welchen Spielbanken in öffentlich-rechtlicher Kontrolle geführt werden, geringere Fälle von Spielsucht aufweisen würden als Bundesländer mit privaten Spielbanken. Dasselbe gilt für die anderen in §1 genannten Ziele des Gesetzesentwurfs.

8. Wesentlich für die möglichst gute Erreichung der in §1 SpielbG-E genannten Ziele des Gesetzesentwurfs ist nicht das private oder öffentliche Eigentum an Spielbanken und/oder den Betreibergesellschaften, sondern die Regulierung von Spielbanken und des Glücksspiels im Allgemeinen. Es ist daher auch aus ordnungspolitischer Sicht sehr begrüßenswert, dass die Landesregierung durch den Gesetzesentwurf beabsichtigt, sich auf die Rolle des „Regulierers“ und Aufsehers zu beschränken und auf eine aktive Marktteilnahme zu verzichten.

9. Eine duale Rolle als Regelsetzer und Mitspieler birgt immer die Gefahr von Interessenkonflikten. Diese Gefahr ist aufgrund der erheblichen Beteiligung des Landes an den Spielbankgewinnen durch Abgaben nach §§19-21 SpielbG-E auch bei einer Privatisierung der Spielbanken nicht vollständig gebannt, aber doch reduziert.

10. Für eine Privatisierung der Spielbanken spricht auch, dass die wirtschaftliche Entwicklung von Spielbanken äußerst wechselhaft ist und ihr Betrieb klare wirtschaftliche Risiken birgt. Nachdem die Umsätze in Spielbanken jahrelang rückläufig waren, ist seit einiger Zeit

¹ Eine ähnliche Spielbanken-Dichte in NRW entspräche einer Zahl von rund 125 Spielbanken.

wieder Wachstum zu verzeichnen. Den größten Anteil am Wachstum hatte im Jahr 2019 das Automatenspiel mit +32% bzw. + 700 Mio. Euro (2018: 531 Mio. Euro.), während das klassische Tischspiel 2019 um rund 4% zugenommen hat (auf 160 Mio. Euro BSE (von 2018: 154 Mio. Euro)).²

11. Das inzwischen auch in Spielbanken dominierende Automatenspiel ist einem teilweise recht intensiven Wettbewerb durch Spielhallen und Online-Angebote ausgesetzt. Auch dies verschärft das unternehmerische Risiko.

12. Es sind keine Gründe erkennbar, warum der Staat das unternehmerische Risiko bei Spielbanken vollständig übernehmen sollte. Eine private Betriebsführung und Übernahme der unternehmerischen Risiken erscheint hier eindeutig vorzugswürdig.

13. Zur Erreichung der in §1 SpielbG-E NRW genannten Ziele ist eine weitreichende Regulierung des Betriebs von Spielbanken sinnvoll und erforderlich. Dieser Ordnungsrahmen ist im Entwurf des Spielbankgesetzes angelegt. Ein öffentliches Eigentum der Betreibergesellschaft ist dazu nicht erforderlich.

14. Bei Unternehmen in öffentlichem Eigentum besteht stets die Gefahr einer ineffizienten Unternehmensführung mit überbordenden Kosten, mangelnder Anpassung an Wünsche und Präferenzen der Nachfrager und geringer Innovationsfähigkeit. Da auf Glückspielmärkten zunehmend Wettbewerb besteht, vor allem durch Online-Angebote, und sich dieser tendenziell intensivieren wird, besteht die Gefahr, dass die Spielbanken das Kanalisierungsziel ohne ein adäquates Angebot für Spielerinnen und Spieler weniger gut erreichen.

15. In der Gesamtschau sind in keine überzeugenden Gründe erkennbar, warum die Ziele des §1 SpielbG-E besser durch eine öffentlich-rechtlich kontrollierte Spielbank erreicht werden sollten als durch eine private. Dem stehen bei öffentlich-rechtlich kontrollierten Spielbanken jedoch erheblich unternehmerische Risiken gegenüber, die die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler tragen müssten.

16. Eine letzte eher technische Anmerkung zum Schluss: Es ist nicht ohne Weiteres erkennbar, in welchem Verhältnis die in §14 Abs. 2 geregelten Kompetenzen (Verordnungsermächtigung) zu den Inhalten der §§5, 9 und 10 stehen.

² <https://www.deutscher-spielbankenverband.de/presse-aktuelles/> - Pressemitteilung vom 20.1.2020.