

ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

NR 110

Glücksspielregulierung aus ordnungsökonomischer Perspektive

Justus Haucap

März 2021

IMPRESSUM

DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Veröffentlicht durch:

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf,
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE),
Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf, Deutschland
www.dice.hhu.de

Herausgeber:

Prof. Dr. Justus Haucap
Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)
Tel +49 (0) 211-81-15125, E-Mail haucap@dice.hhu.de

Alle Rechte vorbehalten. Düsseldorf 2021.

ISSN 2190-992X (online) / ISBN 978-3-86304-710-8

Glücksspielregulierung aus ordnungsökonomischer Perspektive*

Justus Haucap

März 2021

Preprint erscheint in: O. Budzinski, J. Haucap, A. Stöhr & D. Wentzel (Hrsg.), *Zur Ökonomik von Sport, Entertainment und Medien – Schnittstellen und Hintergründe*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft 107, De Gruyter: Berlin 2021.

Zusammenfassung:

Die Glücksspielregulierung der vergangenen 20 Jahre ist im Wesentlichen ein Lehrstück für politisches Versagen. Unter fortwährender Missachtung von Europa- und bisweilen auch Verfassungsrecht wurden zum einen Grundfreiheiten der Bürgerinnen und Bürger eingeschränkt, zum anderen gab es aber keinen wirksamen Jugend- und Spielerschutz. Insofern hat die Glücksspielregulierung der vergangenen 20 Jahre – bedauerlicherweise – Gemeinsamkeiten viel mit der Corona-Politik in Deutschland.

Der GlüStV 2021 formuliert Ziele, die sich gut auf Basis der ökonomischen Theorie des Marktversagens begründen und daraus ableiten lassen. Um diese Ziele effektiv zu erreichen, geht der GlüStV 2021 prinzipiell in die richtige Richtung. Eine weitgehend sachgerechte, europa- und verfassungsrechtskonforme Regulierung des Glücksspiels ist nun in Deutschland nach fast 20 Jahren rechtlicher Schwebezustände und blühender Schwarzmärkte zum Greifen nah, auch wenn die Regulierung im Hinblick auf Werberegeln, Spielprogramme, Einsatzlimits und anderes im Detail noch Schwächen aufweist. Umso wichtiger ist daher die regelmäßige Evaluation des regulatorischen Rahmens.

Die regelmäßige Evaluation der Glücksspielregulierung sollte die neue Aufsichtsbehörde für das Glücksspiel übernehmen. Zugleich ist zu empfehlen, angesichts der Dynamik des Glücksspielmarktes, der technologischen Entwicklungen und der Notwendigkeit, Regulierung immer wieder zu evaluieren, weniger Details im Glücksspielstaatsvertrag auf Gesetzesebene vorzugeben, sondern besser der neuen Aufsichtsbehörde mehr Ermessen zuzugestehen und ggf. auch die rechtliche Kompetenz einzuräumen, selbst Verordnungen zu erlassen.

Scheitern kann die gesamte Glücksspielregulierung schließlich – und darauf deutet momentan einiges hin – an einer unsachgemäßen Besteuerung. Eine Spieleinsatzsteuer von 5,3 Prozent dürfte ein massives Abwandern von Spielerinnen und Spielern in den Schwarzmarkt induzieren. Bei allen Schwächen in den Details des GlüStV 2021 ist die überbordende Besteuerung eindeutig das gravierendste Problem, das den gesamten GlüStV 2021 letztlich auch zum Scheitern bringen kann. Hier besteht erheblicher Korrekturbedarf.

* Für hilfreiche Kommentare danke ich Franz Seitz sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des 53. Radeiner Forschungsseminars. Für technische Unterstützung und Zuarbeiten beim Abfassen des Manuskriptes danke ich Daniel Fritz. Abschnitt 6.5 dieses Beitrags basiert auf einem Gutachten, das im Auftrag des Deutschen Sportwettenverbands (DSWV) und des Deutschen Online Casinoverbands (DOCV) erstellt wurde (Haucap, Fritz und Thorwarth, 2020).

1. Einleitung

Im Frühjahr 2020 haben sich die 16 Bundesländer auf eine Novellierung des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) geeinigt. Mit Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrages zum 1. Juli 2021 soll so die Regulierung des Glücksspiels in Deutschland nach fast 20 Jahren – endlich – in einen europarechtskonformen Rahmen überführt werden. Vor diesem Hintergrund erörtert der vorliegende Beitrag zum einen das ökonomische Rational hinter der Regulierung des Glücksspiels aus normativer Perspektive. Zum anderen wird die Entwicklung der Glücksspielregulierung in Deutschland seit 2004 skizziert, um dann auf dieser Basis und der aktuellen Marktsituation eine Evaluation des vorgesehenen Regulierungsrahmens, welcher ab dem 1. Juli 2021 gelten soll, aus ordnungsökonomischer Perspektive vorzunehmen.

2. Regulierungsbedarf auf Glücksspielmärkten

Die Glücksspielregulierung in Deutschland verfolgt nach §1 des (alten und neuen) Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) fünf zentrale Ziele: (1) die Bekämpfung von Spielsucht, (2) eine Kanalisierung der Nachfrage in legale Bahnen, (3) Jugend- und Spielerschutz, (4) die Betrugs- und Kriminalitätsprävention sowie (5) die Wahrung der Integrität des Sports. Diese Ziele lassen sich nicht nur dem Glücksspielstaatsvertrag entnehmen, sie sind vor dem Hintergrund der ökonomischen Theorie des Marktversagens auch gut begründbar. Aus ordnungsökonomischer Sicht können Märkte prinzipiell regulierungsbedürftig sein, wenn ansonsten ein Marktversagen droht, wenn also der Wettbewerb auf Märkten zu ineffizienten Ergebnissen führt. In solchen Fällen können staatliche Eingriffe die Ineffizienz reduzieren oder sogar ganz beheben, sofern das mögliche Regulierungsversagen nicht noch erheblicher ist als das identifizierte Marktversagen (Coase 1960, Demsetz 1968).

Zu Marktversagen kann es kommen, wenn einer der folgenden fünf Marktversagensgründe vorliegt. Erstens kann es bei öffentlichen Gütern zu Marktversagen kommen. Öffentliche Güter sind solche Güter, bei denen (a) die Nutzung durch einen weiteren Nutzer keine weiteren Kosten verursacht und insbesondere die Nutzbarkeit des Gutes für bisherige Nutzer nicht durch die zusätzlichen Nutzer eingeschränkt wird (sog. Nicht-Rivalität im Konsum) und (b) ein Ausschluss von Nutzern, welche für die Nutzung nicht zahlen wollen, mit vertretbaren Mitteln nicht möglich ist (sog. Nicht-Ausschließbarkeit). Das Angebot von Glücksspiel ist offensichtlich schon deshalb kein öffentliches Gut, weil ein Ausschluss nicht zahlungswilliger Nutzer von der Teilnahme am Glücksspiel leicht möglich ist. Staatliche Eingriffe in den Glücksspielmarkt sind also nicht dadurch zu rechtfertigen, dass hier öffentliche Güter vorlägen.

Zweitens kommt es bei sog. natürlichen Monopolen zu Marktversagen, wenn es also „natürlicher Weise“ aufgrund subadditiver Kosten (wie sie etwa bei steigenden Skalenerträgen regelmäßig vorliegen) zu einer Monopolbildung kommt und die Produktions- und Vertriebskosten am geringsten sind, wenn es nur einen einzigen Anbieter am Markt gibt. Klassische Beispiele sind die netzgebundenen Versorgungsbranchen wie die Wasser-, Strom- oder auch Fernwärmeversorgung, bei denen der Betrieb eines zweiten Netzes jeweils ineffizient wäre. In diesen Fällen ist es vielmehr effizient, wenn nur ein Anbieter die Marktnachfrage im Bereich des natürlichen Monopols allein bedient. Für das Glücksspiel lässt sich, wenn überhaupt, allein im Bereich des Lottos bzw. bei Lotterien ggf. ein natürliches Monopol ausmachen (vgl. etwa Walker, 1998; Ayal, 2010, S. 818 f.). Erstens dürften bei der Organisation von Lotto und Lotterien sinkende Durchschnittskosten vorliegen. Zweitens, und wesentlich

wichtiger, scheint die Attraktivität des Lottospiels auch stark von der Höhe des Hauptgewinns bzw. des Jackpots abzuhängen. Die Größe des Jackpots wiederum hängt stark von der Anzahl der Teilnehmer am Spiel ab. Insofern existieren hier positive Netzeffekte. Lotto wird umso attraktiver, je höher der „Jackpot“ ist, dessen Höhe wiederum von der Anzahl der Spieler bzw. der Summe der Spieleinsätze abhängt. Aus diesem Grund ist eine große Lotterie oft vielen kleinen Lotterien vorzuziehen. Ungeklärt ist dabei allerdings, die optimale Anzahl der Lottoziehungen (vgl. Walker, 1998, S. 389). Bei Lotto und Lotterien liegt somit zwar nicht unbedingt ein natürliches Monopol im engeren Sinne des Begriffes vor, der sich allein auf die Subadditivität der Kosten bezieht. Gleichwohl können positive Netzwerkeffekte dazu führen, dass Nachfrager eine einzige Lotterie vielen kleineren vorziehen und somit auch „natürlich“ ein Monopol entsteht.

Ob die Netzeffekte beim Lotto allerdings automatisch ein gesetzlich abgesichertes, staatliches Lottomonopol rechtfertigen, kann durchaus kritisch hinterfragt werden (vgl. auch Ennuschat, 2019). Denkbar ist auch, dass sich die positiven Netzeffekte über Pool-Lösungen zwischen ansonsten konkurrierenden Lottogesellschaften realisieren lassen, sodass ein gemeinsamer Jackpot mehrerer Lotterien ausgespielt wird. Ein solcher gemeinsamer Jackpot ist der Eurojackpot, der inzwischen unter den staatlichen Lottogesellschaften aus 18 europäischen Ländern ausgespielt wird. Wenngleich die am Eurojackpot beteiligten nationalen Lottogesellschaften nicht im Wettbewerb stehen, wäre ein solcher Pool prinzipiell auch unter Wettbewerbern denkbar.

Ein dritter möglicher Marktversagensgrund sind spürbare Externalitäten, bei denen es erhebliche positive oder negative Auswirkungen einer Handlung auf unbeteiligte Dritte gibt, ohne dass diese Auswirkungen auf Dritte von den handelnden Parteien hinreichend berücksichtigt werden. Das klassische Beispiel für negative Externalitäten sind Umweltverschmutzung und Lärm, das für positive Externalitäten Impfungen, durch die nicht nur der oder die Geimpfte, sondern auch Dritte vor Infektionen geschützt werden.

Im Bereich des Glücksspiels sind diese externen Effekte jedoch vergleichsweise überschaubar, auch wenn oftmals viele Kosten und auch psychische Folgen, unter denen Spielsüchtige selbst leiden, fälschlicherweise als soziale Kosten bezeichnet werden (vgl. dazu bereits Walker und Barnett, 1999). Spielsüchtige leiden zwar regelmäßig unter ihrer Sucht, doch sind dies primär keine Externalitäten, da die Hauptlast der Sucht in der Regel der oder die Süchtige selbst trägt. Gleichwohl können negative Externalitäten hier auch eine gewisse Rolle spielen, insofern Spielsucht auch Dritte, wie etwa Familienangehörige, negativ beeinflusst, etwa durch eine sog. Co-Abhängigkeit. Allerdings betreffen diese „Externalitäten“ in der Regel dem oder der Süchtigen nahestehende Personen wie etwa Familienmitglieder. Daher dürfte fraglich sein, ob solche familieninternen Externalitäten ein hinreichender Grund für eine staatliche Regulierung sein sollten.

Gleichwohl soll auch nicht suggeriert werden, dass es außerhalb des Familienkreises *keinerlei* negativen Externalitäten gäbe. Kontrovers diskutiert wird zum einen, ob die Existenz von Spielstätten und Glücksspiel eine „Beschaffungskriminalität“ induziert (vgl. Eadington, 1999, Grinols und Mustard, 2004, sowie Kearney, 2005). Jedoch ist zu fragen, welches Ausmaß diese „Beschaffungskriminalität“ faktisch annimmt und ob diese bei legalem oder bei illegalem Glücksspiel stärker ausgeprägt ist. Zum anderen werden Glücksspielstätten in Teilen als sog. NIMBY-Güter (**N**ot **i**n **m**y **B**ackyard)

angesehen (vgl. dazu Thompson et al., 1993, Lee et al., 2010, Haucap, Nedic und Şimşek, 2021).

Negative Externalitäten, die über den Familienkreis hinausgehen, können zudem bei Sportwetten entstehen, wenn Wettmärkte Anreize zur Manipulation der eigentlichen Sportereignisse erzeugen, sodass deren Attraktivität auch für die Sportinteressierten und dortigen Akteure leidet (vgl. auch Nolte und Wördehoff, 2017). Aus ökonomischer Sicht ist die Wahrung der Integrität des Sports Ziel der Glücksspielregulierung als ein Vermeiden negativer Externalitäten zu sehen.

Gleichwohl besteht das *wesentliche* Problem des pathologischen Spielens nicht in den negativen Auswirkungen einer Sucht auf unbeteiligte dritte, also die negativen Externalitäten, sondern in den negativen Konsequenzen der Sucht für die Spielsüchtigen selbst (dazu unten mehr).

Während also öffentliche Güter, natürliche Monopole und externe Effekte als Gründe für ein mögliches Marktversagen im Bereich des Glücksspiels weitgehend ausscheiden (mit der Ausnahme des Ziels, die Integrität des Sports zu wahren), bleiben zwei weitere Marktversagensgründe, die für Glücksspielmärkte eine hohe Relevanz aufweisen können: Dies sind zum einen Informationsasymmetrien, zum anderen eingeschränkt rationales Verbraucherverhalten. Informationsasymmetrien bestehen, weil Spieler ggf. seriöse Anbieter von Glücksspiel nicht hinreichend von unseriösen Anbietern unterscheiden können, etwa was Ausschüttungsquoten angeht. Allerdings können Vergleichsplattformen im Internet hier für Abhilfe sorgen. In der Tat zeigt sich auch, dass Glücksspielangebote in regulierten Märkten und Glücksspielangebote in unregulierten Märkten von Spielern durchaus als Substitute betrachtet werden und Vergleichsplattformen im Internet die Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Spielern deutlich reduzieren.¹ Anders ausgedrückt ermöglichen es Internetvergleichsplattformen den Spielerinnen und Spielern heute, auch die Seriosität und Reputation von unregulierten Anbietern gut einzuschätzen.

Mehr Gewicht hat dagegen die Feststellung, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht immer völlig rational handeln, sondern oftmals bestenfalls eingeschränkt rational. Diese eingeschränkte Rationalität ist insbesondere für das Ziel der Suchtbekämpfung sowie das Ziel des Spieler- und Jugendschutzes im GlüStV relevant. Beim Spieler- und Jugendschutz geht es nicht um den Schutz dritter, sondern um den Schutz der Spieler selbst vor möglichen Suchtgefahren und den negativen Folgen für sie selbst.

Zwar gibt es auch ökonomische Theorien rationaler Abhängigkeit, denen zufolge auch Suchtverhalten ein Ausdruck rationalen, nutzenmaximierenden Handelns sein kann (Stigler und Becker, 1977; Becker und Murphy, 1988), doch außerhalb der Ökonomik gilt die These, dass Individuen sich selbst in vollem Bewusstsein aller Konsequenzen einer Sucht hingeben als falsifiziert und unbrauchbar. Auch unter Ökonomen wird die Theorie kritisiert, etwa von Elster (1997, 1999) oder sehr drastisch von Rogeberg (2004, 2020), der in seinem Aufsatz mit dem schönen Titel „Taking Absurd Theories Seriously: Economics and the Case of Rational Addiction Theories“ wörtlich schreibt: „Rational addiction theories illustrate how absurd choice theories in economics get taken seriously as possibly true explanations and tools for welfare analysis despite being poorly interpreted, empirically unfalsifiable, and based on wildly inaccurate assumptions selectively justified by ad-hoc stories. The lack of transparency

¹ Vgl. <https://www.casino.guru>, <https://www.gambling.com/de/online-casinos/strategie/die-6-online-casinos-mit-der-besten-auszahlung-97000> sowie <https://www.casino.org/de/auszahlungsquote/> oder <https://www.casinoonline.de/beste-auszahlungsquoten.php>, abgerufen am 20. März 2021.

introduced by poorly anchored mathematical models, the psychological persuasiveness of stories, and the way the profession neglects relevant issues are suggested as explanations for how what we perhaps should see as displays of technical skill and ingenuity are allowed to blur the lines between science and games.” (Rogeberg, 2004, S. 263).

