

Rebeggiani, Luca

**Research Report**

## Les jeux sont faits - Eine ordnungspolitische Analyse des Glücksspielstaatsvertrages von 2021

Streiflicht VWL, No. 9

**Provided in Cooperation with:**

KCV KompetenzCentrum für angewandte Volkswirtschaftslehre, FOM Hochschule für Oekonomie & Management

*Suggested Citation:* Rebeggiani, Luca (2022) : Les jeux sont faits - Eine ordnungspolitische Analyse des Glücksspielstaatsvertrages von 2021, Streiflicht VWL, No. 9, FOM Hochschule für Oekonomie & Management, KCV KompetenzCentrum für angewandte Volkswirtschaftslehre, Essen

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/253620>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Les jeux sont faits – Eine ordnungspolitische Analyse des Glücksspielstaats- vertrages von 2021

von

Luca Rebeggiani

FOM Hochschule für Oekonomie & Management

KCV KompetenzCentrum für angewandte Volkswirtschaftslehre

### Schlagwörter

Glücksspiel, Ordnungspolitik, Wettbewerbspolitik, Marktregulierung, Sportökonomie

### Zusammenfassung

Am 1. Juli 2021 trat ein neuer Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) für Deutschland in Kraft. Nach Jahren juristischer Auseinandersetzungen und offensichtlicher wirtschaftspolitischer Misserfolge soll dieser endlich eine ordnungspolitisch sinnvolle und rechtlich zuverlässige Basis für die verschiedenen Formen des Glücksspiels in Deutschland garantieren. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über den Glücksspielmarkt und erklärt die bisherigen Ansätze zur Regulierung vor dem Hintergrund ordnungspolitischer Grundsätze. Zum Schluss wird der neue GlüStV kritisch begutachtet: Es zeigt sich, dass viele ökonomische und juristische Fehlentwicklungen im neuen GlüStV tatsächlich behoben worden sind, einige regulatorische Problemfelder aber dennoch fortbestehen.

### Abstract

On July 1, 2021, a new State Treaty on Gambling (GlüStV) came into force for Germany. After years of legal disputes and obvious economic policy failures, this treaty is intended to finally guarantee a regulatory and legally reliable basis for the various forms of gambling in Germany. This article provides an overview of the gambling market and explains previous approaches to regulation against the background of regulatory principles. Finally, the new GlüStV is critically reviewed: It is shown that many economically and legally undesirable developments have indeed been remedied in the new GlüStV, but some regulatory problem areas still remain.

## Einleitung

Der Glücksspielmarkt in Deutschland stellt einen lehrbuchhaften Fall für die – lange Zeit erfolglose – Regulierung eines besonderen Marktes dar. Im Juli 2021 ist die seit 2004 mittlerweile schon sechste Novelle des Glücksspielstaatsvertrages in Kraft getreten, die nach Jahren der Rechtsunsicherheit und der Abwanderung in die Illegalität endlich die ordnungspolitische Wende hin zu Markteffizienz und Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer bringen soll. Als „erfolglos“ können zu Recht Marktregulierungen bezeichnet werden, die versucht haben, inmitten des digitalen Zeitalters das Internet als Werbe- und Vertriebsweg komplett zu verbieten und, wenig überraschend, damit gescheitert sind. Zudem haben sich die deutschen Gesetzgeber in der Vergangenheit kaum an den Erfahrungen europäischer Nachbarn orientieren wollen, die seit Jahrzehnten mit einigem Erfolg andere Wege beschreiten, was in einem europäischen Binnenmarkt schon per se für Friktionen sorgt und Ausweichreaktionen von Konsumenten und Anbietern vorprogrammiert.

Das Ergebnis war ein permanenter juristischer Ausnahmezustand, mit einer kaum überschaubaren Vielzahl an Klagen vor deutschen und europäischen Gerichten, und eine massive Abwanderung in den Graumarkt, der bei einigen Glücksspielarten wie den Sportwetten zeitweise 95% des Gesamtvolumens ausmachte. Zwar wurde stets der Schutz der Spieler vor Glücksspielsucht als Begründung für die außerordentlich strikten Regulierungen in Deutschland vorgeschoben – ein sicherlich legitimes Ziel. Jedoch hätten spätestens die offensichtlichen Kanalisierungs-Misserfolge, mit dem starken Anwachsen kaum überwachter Grau- und Schwarzmärkte sowie die positiven Erfahrungen anderer europäischer Länder, den Gesetzgeber gerade aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes schon viel früher zu einem Umdenken bewegen müssen. Dass dies nicht – oder sehr spät – geschah, musste bei vielen Beobachtern den Eindruck entstehen lassen, den Bundesländern ginge es vorrangig um die bloße Verteidigung ihres Glücksspielmonopols.

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2021 soll nun der ordnungspolitische Befreiungsschlag gelingen. Dieser Kurzbeitrag zeichnet zunächst ein aktuelles Bild des deutschen Glücksspielmarktes und skizziert die jüngere Historie seiner Regulierung. Anschließend wird der neue Glücksspielstaatsvertrag von 2021 (GlüStV 2021) vorgestellt und dessen Stärken und Schwächen aus ordnungspolitischer Sicht beleuchtet.

## Wie groß ist der deutsche Glücksspielmarkt?

Zum Glücksspielmarkt in Deutschland zählt zunächst das „klassische“ Glücksspiel in Spielbanken und an Geldspielautomaten, daneben aber auch die staatlichen Lotterien des Deutschen Lotto- und Totoblocks, sowie die Klassen- und Soziallotterien, und schließlich der Bereich der Sport- und Pferdewetten. Mittlerweile wird auch (Online-)Poker rechtlich vielerorts zum Glücksspiel gezählt, auch wenn dessen Einordnung als solches nicht unumstritten ist.<sup>1</sup> Um die gesamte Marktgröße zu ermitteln, wird entweder auf die Summe der Spieleinsätze abgestellt oder (häufiger) auf den **Bruttospielertrag**, d.h. die Spieleinsätze minus der Gewinnauszahlungen. Diese Größe beschreibt gleichzeitig die Nettoverluste der Spieler sowie das, was am Ende bei den Anbietern als Einnahmen verbleibt.

Die Bruttospielerträge auf dem deutschen Glücksspielmarkt beliefen sich 2020 auf insgesamt 11,680 Mrd. EUR, wovon 10,112 Mrd. EUR (etwa 87%) auf den „erlaubten“ Markt entfielen,<sup>2</sup> während der Rest, also ca. 13%, dem unerlaubten Markt zugerechnet wurde (Abbildung 1). Zu den unerlaubten Anbietern werden solche gezählt, die zum Zeitpunkt des Angebots keine gültige Lizenz für den deutschen Markt besitzen. Sie können aber durchaus im Besitz einer anderswo gültigen Erlaubnis sein. So

---

<sup>1</sup> Poker ist ein Kartenspiel, dessen Ergebnis maßgeblich auch von der Geschicklichkeit der Spieler abhängt. Siehe dazu Clement, R. et al. (2012): Measuring and Evaluating the Potential Addiction Risk of the Online Poker Game Texas Hold'em No Limit, in: Gaming Law Review and Economics 16 (12), S. 713-728.

<sup>2</sup> Alle Werte stammen aus dem Jahresreport 2020 der Glücksspielaufsichtsbehörden (GGL, 2021) der Länder.

wurde fast der gesamte Sportwettenbereich bis Oktober/November 2020 dem unerlaubten Markt zugerechnet, weil die meisten privaten Anbieter keine gültige deutsche, sondern i.d.R. nur eine ausländische Lizenz besaßen.<sup>3</sup> Der Marktanteil der bis dahin „legalen“ Anbieter, also des staatlichen Sportwettenanbieters Oddset sowie der Pferdewetten, betrug lediglich 7,4% des gesamten Bruttospielertrags. Erst im Oktober bzw. November 2020, nach einer langen Phase juristischer Auseinandersetzungen, wurden insgesamt 21 Konzessionen für private Sportwettenanbieter erteilt.

