

Schmidt, Ulrich; Lima De Miranda, Katharina

**Research Report**

Regulierung des Glücksspiels in Deutschland: Das Glücksspielgesetz Schleswig-Holsteins und der Glücksspieländerungsstaatsvertrag aus ökonomischer Perspektive

Kiel Policy Brief, No. 44

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Schmidt, Ulrich; Lima De Miranda, Katharina (2012) : Regulierung des Glücksspiels in Deutschland: Das Glücksspielgesetz Schleswig-Holsteins und der Glücksspieländerungsstaatsvertrag aus ökonomischer Perspektive, Kiel Policy Brief, No. 44, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/56395>

**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.*

# *Kiel* Policy Brief

## Regulierung des Glücksspiels in Deutschland:

Das Glücksspielgesetz Schleswig-Holsteins  
und der Glücksspieländerungsstaatsvertrag  
aus ökonomischer Perspektive

**Ulrich Schmidt und Katharina Lima De Miranda**

Nr. 44 | März 2012



## Regulierung des Glücksspiels in Deutschland: Das Glücksspielgesetz Schleswig-Holsteins und der Glücksspieländerungsstaatsvertrag aus ökonomischer Perspektive

Ulrich Schmidt<sup>a, b, \*</sup> und Katharina Lima De Miranda<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Institut für Weltwirtschaft, Kiel

<sup>b</sup>Institut für Volkswirtschaftslehre, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

### 1. Einleitung

Angesichts des 2011 ausgelaufenen und vom Europäischen Gerichtshof für mit dem Europa-Recht unvereinbar erklärten deutschen Glücksspielstaatsvertrags<sup>1</sup>, findet derzeit eine intensive Debatte um die Neuregulierung des deutschen Glücksspielmarktes statt. Zurzeit ist der Glücksspielmarkt in Deutschland noch durch eine starke Regulierung charakterisiert. Der Staat beansprucht eine Monopolstellung auf weiten Teilen des Marktes und lässt, mit der Begründung der Sucht- und Manipulationsprävention, nur sehr beschränkt Glücksspiele zu. Im Bereich der Sportwetten ist im Wesentlichen nur ein Anbieter (Oddset) zugelassen, der bei seiner Geschäftsausübung starken Beschränkungen ausgesetzt ist. Insbesondere die hohe Abgabenlast (u.a. fallen nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt Steuerabgaben in Höhe von 16,67 % der Wetteinsätze an) verhindert es, dass Oddset im Vergleich zu Anbietern mit Sitz in Steueroasen wie Malta oder Gibraltar wettbewerbsfähige Quoten anbieten kann. Dies hat dazu geführt, dass der unregulierte Online-Markt auf Kosten von Oddset stark angestiegen ist. So betrug der Marktanteil im Jahr 2009 nur noch 2,3 % (Goldmedia, 2010). Da gleichzeitig auch die Steuereinnahmen stark gesunken sind, haben die Bundesländer vor geraumer Zeit Handlungsbedarf erkannt.

Schleswig-Holstein hat bereits eine neue, sehr liberale Regulierung (Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels, GlückG) umgesetzt und ist somit aus dem Verbund der übrigen Bundesländer ausgeschert. Diese wollen mit dem sogenannten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV) den Markt ebenfalls liberalisieren, jedoch zu einem geringeren Grad, als Schleswig-Holstein dies getan hat. Der GlüÄndStV soll zum 01.07.2012 in Kraft treten, falls ihn bis dahin wenigstens 13 Bundesländer unterzeichnet haben.

---

\* Korrespondenz an: Ulrich Schmidt, Kiel Institute for the World Economy and University of Kiel, Düsternbrooker Weg 120, 24105 Kiel, Tel.: +49 4318801400, Fax: +49 4318804621, email: ulrich.schmidt@ifw-kiel.de.

<sup>1</sup> EuGH-Urteile vom 08.09.2010, Rechtssachen C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07, C-410/07 (Markus Stoß u.a.), C-409/06 (Winner Wetten GmbH) und C-46/08 (Carmen Media Group Ltd).

Im vorliegenden Beitrag sollen die Regulierungskonzepte des GlückG und des GlüÄndStV aus ökonomischer Perspektive verglichen werden. Dazu werden im nächsten Abschnitt mögliche Ziele abgeleitet, die durch die Regulierung erreicht werden sollen. In Abschnitt 3 werden beide Konzepte detailliert dargestellt, so dass anschließend (Abschnitt 4) erörtert werden kann, bis zu welchem Grad sich die vorher formulierten Ziele jeweils erreichen lassen. Im letzten Abschnitt werden die Ergebnisse zusammengefasst und einige Schlussfolgerungen gezogen.