Empirisch fruchtbarer scheint in der Tat die These zu sein, dass Individuen sich eben nicht unter Abwägung aller Konsequenzen in ein Suchtverhalten hineinbegeben und sodann glücklich ihrer nutzenmaximierenden Sucht frönen, sondern dass zumindest ein Teil der Spielerinnen und Spieler nur (stark) eingeschränkt rational handelt und sogar ärztlicher Hilfe und einer Therapie bedarf. Das Bild des rationalen, glücklichen und nutzenmaximierenden Süchtigen ist ein Zerrbild, das Ökonomen spannend finden mögen, aber doch sehr realitätsfremd ist.

Dass Glücksspiel ein gewisses Suchtpotenzial aufweist, kann vernünftigerweise nicht bestritten werden. Die letzte Erhebung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung kommt zu folgendem Befund: „Die Befragung 2017 kommt für die 16- bis 70-Jährigen bevölkerungsweit auf eine Schätzung der 12-Monats-Prävalenz des pathologischen Glücksspiels von 0,31 % (männliche Befragte: 0,55 %, weibliche: 0,06 %) und des wahrscheinlich problematischen Glücksspiels von 0,56 % (männliche Befragte: 0,64 %, weibliche: 0,47 %)“ (Banz und Lang, 2017, S. 15). Somit neigen zwar aktuell weniger als ein Prozent der Bevölkerung in Deutschland zu einem pathologischen Spieltrieb, aber dennoch kann dies aufgrund der erheblichen persönlichen Konsequenzen Grund für Markteingriffe sein, um diese Individuen und ggf. ihre Angehörigen vor sich selbst zu schützen. Allerdings ist bei der Frage nach einer sachgerechten Marktregulierung auch zu berücksichtigen, dass von den gut 75 Prozent der deutschen Bevölkerung, welche bereits irgendwann in ihrem Leben mindestens einmal an Glücksspiel teilgenommen haben (sog. Lebenszeitprävalenz, vgl. Banz und Lang, 2017, S. 13), nur ein sehr geringer Teil eine pathologische Spielneigung entwickelt. Es gilt somit eine Balance zu finden, um Spieler mit einem Suchtpotenzial (vor sich selbst) zu schützen, zugleich aber dem Gros der Spieler nach §1 Abs. 1 Nr. 2 GlüStV „eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot“ zu unterbreiten, um „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken“.

In der Diskussion über die Glücksspielregulierung spielt darüber hinaus die Theorie der meritorischen bzw. demeritorischen Güter eine gewisse Rolle (vgl. etwa Grinols und Omorov, 1996; Gross, 1998), auch wenn die Theorie der (de)meritorischen Güter unter Ökonomen als weitgehend diskreditiert angesehen werden kann. Meritorische Güter sind solche Produkte, deren Produktion und Konsum per se als gesellschaftlich besonders erwünscht angesehen werden. Dementsprechend sind demeritorische Güter das Gegenteil, nämlich Güter, deren Produktion und/oder Konsum gesellschaftlich als unerwünscht betrachtet werden. Es geht dabei allerdings nicht etwa um positive Externalitäten (meritorische Güter) oder negative Externalitäten (demeritorische Güter), sondern um eine (angebliche) Ursache für Marktversagen sui generis, die gerade nicht auf Externalitäten beruhe.

Das Kernargument der Meritorik liegt darin, dass Individuen entweder selbst nicht wissen, welche Produkte gut oder schlecht für sie sind und sie diese deshalb nicht oder eben zu viel nachfragen oder aber, dass Individuen zwar wissen, welche Produkte gut (und schlecht) für sie wären, diese aber dennoch nicht (oder zu viel) nachfragen, weil sie Versuchungen unterliegen. Eine rein marktwirtschaftliche Bereitstellung würde deshalb zu einem Angebot führen, das nicht dem gesellschaftlich

wünschenswerten Angebot entspricht, so die Argumentation. Deshalb müsse der Staat korrigierend eingreifen. Des Weiteren wird angenommen, dass es Individuen gibt, die besser wissen, wie der „richtige“ Konsum für fehlgeleitete Bürgerinnen und Bürger aussieht und diese Individuen (kollektiv) über ein angemessenes Konsumniveau entscheiden sollen.

Während das Argument, dass Individuen selbst nicht wissen, was gut und schlecht für sie ist, eine paternalistische Argumentation ist, die sich aber unter Umständen noch mit dem Vorliegen asymmetrischer Informationen versöhnen lässt, ist das zweite Argument, dass Individuen trotz besserem Wissen Versuchungen unterliegen, eine eher verhaltensökonomische Begründung. Beide Argumente liefern jedoch keine weitere neue Begründung für das Vorliegen von Marktversagen. Informationsasymmetrien als auch Verhaltensfehler sind bereits Bestandteile des bestehenden Prüfkansons für Marktversagenstatbestände. Die Klassifizierung eines Gutes oder einer Dienstleistung als meritorisch oder demeritorisch liefert also kein neues Argument für Marktversagen, sondern bringt lediglich eine Verkleidung schon bekannter Marktversagensgründe (externe Effekte, Informationsasymmetrien, Verhaltensfehler) in anderem Gewand.

Es ist daher auch nicht schwer zu verstehen, warum diese Theorie in der Ökonomie weitgehend diskreditiert ist. So schreiben z. B. schon Baumol und Baumol (1981, S. 426 f.) im Kontext der staatlichen Kunstförderung: „The term merit good merely becomes a formal designation for the unadorned value judgement that the arts are good for society and therefore deserve financial support...the merit good approach is not really a justification for support – it merely invents a bit of terminology to designate the desire to do so.“ Das Konzept der Meritorik liefert somit keine sinnvolle ökonomische Begründung für oder gegen die Bereitstellung eines Gutes; es ist nicht mehr als ein Werturteil, dass jemand sich etwas Spezielles wünscht oder eben nicht. In der Ökonomie führt das Konzept daher zurecht ein Schattendasein, im Grunde wird es primär als pseudowissenschaftliche Begründung für eigene Überzeugungen benutzt, vor allem von Interessengruppen.

In Bezug auf die o.g. Ziele des GlüStV lassen sich Markteingriffe zur Wahrung der Integrität des Sports, zur Betrugs- und Kriminalitätsprävention als auch zu Zwecken des Jugend- und Spielerschutzes durch Informationsasymmetrien ökonomisch begründen. Wesentlich ist hier sicherzustellen, dass Spiele nicht manipuliert werden, Auszahlungen korrekt erfolgen, Gewinnchancen korrekt angegeben werden usw. Im Bezug auf die Integrität des Sports liegen zudem bei einer Manipulation von Sportereignissen auch Externalitäten vor, da nicht nur die entsprechenden Wettmärkte betroffen sind, sondern auch unabhängige Mitspieler, Zuschauer und andere Beteiligte (wie etwa Sponsoren) geschädigt werden können.

Das bedeutendste Marktversagen droht jedoch, weil zumindest ein Teil der Marktteilnehmer nicht vollständig rational agieren dürfte. Davon ist besonders bei spielsüchtigen Personen auszugehen, aber teils auch bei Jugendlichen, welche die vollständigen Konsequenzen ihres Handelns ggf. noch nicht abzusehen vermögen. Die Spielsuchtbekämpfung, aber auch das Ziel des Jugendschutzes als eine besondere Form der Suchtprävention, lassen sich durch diese eingeschränkte Rationalität ökonomisch gut herleiten und als Regulierungsziele begründen. Um diese Ziele erreichen zu können, ist eine Kanalisierung des Glücksspielkonsums in einen legalen, staatlich beaufsichtigten Rahmen unabdingbar, da auf Schwarzmärkten Spielsuchtbekämpfung, Spieler- und Jugendschutz als auch die anderen Ziele des GlüStV kaum erreichbar sind. In der Gesamtschau sind also die Regulierungsziele des

GlüStV auch normativ sehr gut aus der ökonomischen Theorie des Marktversagens herleitbar.

Das Vorliegen von Marktversagen allein rechtfertigt aus ökonomischer Sicht jedoch noch nicht automatisch eine staatliche Regulierung und schon gar nicht *jedwede* Regulierung. Vielmehr müssen die Risiken eines Regulierungsversagens, welche darin bestehen, dass die regulatorischen Ziele nicht erreicht werden oder die oben identifizierten Probleme ggf. sogar noch vergrößert werden, gegen die Gefahren des Marktversagens abgewogen werden. Zudem sollten die einzelnen Regulierungsmaßnahmen auch zielführend, notwendig und angemessen sein, um das gesteckte Ziel zu erreichen. Wie wir im folgenden Abschnitt zeigen werden, hat die Regulierung des Glücksspiels in Deutschland die selbst gesteckten Ziele in den letzten 20 Jahren vor allem deswegen nicht erreicht, weil gerade im stark wachsenden Bereich des Online-Glücksspiels das Ziel der Kanalisierung in legale Bahnen massiv verfehlt wurde und somit auch die anderen Ziele nicht erreicht werden konnten.

3. Entwicklung der Glücksspielregulierung in den letzten 20 Jahren

Die gesetzgeberische Zuständigkeit für das materielle Glücksspielrecht liegt nach Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz bei den Bundesländern.² Bis zum 01.07.2004 hatten die Bundesländer unterschiedliche, eigene Lotterie- und Glücksspielgesetze. Alle Landesgesetze enthielten dabei zwar Regelungen für ein staatliches Lotteriemonopol, jedoch variierten die Regelungen insbesondere in Bezug auf das Angebot von Sportwetten. Am 18.12.2003 schlossen die Bundesländer sodann den Lotteriestaatsvertrag (LottStV) ab, der am 01.07.2004 in Kraft trat. Nachdem bis dahin in den Bundesländern verschiedenartige Rechtsgrundlagen für das Lotterie- und Glücksspielwesen bestanden, wurde mit dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriestaatsvertrag) das Lotterierecht und Glücksspielrecht (mit Ausnahme des Spielbankrechts) vereinheitlicht. Ziele des LottStV waren nach §1 „(1) den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern, (2) übermäßige Spielanreize zu verhindern, (3) eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen, (4) sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchgeführt werden und (5) sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird.“ Die Ziele des LottStV, die bereits eine Ähnlichkeit zu den Zielen des heutigen GlüStV aufweisen, sollten – angeblich – dadurch erreicht werden, dass bundesweit das in den Ländern bereits bestehende Monopol für Lotto und Sportwetten fortgeschrieben wurde.

Am 28.03.2006 erklärte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) den LottStV jedoch für verfassungswidrig.³ Es sei nach Maßgabe der Gründe mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar, dass Sportwetten nur staatlich veranstaltet und vermittelt werden dürfen, ohne dass das staatliche Monopol zugleich konsequent am Ziel der Bekämpfung der Suchtgefahren ausgerichtet werde. Das staatliche Sportwettenmonopol sei in seiner damaligen Ausgestaltung unvereinbar mit der Berufsfreiheit privater Sportwetten-Anbieter. Allerdings stellte das BVerfG das staatliche Sportwettenmonopol nicht grundsätzlich in Frage, sondern nur dessen damalige Ausgestaltung, die nicht auf eine

² vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. März 1970 - 2 BvO 1/65 = BVerfGE 28, 119 für das Spielbankrecht.

³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.03.2006 - 1 BvR 1054/01.

Bekämpfung der Spielsucht ausgerichtet sei. Das BVerfG gab dem Gesetzgeber auf, bis zum 31.12.2007 eine gesetzliche Neuregelung zu schaffen.

Der Vorgabe des BVerfG folgend wurde der LottStV am 01.01.2008 durch den Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) abgelöst. Die Ziele des GlüStV waren denen des LottStV ähnlich, nach §1 GlüStV 2008 waren die Ziele, „(1) *das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen, (2) das Glücksspielangebot zu begrenzen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern, (3) den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten, (4) sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden.*“

Die Suchtbekämpfung wird somit nun seit 2008 explizit als Ziel erwähnt und stärker in den Vordergrund gerückt. Die Einnahmenaufteilung war hingegen im GlüStV 2008 kein erklärtes Ziel mehr. Vor dem Hintergrund des erwähnten Urteils des BVerfG versuchten die Länder allerdings, die staatliche Monopolisierung des Sportwettenmarktes etwa dadurch verfassungskonform zu gestalten, dass unter anderem relativ strikte Werbebeschränkungen festgelegt wurden. Nach §5 Abs. 1 GlüStV 2008 hatte sich Glücksspielwerbung „zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Glücksspielmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken.“ Ferner durfte solche Werbung nach §5 Abs. 2 GlüStV 2008 „nicht gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern, anreizen oder ermuntern“. Werbung im Fernsehen und im Internet sowie Werbung für andere Anbieter als den staatlichen Monopolanbieter Oddset war nach §5 Abs. 3,4 GlüStV 2008 untersagt. Diese Beschränkungen führten in der Folge zum einen wiederholt zu Konflikten mit Sportvereinen, etwa bei Trikotwerbung, und auch bei Spielen ausländischer Vereine in Deutschland (vgl. Monopolkommission, 2012, Tz. 24). Zugleich legte der staatliche Anbieter Oddset die Werberegeln in der Folgezeit sehr großzügig aus.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) erklärte das deutsche Staatsmonopol für Sportwetten daraufhin am 08.09.2010 in seiner existierenden Form für europarechtswidrig.⁴ Ein staatliches Wettmonopol sei zwar grundsätzlich zulässig, um Spielsucht zu bekämpfen. Dies werde in Deutschland aber nicht konsequent verfolgt. Das Lotterien- und Sportwettenmonopol sei nicht kohärent und systematisch auf die Erreichung der Regulierungsziele ausgerichtet, sodass eine Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit privater Anbieter nicht gerechtfertigt sei. Das staatliche Sportwettenmonopol des damaligen Glücksspielstaatsvertrages verstoße vielmehr gegen europäisches Recht. Zur Begründung verwies der EuGH insbesondere auf die damals intensiven Werbekampagnen von Oddset, die der Suchtprävention als der notwendigen Grundlage eines Glücksspielmonopols zuwiderliefen.

In der Folge begannen die Bundesländer mit der Ausarbeitung eines neuen Regulierungsrahmens und am 06.04.2011 verständigten sich die Regierungen der 16 Bundesländer auf einen Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, den ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (1. GlüÄndStV). Dieser sah die probeweise Öffnung des Sportwettenmarktes für sieben private Anbieter mit einem Konzessionsmodell vor, wonach zunächst sieben Lizenzen

⁴ Vgl. EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Az. C-316/07.

für sieben Jahre mit dem Ziel vergeben werden sollten, eine bessere Kanalisierung der Spielleidenschaft in legale Bahnen zu erproben. Die Konzessionsabgabe sollte bei 16,67 Prozent des Spieleinsatzes liegen.

In Bezug auf gewerbliche Spielautomaten wurde für neue und bereits bestehende Spielhallen eine zusätzliche Erlaubnispflicht eingeführt. Zur Umsetzung wurden auf Länderebene inhaltlich unterschiedliche Ausführungsgesetze beschlossen, welche auch den Bereich der Spielhallen regeln. Für diese gelten zusätzliche Regeln wie etwa das Verbot der Abgabe von Speisen und Getränken, Beschränkungen der Öffnungszeiten, ein Verbot von Außenwerbung und Mindestabstände zu anderen Spielhallen sowie Einrichtungen, die vorwiegend von Kindern und Jugendlichen besucht werden.

Am 15.04.2011 notifizierte die Bundesrepublik den Gesetzesentwurf für den 1. GlüÄndStV bei der Europäischen Kommission. Diese gab sodann am 18.07.2011 eine ausführliche Stellungnahme ab, in der sie erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Begrenzung des Angebots im Zusammenhang mit Online-Glücksspieldiensten sowie hinsichtlich der Vorschriften für die Veranstaltung und Vermittlung von Casinospielen und Poker im Internet vorgebracht hat. Daneben machte die Kommission Bemerkungen zum Konzessionsverfahren für Sportwetten sowie zu anderen Aspekten im Zusammenhang mit diesen Konzessionen, zur gewerblichen Glücksspielvermittlung, zur Internetwerbung, zu Aufsichtsmaßnahmen sowie zur kohärenten und systematischen Begrenzung von Wetttätigkeiten. Anders ausgerückt formulierte die EU-Kommission ihre Einschätzung, dass wesentliche Teile des Entwurfs unvereinbar mit Unionsrecht seien. Die Kommission beanstandete, dass der Entwurf zwar vorgebe, die Öffnung des Sportwettenmarktes mit dem Ziel einer Kanalisierung illegaler Wetten in den legalen Markt zu beabsichtigen, die Öffnung aber insgesamt nicht kohärent erfolge und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen nicht belegt sei. Die Anzahl von nur sieben Lizenzen sei sehr gering und die geplante Konzessionsabgabe von 16,67 Prozent zu hoch.