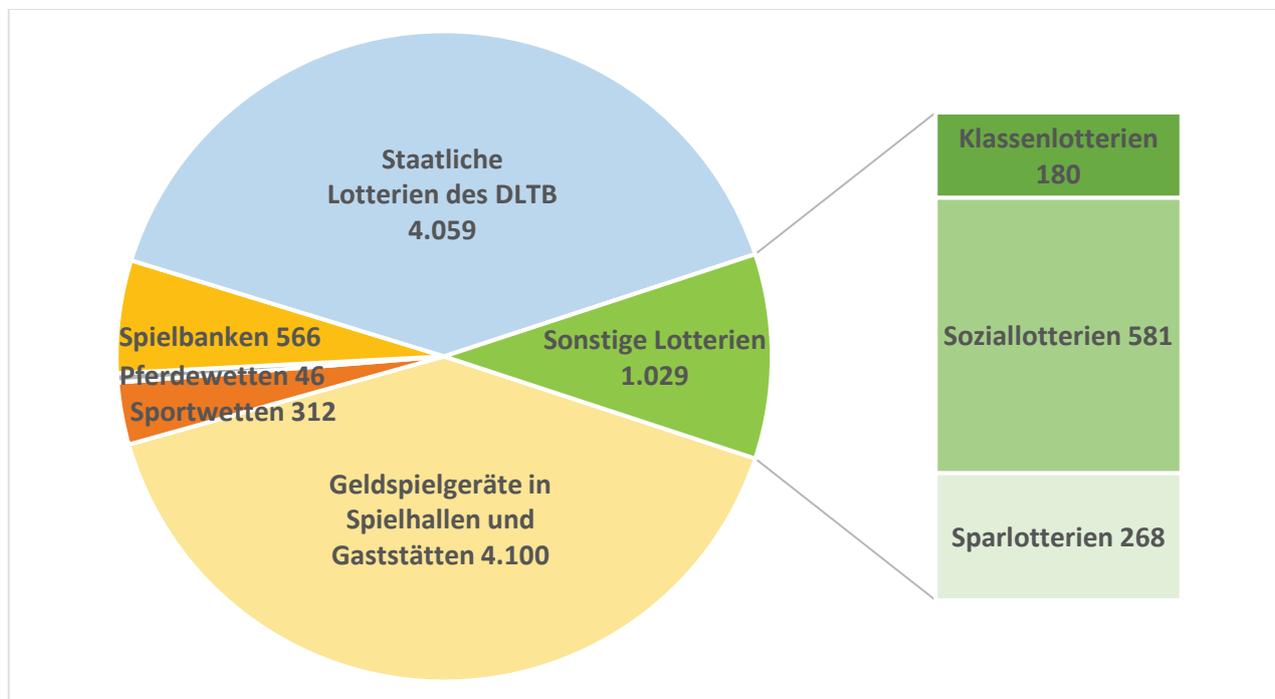


Abb. 1: Der deutsche Glücksspielmarkt – Erlaubter Markt (Bruttospielerträge in Mrd. EUR), in Anlehnung an Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2021) (Hrsg.): Jahresreport 2020 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, S. 10.

Auch wenn das Online-Glücksspiel an Bedeutung zunimmt, wurden 2020 immer noch 81% der Bruttospielerträge stationär generiert und weniger als ein Fünftel online, wobei deren Anteil Jahr für Jahr steigt. Im Vergleich zur Situation vor Corona hat der deutsche Glücksspielmarkt erhebliche Einbußen verzeichnet. Im Jahre 2019 betrug der gesamte Bruttospielertrag noch 13,277 Mrd. EUR, im Jahresvergleich gingen also 12% verloren. Hier zeigen sich vor allem die Folgen der Corona-Lockdowns für stationäre Angebote sowie der Ausfall vieler Sportveranstaltungen besonders im ersten Lockdown 2020.<sup>4</sup>

Wirtschaftspolitische Bedeutung erlangt der Glücksspielsektor auch durch seine Eigenschaft als Steuer- und Abgabenquelle, welche in der Vergangenheit eine nicht unerhebliche Rolle im Kampf um die Aufrechterhaltung des staatlichen Glücksspielmonopols gespielt haben dürfte.<sup>5</sup> Im Jahr 2020 nahm der Staat insgesamt 5,644 Mrd. EUR an Steuern und Abgaben aus Glücksspiel ein. Zu diesen trugen die Abgaben und Steuern auf Lotto und Lotterien den größten Teil bei, aber auch die Vergnügungs- und Umsatzsteuer auf Geldspielgeräte in Gaststätten waren ertragreich. Die Einnahmen verteilen sich

<sup>3</sup> Vgl. GGL 2021, S. 26-27. Siehe dazu auch die Diskussion in Rebeggiani, L./Breuer, M. (2017): Neue Ordnung, neues Glück? Ordnungs- und fiskalpolitische Aspekte des deutschen Sportwettenmarkts, in: *Wirtschaftsdienst* 97 (9), S. 655-663.

<sup>4</sup> Zu den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Profisport vgl. Rebeggiani, L./Drewes, M. (2020): Game Over? Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Profisport, in: an de Meulen et al. (Hrsg.): *Was kostet uns Corona?*, Essen, S. 95-107.

<sup>5</sup> Siehe dazu Rebeggiani, L. (2011): *Die Vorschläge der Länder zur Reform des GlüStV – Eine ökonomische Analyse*, Hannover.

ungleich auf die einzelnen Bundesländer und nahmen zuletzt wieder zu, nachdem gerade in den Jahren des strengen GlüStV von 2008 ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen war.<sup>6</sup>

Im Vergleich zu anderen Staatseinnahmen aus der speziellen Besteuerung von Genussmitteln (in der Finanzwissenschaft auch „Sündensteuern“ genannt<sup>7</sup>), machen die Glücksspielsteuern und -abgaben deutlich mehr als die Einnahmen aus Alkoholsteuern aus, bleiben aber weit hinter dem Tabaksteueraufkommen zurück (Abbildung 2).

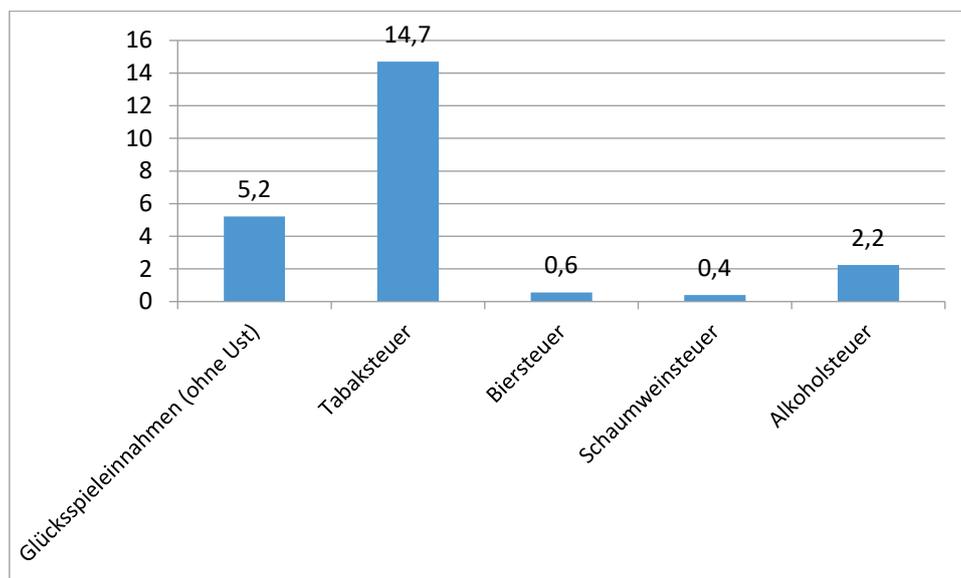


Abb. 2: Ausgewählte Staatseinnahmen aus der Besteuerung von Genussmittel 2020 (in Mrd. EUR). Daten: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