Als Konsequenz kam es zu Änderungen des ursprünglichen Entwurfs. Statt sieben sollten nun 20 Lizenzen an Anbieter von Sportwetten vergeben werden und eine Konzessionsabgabe in Höhe von fünf Prozent des Spieleinsatzes erhoben werden.

Der 1. GlüÄndStV beendete u. a. das Vertriebsverbot für Lotto über das Internet und ermöglichte einen grenzüberschreitenden Lotto-Jackpot sowie Werbung von Spielbanken. Außerdem sah der 1. GlüÄndStV für maximal 20 private und staatliche Anbieter von Sportwetten für eine sog. Experimentierphase eine auf sieben Jahre begrenzte Ausnahme vom staatlichen Monopol vor. Diesen geänderten Entwurf unterzeichneten alle Bundesländer mit Ausnahme von Schleswig-Holstein am 15.12.2011. Der 1. GlüÄndStV trat am 1. Juli 2012 in Kraft.

Schleswig-Holstein beteiligte sich, wie bereits erwähnt, zunächst als einziges Bundesland nicht am 1. GlüÄndStV. Stattdessen beschloss der Landtag am 14.09.2011 ein eigenes „Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels“, das zum 01.01.2012 in Kraft trat. Das staatliche Veranstaltungsmonopol für Lotto blieb bestehen, die Beschränkungen bei Vertrieb und Werbung wurden jedoch weitgehend aufgehoben. Zugleich ermöglichte Schleswig-Holstein es privaten Anbietern für Sportwetten und Online-Casinos für jeweils sechs Jahre Lizenzen zu erhalten. Die Konzessionsabgabe richtet sich dabei nicht nach dem Spieleinsatz, sondern nach dem Bruttospielertrag. Die Höhe dieser Bruttospielertragsabgabe lag bei 20 Prozent. Bei der Landtagswahl 2012 verlor die Koalition aus CDU und FDP ihre Mehrheit und die neue Landesregierung aus SPD, Grünen und SSW trat im Januar 2013 dem 1. GlüÄndStV bei und beendete damit die

landesspezifische Sonderregelung. Bis dahin waren in Schleswig-Holstein jedoch bereits 25 Lizenzen für Sportwetten und 23 für Online-Casinos erteilt worden (vgl. Nolte, 2017).

Das bundesweite Vergabeverfahren für die 20 Sportwetten-Konzessionen wurde am 08.08.2012 eröffnet, unter Federführung des Landes Hessen. Alle Entscheidungen im Konzessionsverfahren sollten nach §9 Abs. 5 GlüStV vom sog. Glücksspielkollegium getroffen werden, das mit Verwaltungsvertretern aller Länder besetzt ist (vgl. auch Kirchhof 2016a, 2016b).

Die Vergabe der im 1. GlüÄndStV vereinbarten Lizenzen war zunächst für das Frühjahr 2013 angekündigt, verzögerte sich allerdings. Im September 2014 wurde das Verfahren zur Vergabe von Sportwetten vom Verwaltungsgericht Wiesbaden als intransparent und als Verletzung der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt bewertet und letztendlich mit Beschluss vom 05.05.2015 gestoppt. Das Land Hessen legte daraufhin beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof (VGH) Beschwerde ein. Der VGH bestätigte das Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden jedoch am 16.10.2015 und erklärte die Vergabe der Konzessionen durch das Glücksspielkollegium als verfassungswidrig.⁵ Am 04.02.2016 erklärte der EuGH daraufhin, dass der rechtliche Zustand der Glücksspielregulierung weiterhin europarechtswidrig sei.⁶

Die Ministerpräsidenten der Bundesländer einigten sich daraufhin am 16.03.2017 auf einen weiteren Glücksspieländerungsstaatsvertrag (2. GlüÄndStV), der am 01.01.2018 in Kraft treten sollte. In Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen kam es jedoch nach neuerlichen Regierungswechseln in den beiden Landtagen nicht zu einer Zustimmung, sodass die Ratifizierung des 2. GlüÄndStV scheiterte (vgl. Bremer, 2018; Terhechte, 2019, S. 94 ff.).

Nach dem Scheitern des 2. GlüÄndStV wurden erneut Verhandlungen zur Neuregulierung des Glücksspielsektors erneut aufgenommen. Die Bundesländer einigten sich im März 2019 auf einen dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (3. GlüÄndStV), der als Übergangslösung bis Ende Juni 2021 gelten sollte. Darin wurde unter anderem die Befristung auf 20 Sportwetten Konzessionen aufgehoben. Zugleich wurde die Vergabe von Online-Casino-Lizenzen durch das Land Schleswig-Holstein von den anderen Bundesländern anerkannt (vgl. Reeckmann 2020, Hilf und Umbach 2020). In der Folge hat das Land Hessen am 12. Oktober 2020, nachdem zuvor ein Rechtsstreit die Lizenzvergabe blockiert hatte, die ersten 15 Lizenzen zum Angebot von Sportwetten erteilt. In der Folge (Stand: 4.2.2020) sind weitere sieben Konzessionen erteilt worden.

Am 17./18.01.2020 haben sich die Staatskanzleien der Bundesländer zudem auf einen neuen Glücksspielstaatsvertrag geeinigt, der ab dem 01.07.2021 gelten soll und unter anderem auch eine Lizenzerteilung für Online-Automaten-Spiele und Online-Casino-Spiele ermöglicht und einen neuen Regulierungsrahmen definiert. Die Details des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrages (GlüStV 2021) werden in Kapitel 6 ausführlicher beschrieben und bewertet. Die Bundesregierung hat den GlüStV 2021 am 18.05.2020 zur Notifizierung bei der EU-Kommission eingereicht, und zwischen dem 23. und 29.10.2020 wurde der GlüStV 2021 von den Regierungschefinnen und -chefs der Bundesländer unterzeichnet. Die Ratifizierung des GlüStV 2021 in den entsprechenden Landesparlamenten erfolgt aktuell (Stand: März 2021).

Nach fast 20 Jahren scheint nun eine europarechtskonforme Regulierung des Glücksspiels in Deutschland zum Greifen nah zu sein. Bevor wir in Kapitel 6

⁵ Vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 16.10.2015 – Az.: 8 B 1028/15

⁶ Vgl. EuGH, Urteil vom 04.02.2016 – Az.: C-336/14

detaillierter auf den neuen Ordnungsrahmen für Glücksspiel in Deutschland eingehen und seine Chancen und Risiken analysieren, soll im nächsten Abschnitt zunächst die Marktsituation im Glücksspiel dargestellt werden und auch mit anderen europäischen Ländern verglichen werden.

4. Marktsituation bei Glücksspiel in Deutschland

4.1 Legales und nicht legales Glücksspiel in Deutschland

Solange kein europarechtskonformer Regulierungsrahmen für Glücksspiel in Deutschland bestand, war es den Bundesländern nicht möglich, Glücksspiel-Anbietern mit einer Lizenz aus einem EU-Mitgliedsstaat zu untersagen, in Deutschland Glücksspiel online anzubieten. Ein solches Verbot würde angesichts eines fehlenden europarechtskonformen Rechtsrahmens in Deutschland gegen die Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt verstoßen.

Eingriffe in die europarechtlich garantierte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sind durch den deutschen Gesetzgeber nur dann gerechtfertigt, wenn sie im Hinblick auf das mit der staatsvertraglichen Regulierung vorrangig verfolgte Ziel der Suchtbekämpfung die verschiedenen Formen des Glücksspiels gemäß ihrer divergierenden Suchtgefährdungspotenziale in rechtlich wie auch tatsächlich in kohärenter Weise regeln. Im Sinne einer kohärenten Glücksspielregulierung⁷ passt es nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs beispielsweise nicht zusammen, wenn man einerseits das Veranstaltungsmonopol bei großen Lotterien mit Suchtprävention begründet und andererseits das mutmaßlich gefährlichere Automaten- und Casinospiele ausdehnt. Aus juristischer Perspektive befindet sich die Regulierung der Glücks- und Gewinnspielmärkte in Deutschland solange in einem rechtlichen Schwebestadium, bis der neue GlüStV 2021 implementiert ist (vgl. Nolte, 2017).

Faktisch konnte der deutsche Markt für Glücks- und Gewinnspiele bisher in einen regulierten und einen nicht-regulierten Markt unterteilt werden, wobei unter den regulierten Markt Glücksspielangebote fallen, welche nach deutschem Recht regulär angeboten werden dürfen. Diese beschränken sich auf Lotto und diverse staatliche Lotterien, stationäre Spielbanken und Spielhallen sowie bei Sportwetten bis Oktober 2020 auf die Toto- und Oddset-Wetten des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB). Andere Sportwettanbieter wie bspw. Tipico, Bwin etc. bewegten sich in einer rechtlichen Grauzone: Sie verfügen zwar über Lizenzen für Poker-, Casino- und Sportwettenangebote aus anderen EU-Mitgliedsländern, jedoch nicht über eine deutsche Lizenz. Inzwischen (Stand: 4.2.2021) sind jedoch, wie oben erwähnt, 22 Lizenzen zum stationären und/oder Internet-Angebot von Sportwetten erteilt worden. Online-Casino und Online-Poker sind aktuell jedoch noch nicht legal, werden aber faktisch geduldet, solange die Anbieter bestimmte Regeln befolgen – auch dazu unten mehr. Der rechtliche Schwebestadium soll durch den neuen Glücksspielstaatsvertrag ab Juli 2021 endgültig aufgehoben werden.

Obwohl bis Oktober 2020 in Deutschland keine Konzessionen für Sportwettanbieter erteilt wurden, fanden sich in größeren Städten gerade für Sportwetten schon lange zahlreiche Wettbüros von Anbietern, wie Tipico, Bwin, bet3000. Auch Online-

⁷ Der EuGH erhebt diese Forderung in ständiger Rechtsprechung, z. B. in den dem Carmen Media-Urteil nachfolgenden Urteilen vom 04.02.2016 in der Rechtssache C-336/14, Ince, vom 24.01.2013 in den verbundenen Rechtssachen C-186/11 und C-209/11, Stanleybet OPAP, vom 30.06.2011 in der Rechtssache C-212/08, Zeturf, und vom 15.09.2011 in der Rechtssache C-347/09, Dickinger und Ömer.

Glücksspiele waren und sind vor allem in Form von Online-Poker und Online-Casino faktisch omnipräsent. Sportwetten werden nicht nur von bekannten Persönlichkeiten, wie dem ehemaligen Nationaltorhüter Oliver Kahn, beworben, sondern haben auch auf dem Sponsorenmarkt die Bundesliga erobert. So ist bspw. Tipico Partner zahlreicher namhafter Fußballvereine, wie dem FC Bayern München, RB Leipzig und dem Hamburger SV, Bwin sponsert Borussia Dortmund und betway neben Werder Bremen u. a. auch den FC St. Pauli. Sämtliche Vereine der ersten und zweiten Fußballbundesliga haben heute Sponsorenverträge mit einem Sportwettanbieter. Der Grund für diese zunächst verwirrende Situation liegt darin, dass der bisherige Glücksspielstaatsvertrag eben europarechtswidrig war, der neue Glücksspielstaatsvertrag jedoch erst zum Juli 2021 in Kraft tritt, sodass bis dahin ein rechtlicher Schwebezustand besteht.

4.2 Marktvolumen und Marktentwicklung

Laut Jahresreport 2019 der obersten Glücksspielaufsichtsbehörde In Hessen, der im November 2020 publiziert wurde, zufolge liegen die gesamten Spieleinsätze im deutschen Glücksspielmarkt hochgerechnet bei 86,5 Mrd. Euro, wobei auf den sog. „erlaubten“ Markt rd. 63,0 Mrd. Euro bzw. 73% entfallen und auf den „unerlaubten“ Markt – also Anbieter ohne eine explizite Genehmigung zum Angebot -23,5 Mrd. Euro bzw. 27% des Gesamtvolumens. (HMDIS, 2020, S. 15) Gemessen an den Bruttospielerträgen sieht die Aufteilung etwas anders aus. Dies liegt daran, dass die Bruttospielerträge bei Online-Casino und Sportwetten sehr viel kleiner sind als etwa bei Lotto. Von den gesamten Bruttospielerträgen in Höhe von etwa 13,3 Mrd. Euro entfallen 11,1 Mrd. Euro bzw. 83% auf den erlaubten Markt und 2,2 Mrd. Euro bzw. 17% auf den nicht genehmigten Markt, also den Schwarzmarkt (vgl. HMDIS, 2020, S. 16).

Den größten Anteil im genehmigten Markt machen Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten mit 5,5 Mrd. Euro Bruttospielertrag bzw. 36,7 Mrd. Euro an Spieleinsätzen (vgl. HMDIS, 2020, S. 17 f.). Die staatlichen Lotterien und Sportwetten des DLTB erzielen einen Bruttospielertrag in Höhe von 3,7 Mrd. Euro bei einem Spieleinsatz von 7,3 Mrd. Euro, wobei davon der Hauptteil von rd. 98% von Lotto und den Lotterien getragen wird. Hingegen machen die beiden Sportwetten des DLTB, oddset und Fußball-Toto mit Bruttospielerträgen von insgesamt 59 Mio. Euro (bei Spieleinsätzen von 0,2 Mrd. Euro) nur einen fast verschwinden kleinen Teil des genehmigten Marktes aus (vgl. HMDIS, 2020, S. 17 f.).

Die gesamten Bruttospielerträge der Spielbanken belaufen sich auf 860 Mio. Euro, wobei davon das sog. Große Spiel 19% und das Kleine Spiel 81% ausmachen. Die Klassen-, Sozial- und Sparlotterien, die neben den Lotterien des DLTB existieren, kommen auf Bruttospielerträge in Höhe von 979 Mio. Euro bei Spieleinsätzen in Höhe von 1,7 Mrd. Euro. Pferdewetten spielen bei Spieleinsätzen in Höhe von 0,2 Mrd. Euro rd. 45 Mio. Euro im erlaubten Markt ein (vgl. HMDIS, 2020, S. 17 f.).

Im stark wachsenden nicht genehmigten Markt wurden 2019 die Bruttospielerträge auf insgesamt 2,2 Mrd. Euro geschätzt. Der größte Teil davon entfällt auf nicht genehmigte Sportwettanbieter mit 1,3 Mrd. Euro, gefolgt von Online-Casino mit 514 Mio. Euro. Bei den Sportwetten werden davon den Angaben der obersten Glücksspielaufsichtsbehörde zufolge etwa 70% im stationären Vertrieb erzielt und 30% online. Daneben tragen Online-Zweitlotterien mit 345 Mio. Euro bzw. 16% und Online-Poker mit 56 Mio. Euro bzw. 3% zum nicht genehmigten Markt bei (vgl. HMDIS, 2020, S. 21).

Diese Werte mit Bruttospielerträgen von insgesamt 2,2 Mrd. Euro mögen im Vergleich zu den Bruttospielerträgen in Höhe von 11,1 Mrd. Euro im legalen Markt gering erscheinen und eine erfolgreiche Kanalisierung von 83% vermuten lassen. Ein Blick auf die Details und somit eine differenziertere Betrachtung ergeben jedoch ein anderes Bild.