### Warum soll der Glücksspielmarkt reguliert werden?

Zu den konstituierenden Elementen einer Marktwirtschaft zählen Unternehmer- und Konsumentenfreiheit sowie der Wettbewerbsaspekt, der sogar mit speziellen Gesetzen (z.B. das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)) und Institutionen (z.B. das Bundeskartellamt) vom Staat geschützt wird. Dennoch können in einer Marktwirtschaft einzelne Märkte vom Staat umfassend und einschränkend reguliert werden, z.B. mit einer speziellen Besteuerung oder sogar dem Verbot bestimmter Produkte, wenn sich ein **Marktversagen** feststellen lässt. Ein Marktversagen wird diagnostiziert, wenn das Marktergebnis als gesellschaftlich nicht befriedigend angesehen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Marktergebnis nicht mit einer Pareto-effizienten Allokation der Ressourcen einhergeht.

<sup>6</sup> Zur Entwicklung der Steuereinnahmen aus Glücksspiel vgl. Rebeggiani, L. (2010), Deutschland im Jahr Drei des GlüStV. Reformvorschläge zur Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes, Hannover, Kap. 2.3.

<sup>7</sup> Vgl. O'Donoghue, T./Rabin, M. (2006): Optimal Sin Taxes, in: Journal of Public Economics, 90 (10-11), S. 1825-1849.

Es werden verschiedene Arten des Marktversagens unterschieden, z.B. aufgrund von *Informationsasymmetrien* (einer der beiden Vertragspartner besitzt deutlich mehr Informationen als sein Gegenüber und nutzt diesen Vorsprung aus) oder im Falle sogenannter *natürlicher Monopole* (ein großer Anbieter ist effizienter als viele kleine). Einen Extremfall des Marktversagens stellen sogenannte *öffentliche Güter* dar, bei denen überhaupt kein Markt mit privatem Angebot zustande kommt.

Im Falle des Glücksspiels wird vor allem das Vorliegen *negativer externer Effekte* diagnostiziert:<sup>8</sup> Glücksspiel stiftet den Nachfragern einerseits Nutzen, hat andererseits aber zweifellos unerwünschte Begleiterscheinungen wie Spielsucht und Anreize für Sportbetrug, unter denen dann die Allgemeinheit leidet – also nicht nur die Beteiligten, sondern auch unbeteiligte Dritte. Eine Quantifizierung dieser externen Effekte stellt eine naturgemäß nicht einfache Übung dar. Die meisten Statistiken zur **Spielsucht** beruhen auf Befragungen: Die wohl repräsentativste, die der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), beziffert die Zahl der pathologischen Spieler in Deutschland 2020 auf 200.000, dazu kommen noch 229.000 Personen mit „problematischem“ Spielverhalten.<sup>9</sup> Die Entwicklung in der Zeit oder der Vergleich zwischen verschiedenen Befragungen zeigen keine eindeutigen Muster oder Trends.<sup>10</sup> Auffällig und gut belegt sind dagegen die Unterschiede der Suchanfälligkeit verschiedener Glücksspielarten: In nahezu allen Erhebungen, ob umfragebasiert oder aus den Statistiken der Suchtberatungsstellen, stellen die Automaten Spiele die mit Abstand häufigste Ursache für Glücksspielsucht dar. Dabei spielen die Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten eine größere Rolle als die Automaten in den Spielbanken, wahrscheinlich wegen ihrer breiteren Verfügbarkeit und ihrer Einbettung in einem „vertrauten“, nachbarschaftlichen Kontext.<sup>11</sup>

Ob diese Suchtprävalenz als „viel“ oder „wenig“ eingestuft wird, ist keine statistische, sondern eine eher weltanschauliche Frage. Auf der einen Seite stellen die etwa 400.000 Individuen mit auffälligem Spielverhalten knapp 1% der Bevölkerung Deutschlands zwischen 16 und 70 Jahren dar, was eine nicht unerhebliche Gruppe ist. Auf der anderen Seite verzeichnete 2018 die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) 3 Mio. Erwachsene mit gestörtem Alkohol-Trinkverhalten und 4,4 Mio. Tabak-süchtige,<sup>12</sup> was 5,8 bzw. 8,5 Prozent der Bevölkerung zwischen 18 und 64 Jahren entsprach. Obwohl diese beiden Süchte zudem für mehrere zehntausend Todesfälle pro Jahr in Deutschland mehr oder weniger direkt verantwortlich sind, wurden die dazugehörigen Märkte in der Vergangenheit nicht annähernd so streng reguliert wie der Glücksspielmarkt.

Hier wird deutlich: Dem Gesetzgeber verbleibt ein großer Spielraum in der Bewertung der negativen externen Effekte sowie in der Konzeption der zu beschließenden Regulierungsinstrumente. Dieser Spielraum hängt auch von der kulturellen Tradition und den politischen Verhältnissen eines Landes ab. So wäre zwar aus ordnungspolitischer Sicht immer eine wohlfahrtsökonomisch sorgfältige Be-

---

<sup>8</sup> Für eine Analyse der verschiedenen Arten von Marktversagen als Grundlage für die Glücksspielregulierung siehe Rebeggiani, L. (2010): Deutschland im Jahr Drei des GlüStV. Reformvorschläge zur Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes, Hannover, Kap. 3.2 sowie Haucap, J. (2021): *Glücksspielregulierung aus ordnungsökonomischer Perspektive*, DICE Ordnungspolitische Perspektiven, Düsseldorf, Kap. 2.

<sup>9</sup> Vgl. Meyer, G. (2021): Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.): DHS Jahrbuch Sucht 2021, Lengerich. Der neuste Glücksspielsurvey von 2021 ist wegen veränderter Methodik nur eingeschränkt mit vorherigen Wellen vergleichbar und hinterlässt noch offene methodische Fragen.

<sup>10</sup> Vgl. dazu die Zusammenstellung von Statista (2022): Anzahl der pathologischen und problematischen Glücksspieler verschiedener Repräsentativbefragungen in Deutschland in den Jahren 2008 bis 2020, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/256885/umfrage/anzahl-der-pathologischen-und-problematischen-gluecksspieler/>, Zugriff am 20.02.2022.

<sup>11</sup> Vgl. Meyer, C. et al. (2011): Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung, Endbericht an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, Greifswald/Lübeck sowie die Übersicht in Wuketich, M. (2021): Glücksspiel und Glücksspielregulierung: Blinde Flecken im Diskurs, in: *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht* 02/2021, S. 174-178.

<sup>12</sup> Vgl. Atzendorf, J. et al. (2019): Gebrauch von Alkohol, Tabak, illegalen Drogen und Medikamenten. Schätzungen zu Konsum und substanzbezogenen Störungen in Deutschland, in: *Deutsches Ärzteblatt*, 116 (35-36), S. 577-584.

gründung etwaiger Einschränkungen geboten,<sup>13</sup> in der Praxis spielen aber Lobbyismus und die politisch-mediale Stimmung häufig eine größere Rolle. Wurden bspw. als Begründung für den besonders strengen GlüStV von 2008 Suchtgefahren von Glücksspiel sehr stark herausgehoben,<sup>14</sup> werden sie bei der geplanten Cannabis-Legalisierung 2022 eher bagatellisiert, obwohl die Statistik der Behandlungsfälle Anlass zur Sorge gibt und gerade die sozial-selektive, entwicklungsschädigende Wirkung der besonders von Jugendlichen konsumierten Droge eine besondere Lenkungsverantwortung des Staates anmahnen würde.<sup>15</sup> Die Zahl der Cannabis-Abhängigen wird von der DHS mit 309.000 angegeben, im Jahre 2020 verzeichnete man zudem insgesamt 1.581 an illegalen Drogen Gestorbene, der höchste Wert des gesamten letzten Jahrzehnts.<sup>16</sup>

Noch schwieriger ist die quantitative Erfassung des externen Effekts **wettinduzierter Sportbetrug**, also die Manipulation von Sportergebnissen zum Zwecke der Einnahmengenerierung mittels gezielt platzierter Wetten. Zwar ist es plausibel, dass das Wachstum der weltweiten Wettmärkte mit ihrer digitalen Vernetzung und ihren vielfältigen neuen Wetttypen die Gefahr für wettinduzierte Manipulationen hat steigen lassen,<sup>17</sup> doch erweisen sich bei näherer Betrachtung die Zusammenhänge als nicht so simpel. So müssen z.B. die Wettmärkte ausreichend liquide sein, damit ungewöhnliche Ausschläge bei den Wetteinsätzen nicht sofort von Frühwarnsystemen wie *Sportradar* gemeldet werden.<sup>18</sup> Dies spricht gegen die früher häufig geäußerte Vermutung, vor allem unterklassige Ereignisse seien das Ziel von Wettbetrügern. Schwierig ist auch die Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Schadens, weil dieser kurzfristig gering (eine Seite verliert, die andere gewinnt), langfristig aber immens sein kann, wenn ganze korrupte Ligen oder Turniere „abgewickelt“ werden müssen.

Trotz aller Unschärfen im Detail: Diese externen Effekte Spielsucht und Manipulationsgefahr wurden in der Vergangenheit<sup>19</sup> und noch heute in den meisten Ländern der Welt als Begründung für einschneidende Regulierungen des Glücksspielmarktes herangezogen. Die Regulierungen beschneiden die Unternehmer- und Konsumentenfreiheit z.T. erheblich, wobei die Spannweite von bloßen Werbebeschränkungen über partielle Staatsmonopole (z.B. bei Lotterien) bis hin zu totalen Glücksspielverboten reicht.<sup>20</sup>

---

<sup>13</sup> Mittels aufwendiger Berechnungen wird dabei in einem letzten Schritt versucht, die gesellschaftlichen Gesamtkosten der Spielsucht, also das monetäre Ausmaß dieses externen Effekts, quantitativ abzuschätzen. Vgl. u.a. Becker, T. (2011): *Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland*, Hohenheim.

<sup>14</sup> Sogar bei „schnarchigen“ Glücksspielen wie Zahlenlotto oder Klassenlotterien musste fortan bei Werbung oder Live-Ziehungen auf Gefahren der Spielsucht hingewiesen werden.

<sup>15</sup> Gahr, M. et al. (2022): Incidence of inpatient cases with mental disorders due to use of cannabinoids in Germany: a nationwide evaluation, in: *European Journal of Public Health*, S. 1–7. Auch die Polizeigewerkschaften haben wiederholt vor den Gefahren der Cannabis-Legalisierung gewarnt, freilich ohne damit im politisch-medialen Diskurs viel Gehör zu finden (WELT (Hrsg.) (2021): „Es muss endlich Schluss damit sein, den Joint schönzureden“, <https://www.welt.de/234357704>, Zugriff am 12.10.2021).

<sup>16</sup> Vgl. DHS (2022): *Illegale Drogen: Zahlen-Daten-Fakten*, <https://www.dhs.de/suechte/illegale-drogen/zahlen-daten-fakten>, Zugriff am 20.02.2022. Zwar handelt es sich dabei i.d.R. nicht um an Cannabis-Konsum verstorbenen, jedoch stellt Cannabis für viele Süchtige die Einstiegsdroge dar.

<sup>17</sup> Für eine Übersicht besonders spektakulärer Fälle und für eine ökonomische Analyse des Phänomens siehe Rebeggiani, L./Rebeggiani, F. (2013): Which factors favor betting related cheating in sports? Some insights from political economy, in: M. Haberfeld/D. Sheehan (Hrsg.): *Match-Fixing in International Sports: Existing Processes, Law Enforcement, and Prevention Strategies*, Heidelberg et al.

<sup>18</sup> Vgl. Rebeggiani, L. (2015): Use and misuse of regulation in fighting betting related corruption in sport – The German example, in: UNODC (Hrsg.): *Symposium of the Anti - Corruption Academic (ACAD) Initiative - Compendium*, Wien.

<sup>19</sup> Für einen historischen Überblick siehe Rombach, G. (2018): Zur Lotteriegeschichte, in: Gebhardt, I./Korte, S.: *Glücksspiel – Ökonomie, Recht, Sucht*, Berlin, S. 13-30.

<sup>20</sup> Es existieren zahlreiche internationale vergleichende Studien zur Glücksspielregulierung, die allerdings aufgrund der sich schnell ändernden Rechtslage schnell veralten. Einen guten Überblick verschaffen immer noch Haucap, J. et al. (2017): *Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags*, Kölner Studien zum Sportrecht – Band 8, Köln.

## Der spezielle Fall der Sportwetten

Eine besondere Stellung nehmen im Regulierungsdiskurs traditionell die Sportwetten ein, die aufgrund ihrer Verbindung mit „realen“ Ereignissen aus der Welt des Sports nicht ausschließlich als Glücksspiel kategorisiert werden können, sondern z.B. durchaus Elemente eines Geschicklichkeitsspiels beinhalten. Ein bedeutender Forschungsstrang beschäftigt sich mit der Möglichkeit, Sportergebnisse anhand mathematisch-statistischer Modelle vorherzusagen<sup>21</sup> bzw. untersucht, inwieweit die Quoten für Sportwetten effiziente Preise im Sinne der Effizienzmarkthypothese darstellen.<sup>22</sup> Beide Forschungsstränge zeigen: Sportergebnisse sind keine reinen Zufallsereignisse, sondern in der Tat bis zu einem bestimmten Grad prognostizierbar.

Die Verbindung des Wettens mit dem „realen“ Sport zeigt sich auch dadurch, dass viele Sportwettenanbieter bedeutende Sponsoren von Sportklubs und -verbände sind. So hatten in der Saison 2020/21 immerhin 27 von 36 Klubs der beiden höchsten deutschen Spielklassen einen Sportwettenanbieter als Sponsor, in der ersten Fußball-Bundesliga sogar alle Klubs bis auf den FC Augsburg und den SC Freiburg. Die Aufwendungen für Sportsponsoring der Wettanbieter in den beiden obersten Fußball-Spielklassen betragen dabei 22,5 Mio. EUR.<sup>23</sup> Weitere Zuwendungen erhalten Clubs anderer Sportarten sowie Verbände, sodass die Gesamtaufwendungen für Sponsoring der Glücksspielunternehmen aktuell auf über 50 Mio. EUR jährlich geschätzt werden.<sup>24</sup> Harte Regulierungseinschnitte treffen bei Sportwetten daher nicht nur Anbieter und Konsumenten, sondern auch den Sport, dem in der Vergangenheit auf diese Weise erhebliche Einnahmen wegfielen. Besonders deutlich zeigte sich dieses Dilemma in der Zeit des „harten“ GlüStV von 2008, als sogar nicht-deutsche Klubs bei Europapokalspielen ihre Trikotsponsoren überkleben mussten, um nicht verbotenerweise im Fernsehen Werbung für Glücksspielprodukte zu machen.