So zeigt ein Blick auf die Spieleinsätze, dass nur noch 73% auf den genehmigten Bereich entfallen. Wie erwähnt, liegt diese Differenz in den unterschiedlichen Auszahlungsquoten begründet. Für den nicht regulierten Online-Poker und Online-Casino-Markt etwa geht die oberste Glücksspielaufsichtsbehörde in ihrem Bericht von einer Auszahlungsquote – in der Fachsprache auch als Return-to-Player (RTP)-Wert bezeichnet – von etwa 96% aus. Aus 14,2 Mrd. Euro Spieleinsätzen werden Bruttospielerträge von etwa 570 Mio. Euro generiert (vgl. HMDIS, 2020, S. 21). Bei Sportwetten variieren die Auszahlungsquoten, je nach Vertriebsform zwischen 80% im stationären Vertrieb und über 90% im Internet (vgl. HMDIS, 2020, S. 20). Hingegen ist die Auszahlungsquote bei Lotto nur rund 50% (vgl. HMDIS, 2020, S. 23). Im Übrigen ist auch bei den wirtschaftlich nahezu bedeutungslosen staatlichen Sportwettenanbietern Toto und oddset die Auszahlungsquoten mit 57% und 66% sehr deutlich unter denen privater Anbieter.⁸

Noch deutlicher wird der unterschiedliche Erfolg bei der Kanalisierung, wenn die einzelnen Glücksspielarten betrachtet werden. Im Bereich von Lotto und Lotterien existieren zwar einige nicht genehmigte Online-Zweitlotterien, auf welche insgesamt 0,7 Mrd. Euro an Spieleinsätzen entfallen. Diese fallen jedoch im Vergleich zu den rund 9 Mrd. Euro Spieleinsätzen beim DTLB gering aus, sodass die Kanalisierung bei über 90% liegt. Bei Spielbanken und Spielhallen sowie Geldspielgeräten in Gaststätten dürfte die Kanalisation ähnlich hoch sein, zu nicht legalem Spiel liegen hier keine Zahlen vor.

Betrachtet man allerdings die rapide wachsenden Spielformen der Online-Sportwetten, des Online-Pokers und des Online-Casinos so zeigt sich ein düsteres Bild in Bezug auf die Kanalisierung. Die Kanalisierungsrate liegt bei Sportwetten bei zwei Prozent, denn nur 0,2 Mrd. Euro der insgesamt 8,8 Mrd. Euro an Spieleinsätzen erfolgen bei lizenzierten Anbietern. Da für die Spielformen des Online-Pokers und des Online-Casinos aktuell noch ein Totalverbot herrscht, liegt die Kanalisierungsrate hier bei null Prozent. Zusammengefasst erreicht man bei den genannten Spielformen zusammen nur eine Kanalisierungsrate von unter einem Prozent. Das Kanalisierungsziel wird also in diesen Bereichen nahezu vollständig verfehlt.

Das Verfehlen des Kanalisierungsziels in diesen Bereichen ist besonders tragisch, da dies die am stärksten wachsenden Bereiche des Glücksspielmarktes sind. So haben sich etwa die Spieleinsätze bei Sportwetten zwischen 2013 und 2018 mehr als verdoppelt.⁹ Bei Online-Poker und Online-Casino ist die Entwicklung sogar noch rasanter (vgl. Peren und Clement, 2016; Haucap et al., 2017a, S. 106 ff.).

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass gerade bei den am schnellsten wachsenden Bereichen des Glücksspiels das Ziel der Kanalisierung bisher nahezu vollständig verfehlt wurde.

⁸ Dies wiederum führt regelmäßig zu harscher Kritik und schlechten Bewertungen von oddset auf Vergleichsportalen, vgl. etwa <https://www.sportwetten24.com/allgemein/oddset-sportwetten-test-2020-das-peinliche-angebot-beim-staatlichen-deutschen-buchmacher.html>

⁹ Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/557955/umfrage/wetteinsaetze-auf-dem-deutschen-sportwettenmarkt/>

5. Anforderungen an einen effektiven und sachgerechten Ordnungsrahmen

5.1 Ziele

Das Ziel, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu kanalisieren, nimmt eine gewisse Sonderstellung im Rahmen der aus juristischer Sicht gleichrangigen Zielsetzungen des GlüStV ein. Auch mit Blick auf andere Jurisdiktionen zeigt sich, dass die Erreichung der Ziele insbesondere durch die Schaffung eines wettbewerbsfähigen legalen Angebots ohne wesentliche Restriktionen im Produktangebot selbst gefördert wird. Nur unter dieser Bedingung finden beide Marktseiten im Rahmen des regulierten Marktes zusammen.

Die Kanalisierung des Spieltriebs in die angestrebten geordneten und überwachten Bahnen muss als Grundvoraussetzung für das Erreichen der weiteren, gleichrangigen Zielsetzungen des GlüStV überhaupt verstanden werden. Nur für ein reguliertes Umfeld kann der Gesetzgeber das Niveau von Jugend- und Spielerschutz bestimmen. Die für die Erreichung dieses Schutzniveaus veranlassten Maßnahmen können dann ihre Wirkung auf die Verbesserung des Jugend- und Verbraucherschutzes, auf die Spielsuchtprävention oder die Betrugs- und Kriminalitätsabwehr entfalten. Im nicht-regulierten Bereich ist dies grundsätzlich, mit den damit potentiell verbundenen Gefahren, nicht möglich.

5.2 Internationale Erfahrungen

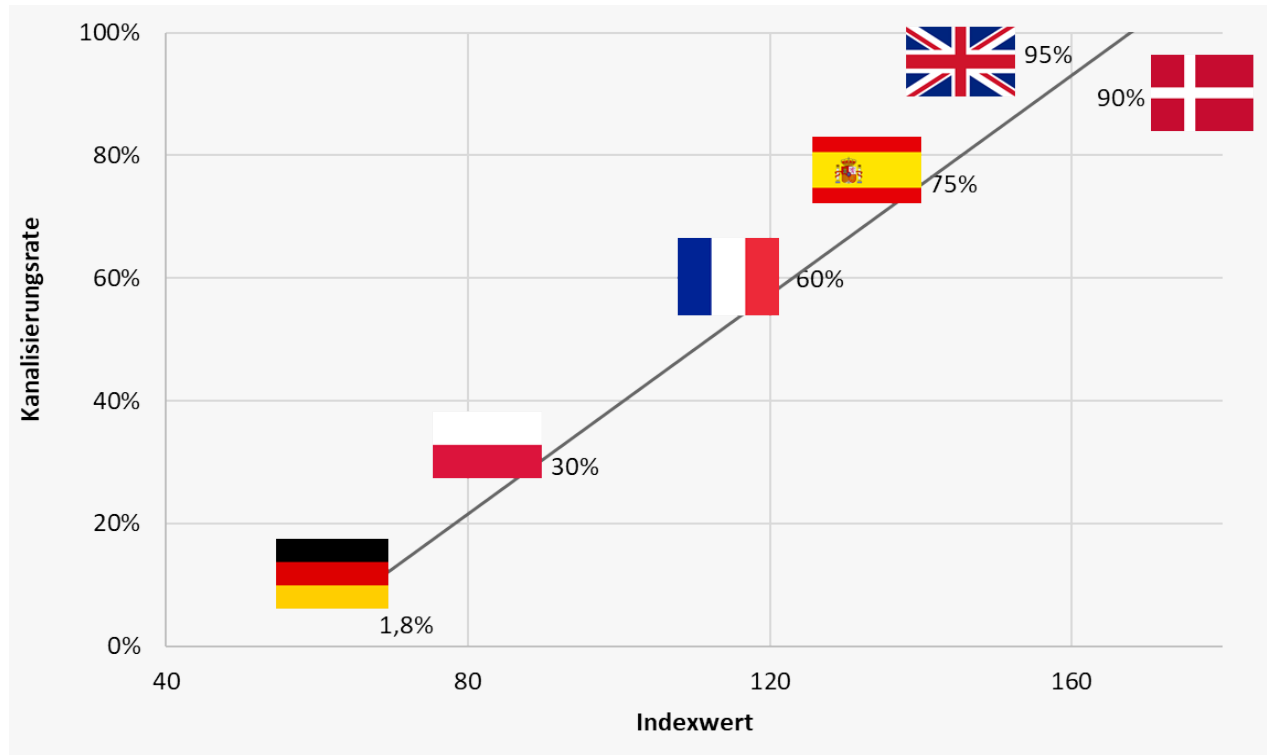
Studien aus anderen Ländern zeigen, dass eine erfolgreiche Regulierung des Glücksspiels auch zu einer hohen Kanalisierungsrate führen kann. Als positive Beispiele können hier Dänemark und Großbritannien (vgl. Haucap et al., 2017a, S. 139 ff. sowie S. 138 ff.) genannt werden, die beide über eine Kanalisierungsrate von über 90 Prozent verfügen. In Spanien und Frankreich liegt die Kanalisierungsrate mit 75 bzw. 60 Prozent etwas niedriger. Als negatives Beispiel kann Polen genannt werden. Dort liegt die Kanalisierungsrate bei nur etwa 30 Prozent. Ob eine Regulierung des Glücksspiels zu einer erfolgreichen Kanalisierung führt, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Die Analyse der Glücksspielmärkte verschiedener EU-Mitgliedstaaten hat gezeigt, dass besonders die quantitative Begrenzung der Lizenzen, das Verbot von Online-Casino und Online-Poker, die Einschränkung des Wett- oder Spielprogramms sowie die Ausgestaltung der Glücksspielsteuern, insbesondere wenn sie als Spieleinsatzsteuer angelegt ist, dem Kanalisierungsziel entgegenwirken (vgl. Haucap et al., 2017a, S. 158 ff.). In Dänemark, Frankreich und Spanien hat im Zuge der Liberalisierung bzw. der Lizenzerteilung bei Online-Casino und Online-Poker eine Verlagerung der Glücksspielaktivitäten vom nicht-lizenzierten in den lizenzierten Markt stattgefunden und die Kanalisierungsrate hat sich dementsprechend erhöht (vgl. Abbildung 1 unten).

Um die Auswirkungen der verschiedenen Faktoren auf die Kanalisierungsrate zu ermitteln, haben Haucap et al. (2017a) den DICE-Kanalisierungsindex entwickelt. Dabei wurden die Regulierungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer kanalisierenden Wirkung im Hinblick auf die Glücksspielaktivitäten unterschiedlich gewichtet. Je höher der Indexwert, desto zielführender ist das Maßnahmenbündel im Hinblick auf eine hohe Kanalisierungsrate. Konkret werden folgende Maßnahmen mit den in Klammern angegebenen Gewichten berücksichtigt: Begrenzung der Lizenzzahl (5), Beschränkung Online-Casino (5), Beschränkung Online-Poker (5), Werbeverbote (3), Offshore-Blocking (2), Steuerhöhe (4), Steuerbemessungsgrundlage (5), einfaches

Authentifizierungsverfahren (4) sowie Wettprogrammbeschränkung (4) (vgl. Haucap et al., 2017a, S. 158 ff.).

Die folgende Abbildung zeigt einen eindeutig positiven Zusammenhang zwischen Indexwert und Kanalisierungsrate: Die Länder mit einem niedrigen Indexwert weisen auch die niedrigsten Kanalisierungsquoten auf.

Abbildung 1: DICE-Kanaliserungsindex und Kanalisierungsrate



Quelle: Haucap et al. (2017a), S. 161.

Verglichen mit den Marktbedingungen und -ergebnissen der dargestellten Vergleichsländer weist Deutschland noch die größte Ähnlichkeit mit Polen auf, obwohl selbst Polen bisher ein deutlich liberaleres Regime für den Glücksspielmarkt hatte als Deutschland. Gleichwohl besitzen Polen und Deutschland bisher die niedrigsten Kanalisierungsraten. Dies ist im Wesentlichen auf die schlechten Rahmenbedingungen im Glücksspielmarkt zurückzuführen: Regelungen wie die bisherigen Verbote sowohl für Online-Poker als auch für Online-Casino, eine Spieleinsatzsteuer (anstelle einer Bruttospielertragssteuer), das Fehlen einer unabhängigen Regulierungsbehörde für Glücksspielbelange sowie weitreichende Werbebeschränkungen haben Marktbedingungen geschaffen, die weder auf Anbieter- noch auf Nachfragerseite Anreize geboten haben, im lizenzierten Markt aktiv zu werden.

Die Auswirkungen einer Liberalisierung des Glücksspiels auf die Kanalisierungsrate zeigen sich deutlich am Beispiel Frankreichs. Dort kam es 2010 zu einer Liberalisierung von Online-Sportwetten und Online-Poker. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zur Liberalisierung im Jahr 2010 etwa 75 Prozent der Online-Einsätze auf illegalen Websites getätigt wurden.¹⁰ Seitdem hat sich der Graumarktanteil („Offshore“) deutlich reduziert und lag 2016 unter 30 Prozent (vgl. Abbildung 2).

¹⁰ <https://www.qivive.com/de/%C3%B6ffnung-des-marktes-der-online-wettspiele-frankreich>, abgerufen am 11. Januar 2021.

Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass der in der Abbildung dargestellte Offshore-Anteil sich nur auf den sogenannten Graumarkt bezieht und den Schwarzmarkt nicht berücksichtigt. Copenhagen Economics (2016) beziffert die Kanalisierungsrate für das Jahr 2016 auf nur rund 50 Prozent.

Abbildung 2: Entwicklung des Offshore-Anteils im französischen Online-Glücksspielmarkt von 2007-2016



Quelle: Haucap et al. (2017a, S. 124).

Es zeigt sich, dass es im Zuge der Liberalisierung zu einer Erhöhung der Kanalisierungsquote kam. Allerdings wies der Ordnungsrahmen in Frankreich auch nach 2010 noch einige Schwächen auf, wie etwa die Besteuerung des Spieleinsatzes (und nicht des Bruttospielertrags) sowie das weiterhin bestehende Verbot von Online-Casino. Dadurch konnten Kanalisierungsraten wie in Dänemark oder Großbritannien, die sich für die Besteuerung des Bruttospielertrags und eine Liberalisierung des Online-Casino Marktes entschieden haben, in Frankreich nicht erreicht werden. Aufgrund der beschränkten Erfolge bei der Kanalisierung hat sich Frankreich zudem zumindest für Online-Poker unlängst für den Wechsel zur Besteuerung des Bruttospielertrags entschieden.¹¹

Der internationale Vergleich zeigt Möglichkeiten auf, wie ein dem Kanalisierungsziel dienender Ansatz gerade im Sinne des Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutzes aussehen kann. So sollte die Konzessionsvergabe allein auf qualitativen Kriterien fußen und nicht willkürlichen (mitunter unionsrechtswidrigen) quantitativen Beschränkungen folgen. Während ein innovatives, innovationsoffenes und breites Produktspektrum abgestimmt auf die Kundenbedürfnisse unabdingbar erscheint, kann über vielfältige und zielgerichtete Maßnahmen (bspw. adäquate Identifizierungs- und

¹¹ Vgl. <https://igamingbusiness.com/french-senate-approves-shift-to-ggr-tax-for-gambling/>, abgerufen am 10. Dezember 2020.

Authentifizierungsmethoden, eine spielform- und anbieterübergreifende Sperrdatenbank, verpflichtende durch den Spieler selbst gewählte Limits etc.) eine Kontrolle der Anbieter und des Marktes und so ein Schutz der Spieler erreicht werden. Gerade die fortschreitende Digitalisierung erzeugt stets neuartige und innovative Produkte, Produktformen sowie Geschäftsmodelle, die sich an der zunehmend digitalen Lebenswirklichkeit der Menschen orientieren. Alle europäischen Jurisdiktionen verfolgen mit der Regulierung nahezu identische Ziele wie Deutschland, und in keinem Mitgliedsstaat ist eine „Laissez-faire“-Haltung zum Glücksspiel feststellbar. Vielmehr werden überall zielgerichtete Maßnahmen eingesetzt, um ein Schutzniveau zu garantieren und gleichzeitig eine möglichst umfassende Lenkung des Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen zu gewährleisten. Wie sich im internationalen Vergleich zeigt, ist hiermit kein grundsätzlicher Widerspruch oder ein „Entweder-oder“ verbunden ist.

5.3 Konkrete Anforderungen an einen effizienten Ordnungsrahmen für Glücksspiel

Ganz allgemein sollte der empirische Maßstab zur Beurteilung der Erreichung gesetzgeberischer Ziele einer Glücksspielregulierung das tatsächliche Spielverhalten sein. Während grundsätzlich ein Rückgang der Nutzung von Glücksspielen in Deutschland zu beobachten ist, gilt dies für den Verlauf der Spielsuchtprävalenz über die Zeit hinweg nicht (vgl. Stöver und Baur, 2017). Es muss vielmehr davon ausgegangen werden, dass die Rate glücksspielbezogener Probleme nicht gesunken ist. Somit steht zu befürchten, dass regulatorische Eingriffe zwischen 2007 und heute bestenfalls wirkungslos waren – schlimmstenfalls sogar kontraproduktiv gewirkt und glücksspielbezogene Risiken für deutsche Bürger erhöht haben.