Der deutsche Sportwettenmarkt hatte 2020 ein Gesamtvolumen von 1,135 Mrd. EUR, gemessen am Bruttospielertrag. Die gesamten Einsätze betragen im besonders gebeutelten Corona-Jahr 2020 7,79 Mrd. EUR (Abbildung 3), im Jahr 2021 wurde mit 9,4 Mrd. EUR dagegen wieder das Vorkrisenergebnis übertroffen. Insgesamt ist der Sportwettenmarkt in den letzten Jahren stark gewachsen: Im Jahre 2012 betrug der Gesamtumsatz in Deutschland lediglich 3,5 Mrd. EUR, hat sich also seitdem fast verdreifacht.

---

<sup>21</sup> Siehe dazu bspw. Klemp, M., Wunderlich, F. & Memmert, D. (2021): In-play forecasting in football using event and positional data, in: Nature – Scientific Reports 11, 24139. <https://doi.org/10.1038/s41598-021-03157-3>.

<sup>22</sup> Vgl. dazu Groß, J., Rebeggiani, L. (2018): Chance or Ability? The Efficiency of the Football Betting Market Revisited, MPRA Paper Nr. 87230, sowie die dort angegebene Literatur.

<sup>23</sup> Vgl. SPONSORS (Hrsg.) (2021a): Deutscher Sportwettenmarkt bricht um 16 Prozent ein, <https://www.sponsors.de/news/sportmix/deutscher-sportwettenmarkt-bricht-um-16-prozent-ein>, Zugriff am 22.02.2021.

<sup>24</sup> Vgl. SPONSORS (Hrsg.) (2021b): Kurzfristige Anhörung im Bundestag: Besteuerung von Online-Glücksspiel auf dem Prüfstand, Zugriff am 03.06.2021.

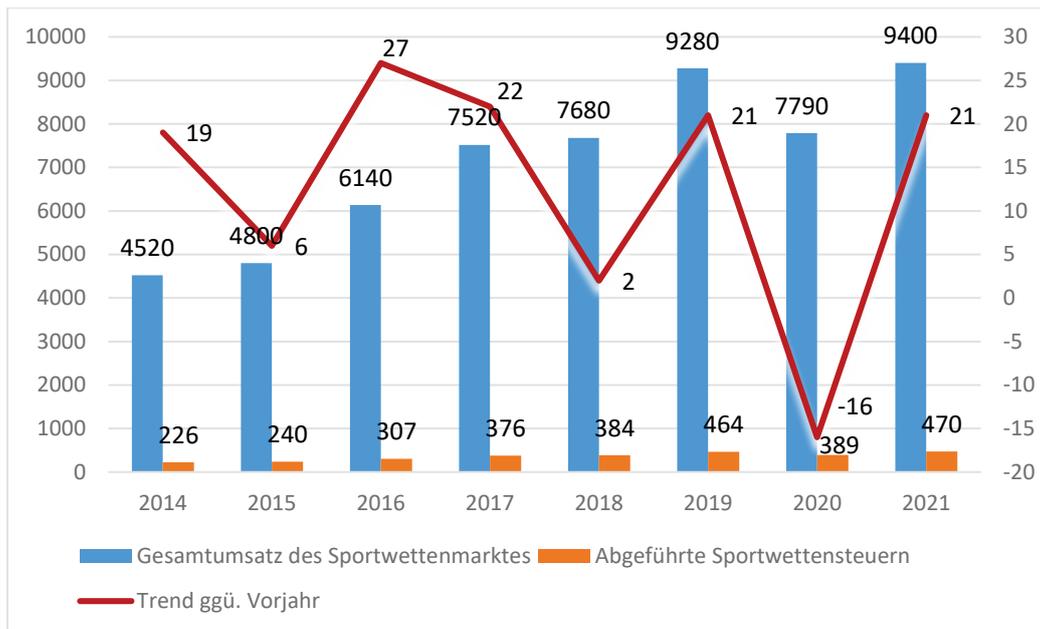


Abb. 3: Der Sportwettenmarkt in Deutschland (Werte in EUR bzw. in Prozent). In Anlehnung an Deutscher Sportwettenverband, <https://dswv.de/markt/>, Zugriff am 03.02.2022.

Wie Abbildung 3 zeigt, führen Sportwettenanbieter Jahr für Jahr mehrere Hundert Millionen Euro an Steuern ab. Davon entfällt nur ein kleiner Teil auf die staatlichen Anbieter, der Rest wird von den privaten Buchmachern entrichtet, obwohl diese bis Herbst 2020 über keine gültigen Lizenzen verfügten. Dies geschah auf Grundlage des im Juli 2012 in Kraft getretenen, novellierten Rennwett- und Lotteriegesetzes (RWLG), das einen einheitlichen Steuersatz von 5 Prozent des Wetteinsatzes (§ 17 RWLG) vorsah. Zwar wurde dieser schon damals als viel zu hoch eingeschätzt und als Wettbewerbsnachteil für regulierungswillige Marktteilnehmer betrachtet, die Steuern wurden aber trotzdem in den nachfolgenden Jahren abgeführt, wohl auch in der Hoffnung auf eine baldige Lizenzierung.<sup>25</sup>

Alles in allem bedarf gerade der Sportwettenmarkt einer wohlfahrtsökonomisch sorgfältig abgewogenen Regulierung, die die Eigenarten dieser Glücksspielform sowie ihre besonderen Verbindungen mit der realen Sportwelt berücksichtigt.

### Kurze Geschichte der jüngeren Glücksspielgesetzgebung in Deutschland

Glücksspielregulierung ist in Deutschland – ähnlich wie in den USA, aber anders als in den meisten europäischen Staaten – Aufgabe der Bundesländer. Jedes Bundesland erlässt also seine Glücksspielgesetze, wobei i.d.R. auch nach Glücksspielarten unterschieden wird, z.B. zwischen Rennwett- und Spielbankengesetzen. Seit etwa zwei Jahrzehnten bemühen sich die Bundesländer um die Verabschiedung von länderübergreifenden Staatsverträgen, um einen übergeordneten Rahmen, gerade für deutschlandweit agierende Anbieter, zu garantieren.

Dieser föderale Charakter trug in der Vergangenheit zweifellos zur Unübersichtlichkeit und Ineffizienz des Systems Glücksspielregulierung bei, da sich die Länder naturgemäß stark unterscheiden, nach kultureller Tradition oder politischer Ausrichtung der jeweiligen Regierung. Die Impulse für eine Neuordnung der Glücksspielgesetzgebung kamen überdies häufig von der Judikative, die regelmäßig bestehende Rechtsnormen als grundgesetz- oder europarechtswidrig erklärte.

Tabelle 1 enthält eine Übersicht der Staatsverträge, die seit 2004 das Glücksspiel in Deutschland regulieren sollen. Obwohl diese Zeitspanne keine 20 Jahre umfasst, würde eine auch nur schemenhafte

<sup>25</sup> Vgl. Rebeggiani, L. /Breuer, M. (2017), S. 662.

Beschreibung der Entwicklung dieser Regulierungsgrundlagen etliche Seiten umfassen. Daher sollen hier nur wenige zentrale Aspekte skizziert werden:<sup>26</sup> Der erste Lotteriestaatsvertrag von 2004 wurde 2006 vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt, mit der Begründung, dass das im LottStV verankerte staatliche Sportwettenmonopol eine gravierende Einschränkung der Berufsfreiheit (z.B. für Anbieter privater Sportwetten) mit sich zöge, die nur mit einer konsequenteren Ausrichtung des LottStV an der Bekämpfung der Spielsucht vertretbar sei. Dies hätte der Gesetzgeber auch als Steilvorlage für eine kontrollierte Öffnung des Marktes nutzen können, die zu dem Zeitpunkt ordnungspolitisch und europarechtlich bereits geboten war. Stattdessen wurde ein neuer GlüStV konzipiert, der in besonders rigider Form das staatliche Glücksspielmonopol zementieren wollte, mit weitgehenden Werbe- und Vertriebsverboten im Fernsehen und im Internet, die selbst privaten Vermittlern staatlicher Lotterien faktisch die Geschäftsgrundlage entzogen. Dies hatte, wie bereits beschrieben, deutliche Umsatzrückgänge für die staatlichen Zahlenlotto- und Lotterieranbieter und schließlich auch spürbare Einnahmeverluste für die öffentliche Hand zur Folge. Noch gravierender könnte sich aber langfristig auswirken, dass in dieser Zeit eine konsequente Neuausrichtung der bis dahin unangefochtenen Glücksspiel-Platzhirsche und *Cash Cows*, Klassenlotterien und Zahlenlotto, an das digitale Zeitalter versäumt wurde.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) erklärte den GlüStV von 2008 am 08.09.2010 für europarechtswidrig. Vor allem angesichts der weithin reichenden Werbeaktivitäten des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DTLB)<sup>27</sup> wurde die Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit als nicht gerechtfertigt eingestuft. Die Bundesländer verständigten sich alsbald über einen Glücksspieländerungsstaatsvertrag (1. GlüÄndStV), der am 1. Juli 2012 in Kraft trat und u.a. Lockerungen bei Werbung und Internetvertrieb vorsah. Eine bedeutende Neuerung war die Einbeziehung der Spielhallen in die Regulierung – bis dahin eher lasch in der Gewerbeordnung reguliert und einer der Hauptprofiteure der strikten Bestimmungen der ersten beiden Staatsverträge. Für Sportwetten wurden im Rahmen einer „Experimentierphase“ 20 Konzessionen in Aussicht gestellt, doch hier begann ein juristischer Krieg um das Vergabeverfahren, der dazu führte, dass 2016 immer noch keine einzige Konzession erteilt worden war und dass der EuGH im Februar 2016 die deutsche Glücksspielregulierung abermals als europarechtswidrig einstufte.

	<b>Datum des Inkrafttretens</b>	<b>Besonderheiten</b>
Erster Lotterie-Staatsvertrag (LottStV)	01.07.2004	Verankert das staatliche Lotteriemonopol, nicht nur für Veranstalten, sondern auch für Vertrieb von Glücksspielen (einschließlich Sportwetten)
Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)	01.01.2008	Vollständiges Werbeverbot im Fernsehen, Internet und über Telefon, faktisches Verbot privater Sportwettenanbieter und Lotterievermittler
Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels	01.01.2012	Galt nur in Schleswig-Holstein
Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag (1. GlüÄndStV)	01.07.2012	Einbeziehung der Spielhallen in die Regulierung; partielle Liberalisierung von Werbung und

<sup>26</sup> Siehe dazu bspw. Haucap, J. (2021): Glücksspielregulierung aus ordnungswirtschaftlicher Perspektive, DICE Ordnungspolitische Perspektiven, Düsseldorf, Kap. 3 sowie die juristischen Beiträge in Gebhardt, I./Korte, S.: Glücksspiel – Ökonomie, Recht, Sucht, Berlin, sowie in Krüper, J. (Hrsg.) (2019): Strukturfragen der Glücksspielregulierung, Tübingen.

<sup>27</sup> Siehe dazu die vielen Beispiele in Albers, N. (2008): Die Markenstrategie des Deutschen Lotto-Toto-Blocks unter dem Einfluss des Bundesverfassungsgerichts, Diskussionspapier Nr. 408, Leibniz Universität Hannover, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.

		Vertrieb, Experimentierklausel für Sportwetten; Neufassung des RWLG mit Besteuerung aller Sportwetten
Zweiter Glücksspieländerungsstaatsvertrag (2. GlüÄndStV)	01.01.2018 (geplant)	Ratifizierung an NRW und Schleswig-Holstein gescheitert
Dritter Glücksspieländerungsstaatsvertrag (3. GlüÄndStV)	01.01.2020	Erste Lizenzerteilungen für private Sportwettenanbieter
Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2021)	01.07.2021	Erstmals auch Online-Poker und virtuelle Casinos mit einbezogen.

Tabelle 1: Historische Abfolge der jüngeren Glücksspielgesetzgebung in Deutschland

Verkompliziert wurde die Situation durch einen Alleingang des Landes Schleswig-Holstein, das unter Führung einer christlich-liberalen Koalition nicht dem 1. GlüÄndStV zustimmte, sondern ein eigenes „Gesetz zur Neuordnung des Glückspiels“ ratifizierte, das am 1. Januar 2012 in Kraft trat. Dieses ausgesprochen liberale Gesetz hob die meisten Bestimmungen für Werbung und Vertrieb auf und sah Konzessionen für private Sportwettenbetreiber und sogar für die bis dahin komplett verbotenen Online-Casinos vor, mitsamt einer kompetitiven Besteuerung von 20% des Bruttospielertrags. Diese Lizenzen wurden rasch vergeben, sodass, als Schleswig-Holstein im Januar 2013 nach einem Regierungswechsel doch dem 1. GlüÄndStV beitrug, bereits 25 Sportwetten- und 23 Online-Casino-Lizenzen vergeben worden waren, mit denen nun in den Folgejahren die deutsche Rechtsprechung irgendwie umgehen musste.

Nachdem ein 2. GlüÄndStV an der Ratifizierung gescheitert war, brachte ein explizit als Übergangslösung vorgesehener 3. GlüÄndStV etwas Bewegung in die festgefahrene Situation. In diesem wurde vor allem die umstrittene und juristisch vielfach angefochtene Begrenzung auf 20 Lizenzen gestrichen, sodass im Herbst 2020 tatsächlich die ersten 21 Konzessionen für Sportwettenanbieter vergeben werden konnten.

Am 1. Juli 2021 trat schließlich der neue Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021) in Kraft. Der GlüStV 2021 formuliert als Oberziel die Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in legale Bahnen, die somit besser überwacht (Spieler- und Jugendschutz) und für fiskalische Einnahmen genutzt werden können. Er sieht im Einzelnen eine Reihe einschneidender Neuerungen vor, unter anderem die folgenden:

- Ab Juli 2021 sind auch **virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinos** unter bestimmten Voraussetzungen erlaubnisfähig. Aktuell (März 2022) wurde allerdings noch keine Lizenz erteilt.
- Das generelle Verbot von **Live- und Ereigniswetten** ist aufgehoben, diese unterstehen dennoch strengen Bestimmungen, genauso wie Wetten auf Amateurevents.
- Es besteht für jeden Spieler ein anbieterübergreifendes **monatliches Einzahlungslimit** von 1.000 Euro. Grundlage für die Überwachung ist die pflichtgemäße Einrichtung eines einsehbaren **Spielerkontos**.
- Es wird eine bundesweite, spielformübergreifende **Spielersperrdatei** eingerichtet. Das Sperrsystem OASIS sperrt potenzielle Suchtbetroffene für die meisten legalen Spielangebote, einschließlich der konzessionierten Online-Angebote. Es können auch Fremdsperren von Angehörigen beantragt werden.
- Verbot des **parallelen Spielens** (mehrere Glücksspiele gleichzeitig), zwingende **Wartezeit von einer Minute** beim Wechseln zu einer anderen Spielart, auch wenn es sich um denselben Anbieter handelt.