Die deutsche Glücksspielregulierung sieht schon heute eine Vielzahl verhältnispräventiver Maßnahmen (Begrenzung der Verfügbarkeit, Verbot von Online-Spielformen) vor. Dies basiert offenbar auf der Annahme, dass ein linearer Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit eines Suchtobjektes und dem Ausmaß der Suchtprävalenz in einer Gesellschaft besteht. Diese Annahme besitzt in der theoretischen Situation die Plausibilität, dass, wenn ein Suchtobjekt nicht verfügbar ist, es auch nicht zur Sucht kommen kann. Empirische Untersuchungen können diese anschauliche Schlussfolgerung aber nicht hinreichend untermauern. Während zwar Prävalenzstudien existieren, die einen solchen Effekt zeigen können, existieren ebenso Studien, die bei einer Erhöhung der Verfügbarkeit keinerlei Änderung oder sogar einen Rückgang bei der Suchtprävalenz fanden (vgl. Stöver und Baur, 2017). Auch auf einer Makro-Ebene ist aufgrund der angestellten Ländervergleiche nicht feststellbar, dass Glücksspielregulierungen in Europa mit regulierten Märkten mit privaten Glücksspielanbietern zu einer Erhöhung der jeweiligen Prävalenzraten pathologischen Glücksspiels geführt hätten. Basierend auf dieser Evidenz ist nicht davon auszugehen, dass eine rein quantitative Begrenzung des Glücksspielangebots oder Totalverbote keine wirksame Maßnahme zur Erreichung der Präventionszielsetzung darstellt.

Gerade im digitalen Glücksspielbereich sah die bisherige Regulierung vielfach ein totales Verbot vor. Dies wird zumeist über die Besonderheiten des Internets argumentiert: Während manche Forscher feststellen, dass das Internet (lediglich) ein weiterer Vertriebsweg sei, haben andere festgestellt, dass die Möglichkeiten des Internets aber auch dazu führen können, dass sich die Charakteristika der angebotenen Spiele verändern und diese dadurch risikobehafteter werden. Die Diskussion dazu ist noch nicht abgeschlossen, der derzeitige Stand lässt sich aber

dahingehend zusammenfassen, dass Online-Glücksspiele eventuell neuartige Risikofaktoren mit sich gebracht haben mögen, durch die Digitalisierung gleichzeitig aber ebenfalls neuartige Methoden des Spielerschutzes möglich werden und das Internet so potenziell als starke Umgebung für den Spielerschutz ausgestaltet werden kann (vgl. Stöver und Baur, 2017). Auf Basis der Erkenntnisse der Ländervergleiche ist zu konstatieren, dass es zu keinem (bspw. in Großbritannien befürchteten) Anstieg glücksspielbezogener Probleme durch die Regulierung von Online-Glücksspielen gekommen ist (vgl. Stöver und Baur, 2017).

Im Hinblick auf das Kanalisierungsziel ist vor allem die Schaffung eines wettbewerbsfähigen lizenzierten Angebots wichtig. Nur auf diese Weise werden sich beide Marktseiten für das regulierte Glücksspielsegment entscheiden. So muss einerseits die Wettbewerbsfähigkeit der Anbieter gewährleistet sein, um im Markt gegen unlizenzierte Glücksspielbetreiber bestehen zu können, andererseits das Angebot attraktiv genug sein, um ebenfalls die Nachfrage zu kanalisieren. Auf diese Weise scheint auch eine Verbesserung des Jugend- und Verbraucherschutzes möglich, da Spieler nur durch ein breites legales Glücksspielangebot vor unlizenzierten Anbietern geschützt werden, die keine Verbraucherstandards befolgen. Die deutsche Glücksspielregulierung bedarf daher einer grundsätzlichen Neuordnung.

Zu den klassischen Gefahrenbildern in Verbindung mit dem Angebot und der Nachfrage von Glücksspielen zählen Delikte wie Betrug, Steuerhinterziehung und Geldwäsche (vgl. Haucap et al., 2017b). Diese Gefahren gilt es durch eine effektive Regulierung weitestgehend zu unterbinden. In diesem Zusammenhang besteht eine äußerst schwierige empirische Datenlage zu glücksspielbezogenen Betrugs- und Kriminalitätsfällen in Deutschland. Die Zahl der erfassten Fälle ist sehr gering. Eine höhere Dunkelziffer ist durchaus denkbar, doch gibt es auch Faktoren, die auf eine moderate Gefahr hindeuten. Durch die hohe Nachverfolgbarkeit elektronischer Zahlungsströme und der Kundenidentifizierungsverfahren scheint das Geldwäscherisiko im Online-Glücksspielbereich trotz teilweise hoher Ausschüttungsquoten überschaubar zu sein. Durch die Einbindung von Online-Glücksspielanbietern in den Kreis der Verpflichteten im Zuge der Umsetzung der 4. EU-Geldwäscherichtlinie werden zudem einheitliche Sorgfalts- und Meldepflichten normiert. Auch die Akzeptanz der Kunden in diesem Segment deutet auf eine moderate Betrugsgefahr hin. So lässt sich anhand des Consumer Market Scoreboards der Europäischen Kommission, welches die Marktperformance im Hinblick auf die Konsumentenfreundlichkeit misst, erkennen, dass der Markt für Online-Glücksspiel und Lotterieservices ein unterdurchschnittliches Maß an Problemen seitens der Konsumenten mit den Anbietern aufweist.

Eine effiziente Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung kann nur auf Grundlage einer erfolgreichen Kanalisierung gelingen, da sich die Angebote im nicht regulierten Markt staatlicher Kontroll- und Einflussmöglichkeiten entziehen. Was die Anbieter von Glücksspielen betrifft, so sollten künftig umfassende Prüfungen im Zusammenhang mit der Lizenzierung sowie laufende Revisionen, Zertifizierungen u.a. von Mitarbeitern, Technik und Software sicherstellen, dass die zugelassenen Anbieter und deren Produkte und Dienstleistungen integer sind. Dem Versuch krimineller, Glücksspielprodukte zu Lasten der Glücksspielanbieter oder anderer Kunden zu missbrauchen, stehen selbstregulatorische und selbstschützende Maßnahmen der Glücksspielwirtschaft entgegen. Aus kommerziellem Interesse und Eigenschutz wirken Anbieter darauf hin, dass die von ihnen angebotenen Produkte und Dienstleistungen transparent und nicht manipulierbar sind. Zu diesen Maßnahmen zählen die Identifizierung und Authentifizierung von Kundendaten, die Erstellung von Spielerprofilen,

risikobasierte Analysen sowie ein umfangreiches Überwachungs- und Überprüfungssystem zur Identifikation von Auffälligkeiten. Somit bestehen trotz der sich nicht entfaltenden regulatorischen Wirkung des bisherigen GlüStV dennoch einige Schutzmechanismen. Gleichwohl wäre es wünschenswert, wenn die zukünftige Glücksspielaufsichtsbehörde eine empirische Grundlage und einen besseren Überblick über das Marktgeschehen erhielte. Hierzu haben sich in anderen Jurisdiktionen u.a. Safe-Server bewährt, auf denen Transaktionsdaten revisionssicher gespeichert und für Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt werden.

Ein Sonderfall unter den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages ist der Schutz der Integrität des Sports, da mit der Sportwette lediglich eine Art des Glücksspiels adressiert wird. Schutzobjekt ist die Unversehrtheit und Unbeeinflussbarkeit sportlicher Wettbewerbe durch die Abwehr wettbezogener Spielmanipulation – auch präventiv im Vorfeld der eigentlichen Gefahrenabwehr (vgl. Nolte und Würdehoff, 2017). Bei der Erreichung dieses Ziels ist der Glücksspielstaatsvertrag 2012 aus zwei Gründen auf ganzer Linie gescheitert. Zum einen verhinderte die missglückte Kanalisierung in einen regulierten Sportwettenmarkt effektiven Integritätsschutz hinsichtlich der bewettbaren Wettbewerbe. Das strukturell defizitäre – sinnwidrig quantitativ begrenzte – Konzessionsmodell war als fauler Kompromiss zwischen staatlichem Veranstaltungsmonopol und zunehmendem europarechtlichen Kohärenzdruck zum Scheitern verurteilt und war der wesentliche Ursprung des Schwarzmarktwachstums. Zum anderen fehlte hinsichtlich der Effektivität der im Glücksspielstaatsvertrag enthaltenen Restriktionen über Art und Umfang zulässiger Sportwetten jeglicher wissenschaftlich-empirischer Rückhalt. Sowohl das Verbot sogenannter “Ereigniswetten” als auch die restriktive Regulierung von Live-Wetten stellen mangels Geeignetheit, zur Manipulationsprävention beizutragen, eine unverhältnismäßige Einschränkung der europäischen Dienstleistungsfreiheit dar (vgl. Nolte und Würdehoff, 2017).

Signifikante anbieterseitige Limits bei Live- und Ereigniswetten begrenzen die Liquidität dieser Märkte und erhöhen das Entdeckungsrisiko potenzieller Manipulatoren. Zugleich konterkariert die Untersagung dieser seitens der Verbraucher stark nachgefragten Wettarten das Kanalisierungsziel. Zugunsten des Schutzes der sportlichen Integrität sollte daher die empirisch rückhaltlose, willkürliche Unterscheidung von Live- und Pre-Match-Wetten sowie von Ergebnis- und Ereigniswetten aufgegeben werden. Stattdessen wären die Wettverläufe lizenzierter Anbieter engmaschig zu kontrollieren, wie dies im erfolgreich regulierten britischen Sportwettenmarkt geschieht (vgl. Nolte und Würdehoff, 2017).

Weitere zielorientierte Maßnahmen sind der Ausschluss von Wetten auf Amateur- und Jugendspiele, die Beibehaltung der Inkompatibilitätsregelungen und die weitere Promotion von Frühwarnsystem. Darüber hinaus sind die Glücksspielaufsichtsbehörden aufgerufen, ihrem selbstgesteckten Anspruch gerecht zu werden und den Sportbeirat kontinuierlich beratend in seine Entscheidungsprozesse einzubinden. Die Mitglieder des Sportausschusses fühlen sich bislang zu selten zu Rate gezogen und sehen ihre Positionen in den Beiträgen des Glücksspielkollegiums nicht angemessen repräsentiert (vgl. Nolte und Würdehoff, 2017).

5.4. Zwischenfazit

Die Evaluierung der bisher geltenden deutschen Glücksspielregulierung zeigt, dass die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages nachvollziehbar, ökonomisch gut begründbar und angemessen sind. Die Ziele entsprechen berechtigten staatlichen

Schutzinteressen. Jedoch ist der in Deutschland bisher gewählte Ansatz, diese Ziele durch Monopole, selektive Marktöffnung, Restriktionen und Totalverbote vieler Spielformen durchzusetzen, als inkohärent und – wie auch die bisherige Administration durch das verfassungswidrige Glücksspielkollegium (vgl. Kirchhof 2016a, 2016b, 2017) – für die Zielerreichung ungeeignet. Die Ziele des GlüStV werden, teils deutlich, verfehlt. Der internationale Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsstaaten zeigt, dass dies kein exklusiv deutsches Phänomen ist. Dennoch haben viele europäische Staaten bereits durch eine kontrollierte Marktöffnung nach qualitativen Kriterien ein weitaus höheres Schutz- und Kontrollniveau erreicht als Deutschland. Der DICE Kanalisierungs-Index und unsere Analyse dieser Länder deutet darauf hin, dass Regulierungsmodelle wie in Großbritannien oder Dänemark geeigneter sind, die Ziele des GlüStV zu erfüllen als der bisher von den Bundesländern bis 2020 verfolgte Ansatz.

Aufbauend auf den Erkenntnissen dieser Evaluierung lassen sich zwei zentrale Schlussfolgerungen ziehen, wie die Ziele des GlüStV besser erreicht werden können. Zum einen zeigt sich, dass eine kontrollierte Öffnung des Glücksspielmarktes nicht zu einem erkennbaren Anstieg der Suchtprävalenz führt (vgl. Stöver und Bauer, 2017), sondern dem Staat die Kontrolle über den Markt verschafft. Durch eine kontrollierte Öffnung gewinnen die Aufsichtsbehörden einen besseren Überblick über das Marktgeschehen und damit die Möglichkeit auch schutzbedürftige Spieler besser zu adressieren. Zum anderen erlangen staatliche Behörden eine wesentlich bessere Datengrundlage, welche wiederum dazu beiträgt, die Regulierung evidenzbasiert weiterzuentwickeln und zu verbessern. All dies setzt eine möglichst effektive Kanalisierung voraus, weswegen dieser Zielstellung des GlüStV faktisch der Status *primus inter pares* eingeräumt werden muss.

Die Digitalisierung des Glücksspielmarktes sollte zudem nicht allein als Risiko, sondern auch als Chance zur besseren Kontrolle des Marktes betrachtet werden. Mit einer Ausdehnung des Glücksspiels ins Internet verliert der Markt zwar seine natürlichen Grenzen und es entstehen weitere Missbrauchspotenziale für Wachstum. Die Digitalisierung öffnet allerdings auch den Weg für neuartige, äußerst effektive Sicherheits- und Kontrollmaßnahmen. Ob Suchtprävention durch zentrale Sperrung gefährdeter Spieler, die flexible Limitierung von Einsätzen, den Schutz der Verbraucher vor Spielmanipulation und Betrug oder der Gefahrenabwehr im Bereich der Geldwäsche – moderne Monitoring-, Sperr- und Identifizierungssysteme ermöglichen dem Regulator eine umfassende Kontrolle des Marktes.

Aus den genannten Gründen und unter Einbezug des internationalen Vergleichs scheint die Ausgestaltung der Regularien des deutschen Glücksspielstaatsvertrags im Hinblick auf das Ziel der Kanalisierung, das als Grundvoraussetzung für sämtliche anderen, gleichgestellten Ziele des Glücksspielstaatsvertrags betrachtet werden kann, als bisher völlig verfehlt. Der neue Glücksspielstaatsvertrag 2021 kommt hier zu wesentlichen Verbesserungen, wenngleich auch der neue Ordnungsrahmen noch Schwachstellen aufweist, wie im nächsten Abschnitt erläutert wird.

6. Der neue Glücksspielstaatsvertrag 2021

Der neue „Staatsvertrag zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Deutschland und zur Errichtung einer gemeinsamen Aufsichtsbehörde“, auch als Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag („GlüStV 2021“) bezeichnet, soll ab dem 1.7.2021 die Liberalisierung des deutschen Glücksspielmarktes ermöglichen. Vorgesehen ist insbesondere die Öffnung der Märkte für Online-Glücksspiele und Sportwetten sowie

die Einrichtung einer gemeinsamen Aufsichtsbehörde, die ihren Sitz in Sachsen-Anhalt bzw. genauer in Halle (Saale) haben und zum 01.01.2023 ihre Arbeit aufnehmen soll. Die geplanten Änderungen werden im Folgenden kurz beschrieben und evaluiert.

6.1 Lizenzen

Am staatlichen Lottomonopol hält der GlüStV 2021 fest, auch wenn eine überzeugungskräftige juristische Begründung des Lotteriemonopols Ennuschat (2019, S. 88) zufolge nicht gerade leicht fällt.¹² Für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele jedoch sind ebenso wie für Online-Casino Lizenzierungsverfahren geplant, die ein legales Anbieten dieser Spiele in Deutschland ermöglichen. Bis Oktober 2020 gab es, wie oben beschrieben, nur Lizenzen aus Schleswig-Holstein, die wiederum nur für eben dieses Bundesland Gültigkeit besaßen. Daher wurde in der Werbung stets der Hinweis »Nur für Spielerinnen und Spieler aus SH« eingeblendet. Wer als Nicht-Schleswig-Holsteiner die Seiten aufrief, wurde auf die .com-Seite weitergeleitet, welche in der Regel mit einer Lizenz aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat betrieben wurde. Im Oktober 2020 wurden dann die ersten 15 Lizenzen für Sportwetten auf Basis des 3. GlüÄndStV vergeben. Sieben weitere Lizenzen wurden bis Februar 2021 vergeben.

Seit dem 15. Oktober 2020 dürfen zudem auch Online-Casinos bereits ihr Geschäft in Deutschland betreiben, ohne deswegen von den Aufsichtsbehörden verfolgt zu werden. Voraussetzung zur Teilnahme an dieser Vorabmarkteröffnung ist allerdings, dass die Casinos 30 Spielregeln einhalten, auf die sich die Bundesländer geeinigt haben. So muss jeder Spieler regelmäßig darauf hingewiesen werden, wieviel Geld er verloren oder gewonnen hat. Mit einem Panikbutton soll sich der Spieler zudem selbst für 24 Stunden sperren können. Diese Sperre gilt für jede Spieleseite. Die Webseite muss an die bundesweite Spielersperrdatei angeschlossen sein, und Spieler dürfen auf sämtlichen Online-Casinos nicht mehr als 1.000 Euro pro Monat einzahlen.