- **Werbetätigkeiten** und **Sponsoring** sind grundsätzlich erlaubt, unterliegen aber einer Reihe von Bestimmungen (z.B. keine Werbung von aktiven Sportlern oder Funktionären, keine Minderjährige als Zielgruppe).
- Die Länder errichten zur Wahrnehmung der Aufgaben der **Glücksspielaufsicht** insbesondere im Bereich des Internets zum 1. Juli 2021 eine **Behörde** als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Sachsen-Anhalt. Die Anstalt trägt den Namen „Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder“ (GGL).
- Zum Jahresende 2026 soll eine umfassende **Evaluierung** vorgestellt werden.

Die Überwachung des Einzahlungslimits und des Verbots des parallelen Spielens auf mehreren Plattformen wird mittels eines eigenen computergestützten Systems sichergestellt werden, das „Länderübergreifende Glücksspielauswertesystem“ (LUGAS), welches vom Land Sachsen-Anhalt bereits aktiv geschaltet wurde. An diesen müssen sich alle Anbieter von Online-Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und Online-Spielautomaten verpflichtend anschließen, die Anonymisierung der Spielerdaten soll sichergestellt sein.

Insgesamt setzt der neue GlüStV den rechtlichen Rahmen, manche Einzelheiten werden jedoch erst in den Ausführungsgesetzen der Länder bzw. in der regulatorischen Praxis zu konkretisieren sein.

### **Eine ordnungsökonomische Bewertung des GlüStV von 2021**

Grundsätzlich stellt der GlüStV 2021 einen Meilenstein hin zu einer realitätsnahen, ökonomisch effizienten und juristisch stabilen Ordnung des deutschen Glücksspielmarktes dar.<sup>28</sup> Überfällig sind die Öffnung für bestimmte Formen des Online-Glücksspiels (virtuelle Casinos und Poker) sowie die Möglichkeit der Konzessionserteilung an private Sportwettenanbieter. Beides ist mittlerweile in den meisten europäischen Ländern gängige Praxis und die Erfahrungen hinsichtlich der Kanalisierungswirkung recht gut: Gibt es im regulierten Markt wettbewerbsfähige Angebote mit modernen Spielformen und attraktiven Quoten, haben die meisten Spieler keinen Anlass mehr, auf Grau- oder Schwarzmärkte auszuweichen, selbst wenn sich hier punktuell bessere Konditionen realisieren ließen. Der Großteil der Nachfrage verbleibt im regulierten Markt, kann spielerisch-technisch überwacht und fiskalisch genutzt werden.

Die Kritik am neuen GlüStV 2021 entzündet sich daher an Aspekten, die die Wettbewerbsfähigkeit der regulierten Angebote stark beeinträchtigen und, wie bisher, zu einer mangelhaften Kanalisierung führen könnten. Generell wird bemängelt, dass im GlüStV zu viele Einzelheiten geregelt seien, was angesichts der zuletzt rasanten technologischen Entwicklung auf Glücksspielmärkten schnell zu veralteten Regelwerken führen könnte, die dann mühsam auf Ebene der 16 Bundesländer neu justiert werden müssen. Besser wäre es gewesen, die GGL mit mehr regulatorischen Kompetenzen auszustatten, damit diese dann im Fall der Fälle schnell reagieren kann.<sup>29</sup>

Als Beispiel für diese recht genau geregelten Details werden die vielen Bestimmungen zum Spielerschutz genannt. So wird z.B. das angebotsübergreifende Einsatzlimit von 1.000 EUR pro Spieler und Monat kritisiert, da in dieses keine Spielgewinne einfließen dürfen und es einkommensunabhängig gilt.<sup>30</sup> Hier wären auch flexible Lösungen oder noch besser Verlustlimits denkbar gewesen, zumal die Gruppe der vermögenden, „einsatzfreudigen“ Spieler für einige Glücksspielanbieter bis zur Hälfte

<sup>28</sup> Vgl. Reeckmann, M. (2020): Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV) 2021 - Und sie bewegt sich doch!, in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht 05/2020, S. 345-350.

<sup>29</sup> Vgl. Haucap, J. (2021), S. 29.

<sup>30</sup> Ab dem 01.01.2023, wenn die GGL in vollem Ausmaß ihre Überwachungstätigkeit übernommen haben wird, sollen tatsächlich auch höhere Limits individuell vereinbart werden können.

des Gesamtumsatzes generiert.<sup>31</sup> Eine Studie der Unternehmensberatung Goldmedia zum Spielerverhalten in der Duldungsphase Oktober 2020-Juni 2021 scheint eine Abwanderung von Online-Glücksspielern hin zu Anbietern zu belegen, die die Spielerschutzregeln nicht befolgen, z.B. die vorgeschriebene Wartezeit von einer Minute oder das Verbot des Parallelspiels. Demzufolge prognostiziert die Studie einen Verlust von 30% des Marktanteils lizenzierter Anbieter, was dem Kanalisierungsziel des neuen GlüStV deutlich zuwiderlaufen würde.<sup>32</sup>

Auch in anderen Zusammenhängen wird befürchtet, dass weitreichende Angebotsrestriktionen, z.B. das weiterhin bestehende Verbot von Online-Versionen beliebter Casino-Tischspiele wie Roulette oder Blackjack oder eines Großteils der Live-Sportwetten, zu Kanalisierungsproblemen führen könnte, wenn diese ausschließlich auf dem Schwarzmarkt zu finden sind.

Als größtes ordnungspolitisches Problem des GlüStV 2021 wird die geplante Besteuerungsart und -höhe identifiziert: Vorgesehen ist eine Steuer von 5,3% des Spieleinsatzes auf Online-Glücksspiele (Poker, Casinos, virtuelle Automaten Spiele) sowie Sportwetten. Dies ist im internationalen Vergleich ungewöhnlich, da in der Regel der Bruttospielertrag, also das, was als Differenz zwischen Ein- und Auszahlungen beim Anbieter verbleibt, besteuert wird. Die Anwendung der Steuer auf jeden einzelnen Spielakt bedeutet nicht nur einen großen Rechenaufwand für Spieler und Anbieter, sondern auch eine im EU-Vergleich horrend hohe Besteuerung: Auf den Bruttospielertrag gerechnet entspricht die Spieleinsatzsteuer einem Steuersatz von etwa 57%, was das Dreifache des EU-Durchschnitts darstellt.<sup>33</sup> Hier stellt sich die Frage, wie angesichts dieser Bürde Glücksspielunternehmen konkurrenzfähige Angebote in Deutschland anbieten können oder ob nicht doch wieder eine Abwanderung in den (mit deutlich attraktiveren Quoten versehenen) Graumarkt droht. Aus Anbieterkreisen wurden bereits Warnungen dieser Art laut sowie Ankündigungen, Sponsoringzuwendungen künftig deutlich reduzieren zu müssen.<sup>34</sup> Ob dies auch in die Tat umgesetzt wird, bleibt abzuwarten. Insgesamt könnte sich ein ähnliches Reaktionsmuster wie bei der Novellierung des RWLG 2012 abzeichnen, bei der ja bereits eine 5%-Wetteinsatzsteuer eingeführt worden war. Diese wurde von einigen Unternehmen vollständig auf die Kunden abgewälzt, andere stellten ihre Tätigkeit auf dem deutschen Markt komplett ein.<sup>35</sup> Die Großen der Branche waren damals und werden wohl auch künftig in der Lage sein, die eigentlich zu hohe Steuerlast partiell oder vollständig selber zu tragen und trotzdem für ihre Kunden auf dem (betriebswirtschaftlich sehr relevanten) deutschen Markt attraktive Angebote bereithalten zu können.<sup>36</sup>

Es gibt also sicher einen Spielraum jenseits der Untergangsrhetorik mancher privater Glücksspielanbieter. Trotzdem muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass vor allem die im GlüStV vorgesehene Besteuerung ordnungspolitisch ein großes Risiko darstellt und die gesamten Neuordnungsbemühungen zunichtemachen kann, wenn sie de facto eine effektive Kanalisierung des Spieltriebs verhindert und die Existenz paralleler unregelter Märkte fördert.