Mit Inkrafttreten des GlüStV 2021 soll sodann auch für Online-Casinos die offizielle Lizenzerteilung ermöglicht werden. Während die Anzahl der Konzessionen für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele jedoch nicht länger quantitativ begrenzt sein wird, soll nach §22c GlüStV 2021 für Online-Casino nur eine begrenzte Anzahl an Lizenzen eingeführt werden. Die Zahl der Konzessionen richtet sich dabei nach der Anzahl an erlaubten Spielbanken in einem Bundesland, die im jeweiligen Spielbankenrecht des Landes geregelt wird. Diese Regelung legt den Verdacht nahe, dass vor allem die existierenden Spielbanken eine Online-Casino-Lizenz erhalten sollen.

Bemerkenswert ist in diesem Kontext, dass die Anzahl der Spielbanken zwischen den Bundesländern nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch pro Kopf der Bevölkerung erheblich variiert. Während das Saarland allein sieben Spielbanken hat (davon allein drei in Saarbrücken), gibt es in Nordrhein-Westfalen bisher nur vier Spielbanken und in Thüringen keine einzige. Wie Haucap, Nedic und Şimşek (2021) zeigen, werden Spielbanken oftmals in Grenznähe oder in Kurorten betrieben, um Touristen bzw. Kurgäste zum Glücksspiel anzulocken, nicht aber um den Spieltrieb der heimischen Bevölkerung zu kanalisieren. Auch vor diesem Hintergrund erscheint es fragwürdig,

¹² Ennuschat (2019, S.88) führt allerdings auch aus, dass es bemerkenswert sei, „dass zahlreiche freiheitliche Staaten mit einer wettbewerbslich strukturierten Wirtschaft dennoch ein Lotteriemonopol kennen, und zwar selbst dann, wenn andere Glücksspielsektoren dem Wettbewerb geöffnet worden sind.“

die Lizenzvergabe für Online-Casinos an die Anzahl der existierenden Spielbanken in einem Bundesland zu knüpfen.

6.2 Spieler- und Jugendschutz

Neben den liberalisierenden Maßnahmen enthält der GlüStV 2021 zudem eine Reihe von Regelungen bezüglich des Spieler- und Jugendschutzes. So sollen drei zentrale und anbieterübergreifende Datenbanken geschaffen werden. Dabei handelt es sich erstens um eine Sperrdatei, die gesperrte und minderjährige Spieler anbieterübergreifend vom Online-Glücksspiel ausschließt, zweitens um eine Limitdatei, die den monatlichen Einzahlungsbetrag auf 1000 Euro begrenzt und drittens eine Aktivitätsdatei, die verhindern soll, dass ein paralleles Spielen stattfindet. Außerdem soll ein Spielsuchtfrüherkennungssystem eingeführt werden.

Bei virtuellen Automatenspielen sind darüber hinaus erhebliche Begrenzungen der Spielabläufe vorgesehen. Der Einsatz pro Spiel ist auf einen Euro begrenzt (§ 22a Abs. 7 GlüStV 2021). Die Mindestspieldauer je Spiel darf durchschnittlich fünf Sekunden nicht unterschreiten (§ 22a Abs. 6 GlüStV 2021). Jackpots und Autoplay-Funktionen sind verboten (§ 22a Abs. 4 und 8 GlüStV 2021), und nach einer Spielzeit von einer Stunde ist eine verbindliche Spielpause von fünf Minuten einzuhalten (§ 22a Abs. 9 GlüStV 2021).

Nach § 6c Abs. 1 GlüStV 2021 soll zudem ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit von 1000 Euro pro Monat eingeführt werden. Erhaltene Gewinne, die wiederum eingesetzt werden, zählen nicht dazu. Kritisch anzumerken ist, dass ein absolutes Einzahlungslimit von 1000 Euro nicht zwischen unterschiedlichen Einkommensverhältnissen differenziert. Deshalb erscheint hier eine Ausdifferenzierung nach Einkommensverhältnissen, sofern der Spieler ein hinreichend hohes Einkommen nachweisen kann, angebrachter. So könnte das Einzahlungslimit zunächst auf 1000 Euro begrenzt werden, jedoch bei Nachweis entsprechender Einkünfte auch erhöht werden. Zudem findet keine Risikogewichtung statt. Wer etwa beim Roulette im Online-Casino 500 Euro auf Rot und 500 Euro auf Schwarz setzt, erreicht das Einzahlungslimit ebenso wie jemand der 1000 Euro auf eine Zahl setzt. Um übermäßiges Spielen zu verhindern, erscheint eher eine nach Einkommensverhältnissen differenzierte Begrenzung der möglichen Spielverluste sinnvoll, nicht aber die pauschale Begrenzung der Einzahlungen.

Zudem soll das gleichzeitige Spielen mit mehreren Accounts verboten werden. Bislang verhindern stationäre Casinos innerhalb ihres Angebots, dass Spieler über mehrere Accounts zugleich spielen. Dies soll auch im Online-Bereich verboten bleiben und mit Hilfe einer Aktivitätsdatei überwacht werden. Branchenverbände sehen diese Regelung jedoch kritisch. Die Aktivitätsdatei zur Verhinderung parallelen Spiels im Internet nach § 6h GlüStV 2021 leiste angeblich keinen Beitrag zum Spielerschutz. Zudem gehe die vorgesehene fünfminütige Wartezeit beim Anbieterwechsel an der Lebenswirklichkeit der Verbraucher vorbei und letztlich sei auch das technische Ausfallrisiko der Datei zu Spitzenlastzeiten und die damit verbundenen Haftungsrisiken enorm.

In der Tat ist gerade bei Sportwetten nicht unbedingt klar, dass es vorteilhaft ist, paralleles Wetten bei verschiedenen Anbietern zu unterbinden, da so auch etwaige Arbitrage und das Ausnutzen unterschiedlicher Wettquoten deutlich erschwert wird.

Nach § 8a Abs. 1 GlüStV 2021 müssen „Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, (...) Personen [sperrern], die dies beantragen (Selbstsperre) oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre).“ Die Fremdsperre dürfte oftmals heikel sein, insbesondere wenn sie „aufgrund der Wahrnehmung des Personals“ erfolgt. Es erscheint ratsam, im Minimum eine behördliche Überprüfung einzuführen, um willkürlichen Entscheidungen vorzubeugen.

6.3 Werbemöglichkeiten

Auch die Werbemöglichkeiten der Glücksspielanbieter sollen in einem gewissen Ausmaß liberalisiert werden. Inhaber einer Lizenz sollen demnach zukünftig prinzipiell für ihre Angebote werben dürfen, wobei es eine Reihe von Regelungen zu Art, Ort und Zeitpunkt der Werbung geben wird. Unter anderem ist in Bezug auf die Werbung in § 5 Abs. 3 GlüStV 2021 auch geregelt, dass zwischen 6:00 und 21:00 Uhr „keine Werbung im Rundfunk und Internet für virtuelle Automaten Spiele, Online-Poker und Online-Casinospiele erfolgen“ darf. Ferner ist Werbung für Sportwetten im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen ist Werbung für Sportwetten auf dieses Sportereignis nicht zulässig. Hier stellt sich die Frage, wie praktikabel dies ist. Es erscheint besser, die Werberegeln regelmäßig zu evaluieren und sie stärker ins Ermessen der neuen Regulierungsbehörde zu stellen als dies abschließend gesetzlich zu regeln, da die Regulierungsbehörde flexibler auf neue Erkenntnisse reagieren kann

6.4 Sportwetten

Nach §21 Abs. 1a GlüStV 2021 sind „Sportwetten, die in erheblichem Maße anfällig für Manipulationen sind oder die Integrität des sportlichen Wettbewerbs gefährden, (...) unzulässig; dies betrifft insbesondere Geschehnisse, die ein Teilnehmer eines Sportereignisses selbst willkürlich herbeiführen kann. Sportwetten auf den Eintritt eines regelwidrigen Verhaltens oder die Sanktionierung (...) sind unzulässig.“ Bei Sportereignissen, die ein Teilnehmer selbst willkürlich herbeiführen kann, handelt es sich vor allem um Einzelsportarten. Dies hätte also zur Folge, dass Wetten auf Sportarten wie beispielweise Tennis, Formel 1, Ski oder olympische Einzelsportarten verboten wären.

Weiter heißt es unter §21 Abs. 4 GlüStV 2021: „Die Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten ist nicht zulässig. Während des laufenden Sportereignisses dürfen ausschließlich Wetten abgeschlossen werden, die (1) Wetten auf das Endergebnis oder (2) Wetten auf das nächste Tor, den nächsten Satz oder einen ähnlichen Bestandteil eines Endergebnisses in Sportarten, in denen regelmäßig nur eine geringe Gesamtanzahl dieser Ereignisse im Laufe des Sportereignisses auftritt, insbesondere im Fußball, Hockey, Eishockey oder Volleyball, sind.“

Diese Regelung wird zur Folge haben, dass Live-Wetten auf Ereignisse bei Sportarten wie Handball oder Basketball verboten sind. Besser wäre hier der neuen Regulierungsbehörde mehr Ermessen zu gestatten als eine gesetzliche Regelung.

Nach § 8 Abs. 3 Satz 5 GlüStV soll eine „Einlasskontrolle“ für Wettbüros geschaffen werden. Schon beim Betreten des Wettbüros besteht die Pflicht jeden Kunden mit dem Spielersperrsystem abzugleichen. Dies dürfte zu einer kostenintensiven Nachrüstung von bundesweit rund 4000 Wettbüros führen. Die Situation in einem Wettbüro ist eine gänzlich andere als die in einer Spielhalle. Der Abgleich mit dem Spielersperrsystem vor der Wettabgabe würde vollkommen ausreichen und wäre dabei unkomplizierter beziehungsweise kostengünstiger.

6.5 Besteuerung

Neben den Regeln des GlüStV 2021 wird auch die Besteuerung von Online-Glücksspielen ein zentraler Punkt des neuen Regelwerkes sein. Die Ausgestaltung der Besteuerung ist jedoch nicht im GlüStV selbst geregelt. Vielmehr wird die Besteuerung von Glücksspielen durch Bundesgesetz geregelt. Gleichwohl wird die Besteuerung einen erheblichen Einfluss darauf haben, ob und wie gut die Ziele des GlüStV 2021 erreicht werden können.

Eine effektive Kanalisierung hin zu legalen Online-Glücksspielen muss durch eine funktionierende Besteuerung flankiert werden, die Unterschiede der einzelnen Spielformen berücksichtigt und welche das legale Glücksspiel für Spielerinnen und Spieler nicht so unattraktiv macht, dass diese doch lieber im nicht-legalen Markt spielen.

Die deutsche Glücksspielbesteuerung kennt prinzipiell zwei verschiedene Besteuerungsmodelle: die Besteuerung der Spieleinsätze und die Besteuerung des Bruttospielertrags. Bei der Besteuerung der Spieleinsätze wird der eingesetzte Betrag pro Spiel versteuert. Bei der Besteuerung des Bruttospielertrags wird hingegen nicht der Spieleinsatz besteuert, sondern der sog. Bruttospielertrag, der sich als Differenz aus sämtlichen Spieleinsätzen (inklusive etwaiger Teilnahmeentgelte) und der Auszahlungen an die Spieler ergibt. Bei der Besteuerung des Bruttospielertrags wird diese Differenz dann mit einem bestimmten Steuersatz belegt.

Eine Arbeitsgruppe einiger Landesfinanzministerien hatte zunächst vorgeschlagen, nicht den Bruttospielertrag, sondern – im krassen Gegensatz zu fast allen anderen EU-Mitgliedsstaaten – den Spieleinsatz zu besteuern.¹³ Als Steuersatz wurde zunächst acht Prozent für virtuelle Automatenspiele, 5,3 Prozent für Online-Poker und zehn Prozent für Online-Casinospiele vorgeschlagen. Später wurde dann ein Satz von 5,3 Prozent für alle drei Spielarten vorgeschlagen. Auch für Sportwetten soll die schon bestehende Sportwetten-Einsatzsteuer von bisher fünf auf 5,3 Prozent angehoben werden.¹⁴

Eine Besteuerung des Spieleinsatzes in Höhe von acht oder 5,3 Prozent würde jedoch dazu führen, dass das legale Glücksspiel für Spieler in Deutschland unattraktiv wird: Faktisch gefährdet eine solche Spieleinsatzsteuer das Ziel der Kanalisierung des Glücksspiels in massiver Weise, weil eine Spieleinsatzsteuer von acht bzw. 5,3

¹³ Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/online-casino-deutschland-casino-1.5156044>.

¹⁴ Vgl. Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotterieggesetzes und der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotterieggesetz, Bundesrat Drucksache 209/21 vom 10.03.2021.

Prozent die möglichen Ausschüttungsquoten und somit die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des legalen Spiels so eklatant verschlechtert, dass viele Spieler lieber im nicht-legalen Markt spielen werden.

Dies lässt sich am Beispiel der virtuellen Automaten Spiele gut verdeutlichen. Bei virtuellen Automaten Spielen handelt es sich um eine Form des Glücksspiels, bei dem Spielautomaten online simuliert werden. Die Gewinnwahrscheinlichkeit wird dabei über die Auszahlungsquote an den Spieler, den sogenannten „RTP-Wert“, definiert, wobei RTP für „Return to Player“ steht. Im Durchschnitt liegt die Auszahlungsquote bei den virtuellen Automaten Spielen derzeit bei etwa 96 Prozent, wie im Jahresreport 2018 der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden in Hessen nachzulesen ist (vgl. HDMIS, 2019, Tz. 3.2). Dies bedeutet, dass Spieler im Durchschnitt 96 Prozent ihres Spieleinsatzes wieder zurückgewinnen. Vier Prozent des Einsatzes erhält das Casino im Durchschnitt. Bei einer Spieleinsatzsteuer von acht oder auch 5,3 Prozent macht das Online-Casino somit – sofern sich nichts an den Auszahlungsquoten ändern würde – Verluste, da die Steuerlast die Einnahmen übersteigen. Eine Spieleinsatzsteuer von acht bzw. 5,3 Prozent wirkt demnach wie eine Besteuerung des Bruttospielertrags von über 100 Prozent. Unter einer derart hohen Steuerlast kann naturgemäß kein Online-Casino wettbewerbsfähig agieren und würde somit mittel- oder langfristig aus dem Markt ausscheiden, wenn der RTP-Wert nicht angepasst wird.

Online-Glücksspielanbieter müssten daher die Auszahlungsquoten anpassen. Ausgehend von einer wettbewerbsfähigen Auszahlungsquote von derzeit durchschnittlich 96 Prozent müsste das Online-Casino diese um die Höhe der Spieleinsatzsteuer auf 88 bzw. 91,7 Prozent reduzieren. Eine solche Spieleinsatzsteuer von acht bzw. 5,3 Prozent würde dann wie eine Bruttospielertragssteuer von 66,67 bzw. 57,0 Prozent (acht bzw. 5,3 Euro Steuern von den dann einbehaltenen 12 bzw. 9,30 Euro) wirken. Die Steuerlast ist selbst bei einer Reduzierung der Auszahlungsquote daher immer noch immens – vor allem im europäischen Quervergleich, wo die durchschnittliche Bruttospielertragssteuer bei 19 Prozent liegt (vgl. Haucap, Fritz und Thorwarth, 2020; PWC, 2021).

Praktisch wird sich eine solche Absenkung der Auszahlungsquote von 96 auf 88 bzw. 90,7 Prozent jedoch kaum umsetzen lassen. Spielerinnen und Spieler könnte nämlich auf dem Schwarzmarkt mit demselben Startbudget effektiv etwa dreimal bzw. 2,4-mal so viel einsetzen bzw. effektiv dreimal bzw. 2,4-mal so lange spielen wie auf dem regulierten Markt. Das Angebot an Online-Glücksspielen ist dabei riesig und die Branche sehr wettbewerbsintensiv. So existieren allein für Spielerinnen und Spieler aus Deutschland knapp 1.500 Online-Casinos, ein großer Teil davon agiert hierbei im nicht-regulierten Bereich, vor allem aus dem asiatischen und karibischen Raum (vgl. Haucap, Fritz und Thorwarth, 2020). Auf einschlägigen Portalen wie casino.guru wird mehr als der Hälfte dieser Anbieter mindestens eine gute Reputation bescheinigt, was Spielerinnen und Spielern ein Gefühl von Sicherheit und Zuverlässigkeit vermittelt. Die Portale sind auch für deutsche Spieler leicht zu erreichen, sie bieten ähnlichen Content an, der auch in deutscher Sprache verfügbar ist, und locken Spieler mit attraktiven Boni. Zudem existieren explizite Vergleichsportale¹⁵, auf denen Spieler die Konditionen (insb. die Auszahlungsquoten) und Entgelte verschiedener Anbieter sehr leicht vergleichen können. Die Substitutions- und Wechselbereitschaft der

¹⁵ Vgl. <https://www.gambling.com/de/online-casinos/strategie/die-6-online-casinos-mit-der-besten-auszahlung-97000>, <https://www.casino.org/de/auszahlungsquote/> oder <https://www.casinoonline.de/beste-auszahlungsquoten.php>

Spielerinnen und Spieler dürfte daher hoch sein. Die in Europa lizenzierten Casinoseiten sind daher einem hohen Maß an Wettbewerb durch Casinoseiten aus dem nicht regulierten Bereich ausgesetzt.

Bemerkenswert ist in diesem Kontext auch, dass die implizite Spieleinsatzsteuer bei Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten im Jahr 2019 in Hessen bei 4,6 Prozent lag, da auf 2659 Mio. Euro Spieleinsatz Vergnügungs- plus Umsatzsteuern in Höhe von 122 Mio. Euro gezahlt wurden (HMDIS, 2020, S. 23). Die implizite Bruttospielertragssteuer bei Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten lag in den Jahren 2018 und 2019 bundesweit bei 25,3 Prozent, da auf einen Bruttospielertrag in Höhe von 5500 (2018) bzw. 5900 (2019) Mio. Euro Vergnügungs- plus Umsatzsteuern in Höhe von 1392 (2018) bzw. 1495 (2019) Mio. Euro entrichtet wurden (HMDIS, 2020, S. 6 & S. 21). Damit liegt sowohl die implizite Spieleinsatzsteuer bei Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten unter den geplanten 5,3 Prozent für Online-Spiele. Vor allem aber liegt die viel bedeutsamere implizite Bruttospielertragssteuer bei Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten mit gut 25 Prozent deutlich unter den Sätzen von 66,67 bzw. 57,0 Prozent, die sich bei einer Spieleinsatzsteuer von acht bzw. 5,3 Prozent bei Online-Spielen ergäben.

Wissenschaftliche Studien und der europäische Vergleich zeigen, dass eine Spieleinsatzsteuer erhebliche negative Auswirkungen auf die Kanalisierungsquote hat (vgl. Copenhagen Economics, 2020). Von einer Austrocknung des illegalen Spielbetriebs kann somit keinesfalls ausgegangen werden. Im Gegenteil: die geplante Steuer würde die legale Betätigung virtueller Automaten Spiele senken und damit das Volumen des illegalen Glücksspiels erhöhen. Somit wäre eine Abwanderung der Spieler vom regulierten in den Schwarzmarkt praktisch vorprogrammiert. Das Kanalisierungsziel kann so nicht erreicht werden. Faktisch wirkt die Spieleinsatzsteuer damit nicht nur der Kanalisierung und den anderen Zielen des GlüStV, die von einer erfolgreichen Kanalisierung abhängen, sondern auch den fiskalischen Interessen strikt entgegen.

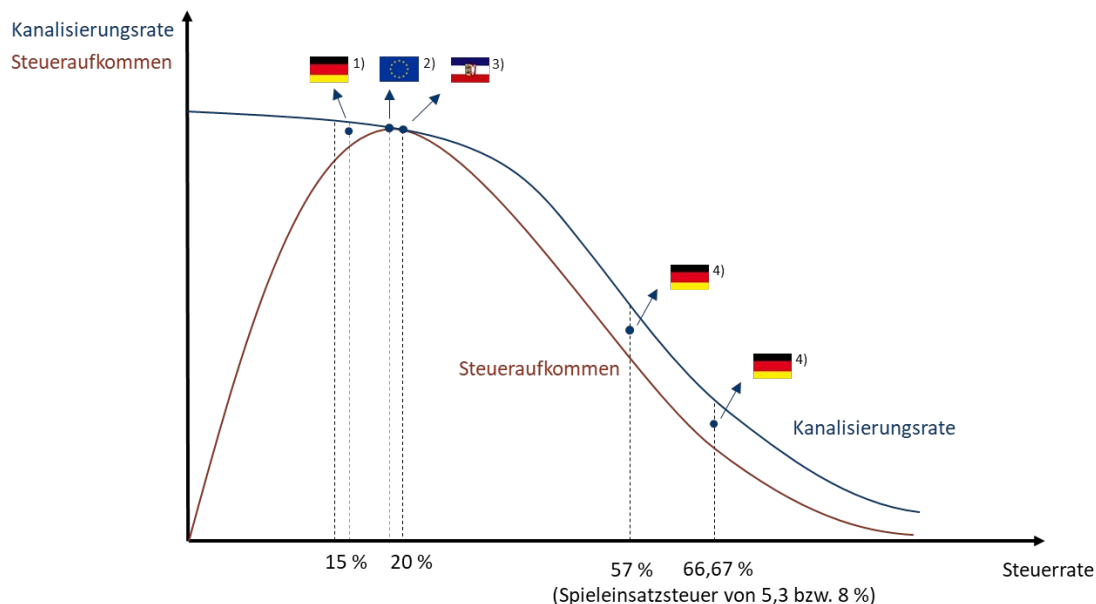
Die reduzierte Spieldauer konterkariert auch das Ziel des GlüStV 2021 in Bezug auf den Spielerschutz. Neben dem möglichen Gewinn ist für Spieler virtueller Automaten Spiele die Spieldauer ein wichtiger Aspekt. Eine reduzierte Spieldauer als Folge einer Spieleinsatzsteuer wirkt sich auch dahingehend aus, dass der Spieler zusätzliche Einzahlungen tätigt, um auf seine erwartete bzw. gewünschte Spieldauer zu kommen.

Eine erfolgreiche Kanalisierung hin zu legalen Online-Glücksspielen lässt sich jedoch erreichen, wenn als Bemessungsgrundlage für die Besteuerung der Bruttospielertrag dient und nicht der Spieleinsatz. In Europa haben sich bisher sämtliche Staaten mit einer Online-Glücksspielregulierung für eine Besteuerung auf Grundlage des Bruttospielertrags entschieden. Frankreich ist – abgesehen von Sportwetten – das einzige europäische Land, das bei Online-Glücksspiel eine Besteuerung des Spieleinsatzes vornimmt, jedoch hier auch nur Online-Poker und auch nur mit einem Steuersatz von zwei Prozent, nicht aber acht – das wäre der vierfache Satz! Zugleich hat sich Frankreich, gerade aufgrund der dort schlechten Kanalisierungsquoten, unlängst für den Wechsel zur Besteuerung des Bruttospielertrags entschieden, wie oben bereits erwähnt.

Neben der richtigen Bemessungsgrundlage bei der Glücksspielbesteuerung ist aber auch die Höhe des angewendeten Steuersatzes entscheidend. Im europäischen Durchschnitt liegt dieser bei etwa 19 Prozent (vgl. PWC, 2021). Mehrere Studien haben sich inzwischen mit der Thematik befasst, wie hoch eine solche Steuer ausfallen kann, ohne das übergeordnete Ziel der Kanalisierung zu tangieren. Dabei kommen die Studien überwiegend zu dem Ergebnis, dass eine effektive Kanalisierung und zugleich

ein hohes Steueraufkommen bei einer Besteuerung des Bruttospielertrags von 15-20 Prozent erreicht werden kann (vgl. Haucap, Fritz und Thorwarth, 2020).

Abbildung 3: Auswirkungen der Steuerrate auf die Kanalisierungsquote und das Steueraufkommen



Legende:

- 1) Derzeitige Besteuerung: Umsatzsteuer auf Online-Glücksspiele i.H.v. 19 Prozent auf Bruttospielertrag ohne Umsatzsteuer = 15,97 Prozent auf Bruttospielertrag.
- 2) Durchschnittlicher Glücksspielsteuersatz auf Online-Casinos in der EU = 19 Prozent auf Bruttospielertrag.
- 3) Glücksspielsteuersatz auf Online-Casinos in Schleswig-Holstein = 20 Prozent auf Bruttospielertrag
- 4) Vorschlag der Länderarbeitsgruppe: Glücksspielsteuer auf virtuelle Automaten Spiele in Deutschland mit 57 bzw. 66,67 Prozent auf Bruttospielertrag (nach unterstellter Reduzierung der Ausschüttungsquote um die geplante Spieleinsatzsteuer von 5,3 bzw. 8 Prozent).

Quelle: Haucap, Fritz und Thorwarth (2021) in Anlehnung an Copenhagen Economics (2016, S. 4).

Abbildung 3 illustriert den Zusammenhang zwischen Kanalisierungsrate und Steuer-rate. Die bisherige Besteuerung des Online-Glücksspiels mittels der Umsatzsteuer von ca. 16 Prozent¹⁶ liegt innerhalb des optimalen Besteuerungsintervalls von 15 bis 20 Prozent. Gleiches gilt für den europäischen Durchschnitt von 19 Prozent. Eine Spieleinsatzsteuer von acht bzw. 5,3 Prozent hätte bei einer Reduktion des RTP-Werts von 96 auf 88 bzw. 90,7 Prozent die Wirkung einer Bruttospielertragssteuer von 66,67 bzw. 57,0 Prozent. Damit liegt sie sehr deutlich über der optimalen Bruttospielertragssteuer von 15 bis 20 Prozent.

Bei einer Besteuerung des Spieleinsatzes mit acht bzw. 5,3 Prozent wird das Kanalisierungsziel nicht erreicht werden können. Dies hat dann auch zur Folge, dass nicht das maximale Steueraufkommen erzielt wird. Somit wirkt eine Spieleinsatzsteuer

¹⁶ Die Besteuerung erfolgt derzeit auf Basis der Umsatzsteuer von 19 Prozent. Die Bemessungsgrundlage ist dabei allerdings der Umsatz abzüglich der Umsatzsteuer. Dies wird an folgendem Beispiel erläutert: Von insgesamt eingenommenen 100 Euro beträgt die Umsatzsteuer 15,97 Euro. Dies ergibt sich aus $100 - 100/1,19$. Die Bemessungsgrundlage zur Besteuerung des Online-Glücksspiels liegt damit bei $100 - 15,97 = 84,03$ Euro. Auf diesen Betrag werden die 19 Prozent angewendet. Bezüglich des Gesamtumsatzes von 100 Euro entspricht dies einem effektiven Steuersatz von ca. 16 Prozent.

nicht nur dem Kanalisierungsziel, sondern auch den fiskalischen Interessen gänzlich entgegen. Auch die weiteren Ziele des GlüStV 2021, wie der Jugend- und Spielerschutz, können ohne eine erfolgreiche Kanalisierung nicht erreicht werden. Aufgrund internationaler Erfahrungen ist davon auszugehen, dass die Kanalisierungsquote bei der geplanten Spieleinsatzsteuer deutlich unter 50 Prozent fallen würde. Der GlüStV 2021 würde somit letztlich an der (viel zu hohen) Besteuerung des Spieleinsatzes gänzlich scheitern.

7. Fazit

Dass manche Leute einen mehr oder minder stark ausgeprägten (Glücks-)Spieltrieb haben, mag bedauerlich sein oder auch nicht. Durch Verbote allein wird dieser jedoch nicht befriedigt – im Gegenteil: Die Lehren der Vergangenheit zeigen, dass das Spielbedürfnis dann illegal befriedigt wird und so Spieler- und Jugendschutz besonders schwer zu gewährleisten sind. Der Spieltrieb verschwindet nicht einfach durch Verbote, denn gerade im digitalen Zeitalter wird es durch zahlreiche Online-Angebote zunehmend einfach, diesem Bedürfnis nachzugehen.

Das Ziel der Glücksspielregulierung, das Spielen in legalen Bahnen zu lenken, ist auch aus ökonomischer Sicht aus mindestens zwei Gründen zu begrüßen: Erstens kann so der Markt reguliert und Spieler- und Jugendschutz wenn auch nicht perfekt, so doch besser gewährleistet werden als auf dem Schwarzmarkt. Und zweitens lassen sich durch eine sachgerechte Besteuerung auch Staatseinnahmen erzielen, die – zumindest theoretisch – für sinnvolle Vorhaben ausgegeben werden können.

Die Glücksspielregulierung der vergangenen 20 Jahre ist dabei im Wesentlichen ein Lehrstück für politisches Versagen. Unter fortwährender Missachtung von Europa- und bisweilen auch Verfassungsrecht wurden zum einen Grundfreiheiten der Bürgerinnen und Bürger eingeschränkt, zum anderen gab es aber keinen wirksamen Jugend- und Spielerschutz. Insofern hat die Glücksspielregulierung der vergangenen 20 Jahre – bedauerlicherweise – viel mit der Corona-Politik in Deutschland gemeinsam.

Um ein Marktversagen durch Informationsasymmetrien zu verhindern und um die Gefahr der Spielsucht zu reduzieren, sollte die Nachfrage in ein legales Umfeld kanalisiert werden. Damit aber eine hohe Kanalisierungsrate erreicht werden kann, dürfen legale Angebote im Vergleich zum Schwarzmarkt nicht zu unattraktiv sein. Ansonsten kommt es zu einer Abwanderung der Spieler vom legalen regulierten Markt in den unregulierten Schwarzmarkt, wie die deutsche und die internationale Erfahrung lehrt. Spielangebote im legalen Markt sind attraktiv, wenn Spielangebote nicht zu sehr eingeschränkt werden, Steuern keine wettbewerbsfähigen Angebote (Quoten) verhindern und die Authentifizierung nicht zu umständlich ist (vgl. Haucap et al., 2017a).

Der GlüStV 2021 formuliert Ziele, die sich gut auf Basis der ökonomischen Theorie des Marktversagens begründen und daraus ableiten lassen. Um diese Ziele effektiv zu erreichen, geht der GlüStV 2021 prinzipiell in die richtige Richtung. Eine weitgehend sachgerechte, europa- und verfassungsrechtskonforme Regulierung des Glücksspiels ist nun in Deutschland nach fast 20 Jahren rechtlicher Schwebezustände und blühender Schwarzmärkte zum Greifen nah, auch wenn die Regulierung im Hinblick auf Werberegeln, Spielprogramme, Einsatzlimits und anderes im Detail noch Schwächen aufweist. Umso wichtiger ist daher die regelmäßige Evaluation des regulatorischen Rahmens.

Die regelmäßige Evaluation der Glücksspielregulierung sollte die neue Aufsichtsbehörde für das Glückspiel übernehmen. Zugleich ist zu empfehlen, angesichts der Dynamik des Glücksspielmarktes, der technologischen Entwicklungen und der Notwendigkeit, Regulierung immer wieder zu evaluieren, weniger Details im Glücksspielstaatsvertrag auf Gesetzesebene vorzugeben, sondern besser der neuen Aufsichtsbehörde mehr Ermessen zuzugestehen und ggf. auch die rechtliche Kompetenz einzuräumen, selbst Verordnungen zu erlassen. Wie die Geschichte der letzten 20 Jahren zeigt, verläuft die Abstimmung zwischen 16 Bundesländern stets sehr schleppend und langwierig. Die Anpassung der Glücksspielstaatsverträge dauert daher sehr lange. Da aber in der Regulierung auch schnelles Handeln erforderlich sein kann, wäre es umso wichtiger, die Aufsichtsbehörde mit den entsprechenden Regelungskompetenzen auszustatten.