Ein Bereich, in dem dagegen der GlüStV den Aufsichtsbehörden einen geeigneten Rahmen für eine sinnvolle Regulierung setzt, stellen die Werberichtlinien dar: Das unzeitgemäße grundsätzliche Werbeverbot im Fernsehen und Internet wurde aufgehoben, § 5 GlüStV enthält aber eine Reihe von detaillierten Vorschriften zur Gestaltung und zur Reichweite von Werbung, die sich stets am Jugend- und Spielerschutz orientieren soll. Die Wirksamkeit von Werbung gerade für suchtgefährdete Spieler

---

<sup>31</sup> Vgl. SPONSORS (Hrsg.) (2021):

<sup>32</sup> Vgl. Goldmedia (Hrsg.) (2021): Nutzung von Online-Casino und Online-Poker in Duldungs- und Regulierungsphase, Berlin.

<sup>33</sup> Vgl. Haucap, J. (2021), S. 25.

<sup>34</sup> Vgl. SPONSORS (Hrsg.) (2021b).

<sup>35</sup> Vgl. Rebggiani/Breuer (2017), S. 661.

<sup>36</sup> So z.B. der Marktführer *bwin*; vgl. SPONSORS (Hrsg.) (2021c): Wie Bwin mit neuer UEFA-Partnerschaft Europas Marktführer werden will, Zugriff am 16.09.2021.

ist vielfach belegt<sup>37</sup> und gerade die neuen Medien bieten vielfältige Möglichkeiten, sich direkt und hocheffektiv an sie zu wenden, z.B. mit Influencern oder Streamern, die z.T. auch unerlaubte Glücksspiele bewerben.<sup>38</sup> Hier wird es entscheidend darauf ankommen, in der Praxis die Werbeaktivitäten zu überwachen und unerlaubte Aktionen schnell zu unterbinden. Ebenso wie bei der generellen Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote wird die Effektivität der Marktüberwachung seitens der Behörden, insbesondere der GGL, entscheidend für die regulatorische Performance des GlüStV sein, auch weil davon seine Akzeptanz bei den regulierten Anbietern entscheidend abhängen wird.

## **Ausblick**

Zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Beitrags (Winter 2021/2022) steht ein Großteil des innenpolitischen Diskurses im Schatten der Covid-19-Krise, die gerade den Freizeitbereich (Spielbanken, aber auch Sportveranstaltungen) weiterhin beeinträchtigt. Nach der Rückkehr zur Normalität wird klarer hervortreten, wie gut die regulatorische Performance des GlüStV 2021 ausfällt. Insbesondere werden folgende Punkte zu beobachten sein:

- Wird die hohe Besteuerung von Sportwetten und Online-Glücksspielen zu starken Ausweichbewegungen in den Grau-/Schwarzmarkt führen?
- Wird sich der Niedergang der ehemaligen Platzhirsche Lotto und Staatslotterien fortsetzen oder wird es hier (vielleicht aufgrund von gelungenen Vertriebskampagnen) eine Trendwende geben?
- Wie werden die Spielbanken die Corona-Zeit und die gleichzeitige Öffnung des Online-Casino-Marktes überstehen?
- Werden die zuständigen Behörden erfolgreich gewesen sein, unerlaubte Glücksspiele effektiv zu unterbinden?

Dieser Beitrag verdeutlicht, dass der GlüStV sicherlich der bislang erfolgversprechendste Versuch der Bundesländer darstellt, den Glücksspielsektor in Deutschland zu regulieren. Ein Nachschärfen auf den letzten Metern in Sachen Autonomie der GGL und konkurrenzfähiger Besteuerung hätte die Gesamteinschätzung sicherlich positiver ausfallen lassen.

*Dieser Beitrag stellt die Meinung des Autors dar und spiegelt nicht grundsätzlich die Meinung der Hochschule.*

---

<sup>37</sup> Vgl. Halm, T. (2022): Glücksspiel aus Verbrauchersicht, Vortrag auf dem 19. Symposium Glücksspiel, Universität Hohenheim, 16.03.2022.

<sup>38</sup> Vgl. Wahl, A. (2022): Online-Glücksspiel kennt keine (Landes-)Grenzen, Vortrag auf dem 19. Symposium Glücksspiel, Universität Hohenheim, 16.03.2022.

Folgende Veröffentlichungen sind bisher in dieser Reihe erschienen:

**Streiflicht VWL**, Nr. 8 (September 2021), Altmiks, P.: Die 10. GWB-Novelle – die passende Antwort auf digitale Vermachtung? [Die 10. GWB-Novelle - die passende Antwort auf digitale Vermachtung?](#)

**Streiflicht VWL**, Nr. 7 (September 2021), Clauss, M., Pöllmann, G.: Europas Unternehmenssektor im Wandel – Eine evolutionsökonomische Analyse zum sich ändernden Sektorenmix [Europas Unternehmenssektor im Wandel - Eine evolutionsökonomische Analyse zum sich ändernden Sektorenmix](#)

**Streiflicht VWL**, Nr. 6 (April 2021), Kladroba, A.: Regionale Disparität von Forschung und Entwicklung: Was hat sich in den Jahren verändert? [Regionale Disparität von Forschung und Entwicklung: Was hat sich in den Jahren verändert?](#)

**Streiflicht VWL**, Nr. 5 (März 2021), Fritsche, C.: The Expected Impact of COVID-19 on the Housing Market. [The Expected Impact of COVID-19 on the Housing Market](#)

**Streiflicht VWL**, Nr. 4 (Juli 2020), Reichel, R.: Zur Wirksamkeit der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank. [Zur Wirksamkeit der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank](#)

**Streiflicht VWL**, Nr. 3 (Mai 2020), Clauss, M., Pöllmann, G.: Deflation oder Inflation? Zur Auswirkung der Corona-Krise auf die Entwicklung des Preisniveaus und die Folgen für die Kapitalmärkte. [Deflation oder Inflation? Zur Auswirkung der Corona-Krise auf die Entwicklung des Preisniveaus und die Folgen für die Kapitalmärkte.](#)

**Streiflicht VWL**, Nr. 2 (April 2020), Wohlmann, M., Rebeggiani, L. und Wilke, C.: [Was kommt nach dem großen Shutdown? Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise.](#)

**Streiflicht VWL**, Nr. 1 (März 2020), Wohlmann, M., Rebeggiani, L.: [Fluch und Segen globaler Wertschöpfungsketten angesichts der aktuellen Coronavirus-Krise.](#)