Scheitern kann die gesamte Glücksspielregulierung schließlich – und darauf deutet momentan einiges hin – an einer unsachgemäßen Besteuerung. Die vorgeschlagene Spieleinsatzsteuer von 5,3 Prozent droht die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter im Bereich von Online-Poker, Online-Casino und bei virtuellen Automaten Spielen sehr ernsthaft zu gefährden. Deutschland wäre damit in der EU das einzige Land mit einer Spieleinsatzsteuer, während alle anderen EU-Staaten bei Online-Glücksspielen außer Sportwetten eine Bruttospielertragssteuer verwenden. Eine Spieleinsatzsteuer von 5,3 Prozent entspricht umgerechnet einer Bruttospielertragssteuer von 57 Prozent. Dies ist das Dreifache des EU-Durchschnitts und dürfte daher ein massives Abwandern von Spielerinnen und Spielern in den Schwarzmarkt induzieren. Bei allen Schwächen in den Details des GlüStV 2021 ist die überbordende Besteuerung eindeutig das gravierendste Problem, das den gesamten GlüStV 2021 letztlich auch zum Scheitern bringen kann. Hier besteht erheblicher Korrekturbedarf.

Literatur

- Ayal, A. (2010), Monopolization via Voluntary Network Effects, *Antitrust Law Journal*, 76., S. 799-822.
- Banz, M. und Lang, P. (2017). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends. Forschungsbericht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.
- Baumol, W.J. und H. Baumol (1981), Book Review: The Economics of the Performing Arts C. D. Throsby, G. A. Withers, *Journal of Political Economy*, 89, S. 425-428.
- Becker, G.S. und K.M. Murphy (1988), A Theory of Rational Addiction, *Journal of Political Economy*, 96, S. 675-700.
- Bremer, H. (2018), Glücksspielstaatsvertrag 2018 ohne 2. GlüÄndStV, online unter: <https://www.wr-recht.de/gluecksspielstaatsvertrag-2018/> - abgerufen am: 11.02.2021.
- Coase, R.H. (1960), The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, 3, S. 1-44.
- Copenhagen Economics (2016), Licensing System for Online Gambling, Studie im Auftrag der Association of Online Gambling Operators (BOS).
- Copenhagen Economics (2020), The Degree of Channelization on the Swedish Online Gambling Market, Studie im Auftrag der Association of Online Gambling Operators (BOS).
- Demsetz, H. (1969), Information and Efficiency: Another Viewpoint, *Journal of Law and Economics*, 12, S. 1-22.
- Eadington, W.R. (1999), The Economics of Casino Gambling, *Journal of Economic Perspectives*, 13 (3), S. 173-192.
- Elster, J. (1997), Review of Becker (1996), *University of Chicago Law Review* 64, S. 749-764.
- Elster, J. (1999), Gambling and Addiction, in: J. Elster und O.-J. Skog (Hrsg.), *Getting Hooked: Rationality and Addiction*, Cambridge University Press: Cambridge, S. 208-234.
- Ennuschat, J. (2019), Zur Zukunft des Lotteriemonopols, in: J. Krüper (Hrsg.), *Strukturfragen der Glücksspielregulierung*, Mohr Siebeck: Tübingen, S. 73-88.
- Grinols, E.L. und D.B. Mustard (2004), Casinos, Crime, and Community Costs, *Review of Economics and Statistics*, 88, S. 28-45.
- Grinols, E.L. und J.D. Omorov (1996), Development or Dreamfield Delusions? Assessing Casino Gambling's Costs and Benefits, *The Journal of Law and Commerce* 16(1), S. 49-87.
- Gross, M. (1998), Legal Gambling as a Strategy for Economic Development. *Economic Development Quarterly*, 12, S. 203-213 & S. 217.
- Haucap, J. (2018), Reformbedarf bei der Glücksspielregulierung aus ordnungspolitischer Sicht, *Beiträge zum Glücksspielwesen*, 2, S. 7-11.
- Haucap, J., D. Fritz und S. Thorwarth (2020), *Zukünftige Glücksspielbesteuerung im Rahmen des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags („GlüStV 2021“)*, Gutachten im Auftrag des Deutschen Sportwettenverbands (DSWV) und des Deutschen Online Casinoverbands (DOCV), Düsseldorf.
- Haucap, J., R. Nedic und T. Şimşek (2021), Standorte von Spielbanken in Deutschland: Eine ökonomische Analyse, DICE Ordnungspolitische Perspektiven
- Haucap, J., M. Nolte und H. Stöver (2017), *Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags*, Institut für Sportrecht: Köln.
- Haucap, J., S. Thorwarth, J. Kunze und J. von Zimmermann (2017a), Kanalisierung, in: J. Haucap, M. Nolte und H. Stöver (Hrsg.), *Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags*, Institut für Sportrecht: Köln, S. 95-165.

- Haucap, J., S. Thorwarth, J. Kunze und J. von Zimmermann (2017b), Betrugs-/Kriminalitätsbekämpfung, in: J. Haucap, M. Nolte und H. Stöver (Hrsg.), *Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags*, Institut für Sportrecht: Köln, S. 166-191.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (HMDIS) (2020), Jahresreport 2019 der obersten Glücksspielaufsichtsbehörde in Hessen: Der hessische Glücksspielmarkt 2019 – eine ökonomische Darstellung, 28. November 2020.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (HMDIS) (2019), Jahresreport 2018 der obersten Glücksspielaufsichtsbehörde in Hessen, 29. Oktober 2019.
- Hilf, J. und K. Umbach (2020), Update zum Sportwettenrecht, *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht* 15, S. 332-339.
- Kirchhof, G. (2016a), *Das Glücksspielkollegium und die grundgesetzlichen Grenzen von Länderkooperationen*, Tübingen.
- Kirchhof, G. (2016b), Die verfassungsgeforderte Reform des Glücksspielwesens. Zu den Entscheidungen des VGH Kassel vom 16 Oktober 2015 und des BayVerfGH vom 25. September 2015, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 35, S. 123-127.
- Kirchhof, G. (2017), Bestandsaufnahme der Glücksspieladministration in Deutschland, in: J. Haucap, M. Nolte und H. Stöver (Hrsg.), *Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags*, Institut für Sportrecht: Köln, S. 224-241.
- Lee, C.K., S. Kang, P. Long und Y. Reisinger (2010), Residents' Perceptions of Casino Impacts: A Comparative Study, *Tourism Management*, 31, S. 189-201.
- Monopolkommission (2012), *Hauptgutachten XIX: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen*, Nomos Verlag: Baden-Baden.
- Nolte, M. (2017), Rechtlicher und zeithistorischer Kontext, in: J. Haucap, M. Nolte und H. Stöver (Hrsg.), *Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags*, Institut für Sportrecht: Köln, S. 26-34.
- Nolte, M. und A. Wördehoff (2017), Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs, in: Haucap, J., M. Nolte und H. Stöver (Hrsg.) *Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags*, Institut für Sportrecht: Köln, S. 192-223.
- Peren, F.W. und R.C. Clement (2016), Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt. Eine quantitative Bemessung von regulierten und nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielangeboten in Deutschland, *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 11, Beilage zu Heft 3.
- PWC (2021), *Überblicksstudie über europäische Steuerregelungen für Online-Glücksspiele*, Studie für den Deutschen Sportwettenverband e.V. (DSWV).
- Reeckmann, M. (2020), Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) – Und sie bewegt sich doch!, *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht* 15, S. 345-350
- Rogeberg (2004), Taking absurd Theories Seriously: Economics and the Case of Rational Addiction Theories, *Philosophy of Science*, 71 (3), 263-285.
- Rogeberg, O. (2020), The Theory of Rational Addiction, *Addiction*, 1, S. 184-187.
- Stigler, G.J. und G.S. Becker (1977), De Gustibus non est Disputandum, *American Economic Review*, 67, S. 76-90.
- Stöver, H. und K. Baur (2017), Spielsuchtbekämpfung, Jugend- und Spielerschutz, in: J. Haucap, M. Nolte und H. Stöver (Hrsg.), *Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags*, Institut für Sportrecht: Köln, S. 37-94.
- Terhechte, J.P. (2019), Föderales Chaos oder zeitgemäße Regulierung? Zur Zukunft des Glücksspielstaatsvertrags im Widerstreit unterschiedlicher Ordnungsideen, in: J. Krüper (Hrsg.), *Strukturfragen der Glücksspielregulierung*, Mohr Siebeck: Tübingen, S. 89-102.

Thompson, W.N., R.K. Schwer, R. Hoyt und D. Brosnan (1993), Not in my Backyard: Las Vegas Residents Protest Casinos, *Journal of Gambling Studies*, 9, S. 47-62.

Walker, I. (1998), The Economic Analysis of Lotteries, *Economic Policy*, 27, S. 358-401.

Walker, D.M. (2003), Methodological Issues in the Social Cost of Gambling Studies, *Journal of Gambling Studies*, 19, S. 149-184.

Walker, D. M. und A. H. Barnett (1999), The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective, *Journal of Gambling Studies*, 15, S. 181-212.

BISHER ERSCHIENEN

- 110 Haucap, Justus, Glücksspielregulierung aus ordnungsökonomischer Perspektive, März 2021.
Preprint erscheint in: O. Budzinski, J. Haucap, A. Stöhr und D. Wentzel (Hrsg.), Zur Ökonomik von Sport, Entertainment und Medien – Schnittstellen und Hintergründe, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft 107, De Gruyter: Berlin 2021.
- 109 Haucap, Justus, Mögliche Wohlfahrtswirkungen eines Einsatzes von Algorithmen, März 2021.
Preprint erscheint in: D. Zimmer (Hrsg.), Regulierung für Algorithmen und Künstliche Intelligenz, Nomos Verlag: Baden-Baden 2021.
- 108 Hüther, Michael und Südekum, Jens, How to Re-design German Fiscal Policy Rules after the COVID19 Pandemic, November 2020.
- 107 Haucap, Justus, Coppik, Jürgen und Heimeshoff, Ulrich, Eckpunkte der privatvertraglichen Ausgestaltung von National Roaming Vereinbarungen entsprechend den 5G-Frequenznutzungsbestimmungen, September 2020.
- 106 Haucap, Justus, Wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung in Deutschland: Stärken, Schwächen, Optimierungspotenziale, August 2020.
Erschienen in: D. Loerwald (Hrsg.), Ökonomische Erkenntnisse verständlich vermitteln: Herausforderungen für Wirtschaftswissenschaften und ökonomische Bildung, Springer Verlag: Wiesbaden 2021, S. 45-78.
- 105 Frondel, Manuel und Thomas, Tobias, Dekarbonisierung bis zum Jahr 2050? Klimapolitische Maßnahmen und Energieprognosen für Deutschland, Österreich und die Schweiz, Mai 2020.
Erschienen in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 44 (2020), S. 195-221.
- 104 Thomas, Tobias, Zur Rolle der Medien in der Demokratie, April 2020.
Erschienen in: M. Leschke, N. Otter (Hrsg.), Wachstum, Entwicklung, Stabilität - Governanceprobleme und Lösungen, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Berlin, Boston: De Gruyter, S. 179-205.
- 103 Hüther, Michael und Südekum, Jens, Die Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, Oktober 2019.
Erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 20 (2020), S. 284-291 unter dem Titel "Contra Schuldenbremse - eine falsche Fiskalregel am falschen Platz".
- 102 Budzinski, Oliver und Haucap, Justus, Kartellrecht und Ökonomik: Institutions matter!, September 2019.
Erschienen in: J. Haucap und O. Budzinski (Hrsg.), Recht und Ökonomie, Nomos-Verlag: Baden-Baden 2020, S. 331-361.
- 101 Steinbach, Armin und Valta, Matthias, CO₂-orientierte Bepreisung der Energieträger – Handlungsoptionen, Kompensationsmöglichkeiten und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen, August 2019.
- 100 Schwarzbauer, Wolfgang, Thomas, Tobias und Wagner, Gert.G., Eine Netzwerkanalyse von Ökonomen und Wissenschaftlern anderer Disziplinen auf Basis eines Surveys unter Abgeordneten und Ministerialbeamten, April 2019.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 99 (2019), S. 278-285.
- 99 Haucap, Justus und Coenen, Michael, Wettbewerbsökonomische Überlegungen zu den Regelungen zu medizinischen Versorgungszentren im TSVG, Dezember 2018.

- 98 Strohner, Ludwig, Berger, Johannes und Thomas, Tobias, Sekt oder Selters? Ökonomische Folgen der Reformzurückhaltung bei der Beendigung des Solidaritätszuschlags, August 2018.
Erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 19 (2019), S. 313-330.
- 97 Neyer, Ulrike, Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, Juni 2018.
Erschienen in: Credit and Capital Markets (ehemals Kredit und Kapital), 52 (2019), S. 35-68 unter dem Titel „The Independence of the European Central Bank“.
- 96 Haucap, Justus, Big Data aus wettbewerbs- und ordnungspolitischer Perspektive, März 2018.
Erschienen in: K. Morik, und W. Krämer (Hrsg.), Daten – wem gehören sie, wer speichert sie, wer darf auf sie zugreifen?, Verlag Ferdinand Schöningh: Paderborn 2018, S. 95-142.
- 95 Haucap, Justus, Liberalisierung und Regulierung des Postmarktes: Gestern, heute und morgen, März 2018.
Erschienen in: B. Holznapel (Hrsg.), 20 Jahre Verantwortung für Netze: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Festschrift Bundesnetzagentur, Verlag C.H. Beck: München 2018, S. 319-345.
- 94 Haucap, Justus und Kehder, Christiane, Welchen Ordnungsrahmen braucht die Sharing Economy?, Februar 2018.
Erschienen in: J. Dörr, N. Goldschmidt & F. Schorkopf (Hrsg.), Share Economy: Institutionelle Grundlagen und gesellschaftspolitische Rahmenbedingen, Mohr Siebeck: Tübingen 2018, S. 39-75.
- 93 Haucap, Justus und Loebert, Ina, Wettbewerbssituation auf dem Markt für Wetterdienstleistungen, Januar 2018.
- 92 Coppik, Jürgen, Auswirkungen einer allgemeinen Diensteanbieterverpflichtung im Mobilfunk, Dezember 2017.
- 91 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Kehder, Christiane, Odenkirchen, Johannes und Thorwarth, Susanne, Auswirkungen der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K): Änderungen im Anbieter- und Nachfragerverhalten, August 2017.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 97 (2017), S. 721-726.
- 90 Haucap, Justus und Heimeshoff, Ulrich, Ordnungspolitik in der digitalen Welt, Juni 2017.
Erschienen in: J. Thieme & J. Haucap (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Wandel: Ordnungsdefizite und Lösungsansätze, De Gruyter Oldenbourg: Berlin 2018, S. 79-132.
- 89 Südekum, Jens, Dauth, Wolfgang und Findeisen, Sebastian, Verlierer-(regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?, Dezember 2016.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 97 (2017), S. 24-31.
- 88 Wey, Christian, Verhandlungsmacht und Gewerkschaftswettbewerb, August 2016.
Erschienen in: Sozialer Fortschritt, 65 (2016), S. 247-253.
- 87 Haucap, Justus, Warum erlahmt die Innovationsdynamik in Deutschland? Was ist zu tun?, Juli 2016.
Erschienen in: Walter-Raymond-Stiftung (Hrsg.), Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft: Die technologische Zukunftsfähigkeit Deutschlands auf dem Prüfstand, GDA Verlag: Berlin 2016, S. 7-18.
- 86 Haucap, Justus, Loebert Ina, Spindler, Gerald und Thorwarth, Susanne, Ökonomische Auswirkungen einer Bildungs- und Wissenschaftsschranke im Urheberrecht, Juli 2016.

- 85 Böckers, Veit, Hardorp, Lilian, Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Gösler, Niklas und Thorwarth, Susanne, Wettbewerb in der Restmüllfassung: Eine empirische Analyse der Anbieterstruktur, Juli 2016.
Erschienen in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 42 (2016), S. 423-440.
- 84 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich und Lange, Mirjam, Gutachten zum Serious Doubts Letter der Europäischen Kommission zur Vectoring-Entscheidung der Bundesnetzagentur, Juni 2016.
- 83 Hottenrott, Moritz, Thorwarth, Susanne und Wey, Christian, Gegenstandsbereiche der Normung, März 2016.
- 82 Coenen, Michael und Watanabe, Kou, Institutionelle Ergänzungen für die wirtschaftspolitische Beratung, Februar 2016.
Erschienen in: ZPB Zeitschrift für Politikberatung, 7 (2015), S. 91-99.
- 81 Coenen, Michael, Haucap, Justus und Hottenrott, Moritz, Wettbewerb in der ambulanten onkologischen Versorgung – Analyse und Reformansätze, Januar 2016.

Ältere Ordnungspolitische Perspektiven finden Sie hier:

<https://ideas.repec.org/s/zbw/diceop.html>

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Düsseldorfer Institut für
Wettbewerbsökonomie (DICE)**

Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf

ISSN 2190-992X (online)
ISBN 978-3-86304-710-8