## 2. Ökonomische Grundlagen

Gemäß dem „Ersten Hauptsatz der Jüngerer Wohlfahrtsökonomie“<sup>2</sup> führt jedes Wettbewerbsgleichgewicht zu einer effizienten Allokation, falls bestimmte Annahmen erfüllt sind. Somit sind staatliche Eingriffe aus Effizienz Gesichtspunkten in der Regel abzulehnen<sup>3</sup>. Sie sind jedoch notwendig, um Steuereinnahmen zu erzielen, die die Wahrnehmung der originären Aufgaben des Staates sichern. Die Erzielung von Steuereinnahmen war in der bisherigen Diskussion über die Regulierung des Glücksspiels stets ein wichtiger Parameter, der auch im vorliegenden Beitrag näher betrachtet werden soll. Es handelt sich dabei weitgehend um eine Ländersteuer, die zu einem Teil zur Unterstützung von Kunst- und Kulturprojekten sowie des Breitensports verwendet wird.

Eine weitere Rechtfertigung staatlicher Eingriffe kann durch Marktversagen erfolgen. Marktversagen liegt vor, wenn der Wettbewerbsmechanismus nicht zu einer effizienten Allokation führt, was dann der Fall ist, wenn mindestens eine der Annahmen des Ersten Hauptsatz der Jüngerer Wohlfahrtsökonomie nicht erfüllt ist. Die wichtigsten Fälle von Marktversagen sind öffentliche Güter, natürliche Monopole, asymmetrische Information und externe Effekte (Krugmann und Wells, 2006). Während die ersten drei Fälle für das Glücksspiel keine Bedeutung haben, spielen externe Effekte bei der Regulierung des Glücksspiels eine wichtige Rolle. Externe Effekte sind Auswirkungen ökonomischen Handelns auf Dritte (vgl. Mankiw, 2004) und können im Bereich des Glücksspiels aus zwei Gründen auftreten. Zum einen besteht die Gefahr der Wettmanipulation, was einen negativen externen Effekt auf ehrliche Wettler sowie auf die Veranstalter von Sportereignissen ausübt. Buchmacher haben ein eigenständiges Interesse an der Bekämpfung von Wettmanipulation, da die von ihnen angebotenen Quoten bei Vorliegen von Manipulation verlustbringend sind. Aus diesem Grund haben sie freiwillig Vorkehrungen gegen Manipulationen wie beispielsweise durch das Frühwarnsystem „betradar“ getroffen. Da sich die beiden Regulierungen zudem kaum

---

<sup>2</sup> Im Allgemeinen wird die Form, in der die Theoreme heute formuliert werden, den Ökonomen Kenneth Arrow (1951) und Gerard Debreu (1959) zugeschrieben.

<sup>3</sup> Betrachtet man neben der Effizienz auch die Einkommensverteilung, können staatliche Eingriffe auch dazu dienen, eine gerechtere Verteilung herzustellen. Dieser Gesichtspunkt erscheint im vorliegenden Problemfeld jedoch von untergeordneter Bedeutung.

bezüglich der Bekämpfung von Wettmanipulationen unterscheiden, soll diese im vorliegenden Beitrag nicht weiter diskutiert werden.

Einen weiteren externen Effekt bei Glücksspielen stellt die Spielsucht dar, deren Bekämpfung auch als wesentliche Rechtfertigung des bisherigen Monopols in Deutschland herangezogen wurde. Tatsächlich können Glücksspiele ein hohes Suchtpotenzial aufweisen und dadurch zu negativen Effekten für den Spieler und sein soziales Umfeld führen. Beispiele sind Verarmung, illegale Handlungen zur Finanzierung der Spielsucht, Gefährdung oder Verlust von persönlichen Beziehungen und Arbeitsplatz bis hin zu Depressionen und Selbstmord. Somit kommt es zu sehr negativen Auswirkungen für den Spieler, weshalb sich die Bekämpfung der Spielsucht als staatliches Ziel auch ohne das Vorliegen externer Effekte rechtfertigen ließe, aber auch zu externen Kosten für die Gesellschaft. In einer Studie von Becker (2011) werden die sozialen Kosten des Glücksspiels in Deutschland auf 326 Mio. Euro (direkte und indirekte Kosten) im Jahr 2008 geschätzt<sup>4</sup>.

Die deutsche Hauptstelle für Suchtanfragen geht davon aus, dass rund 200 000 Personen in Deutschland pathologische Glücksspieler sind und zusätzlich rund 300 000 ein problematisches Spielverhalten aufweisen<sup>5</sup>. Besonders stark gefährdet sind Männer, sie stellen ca. 90 % der Betroffenen dar. Nicht nur das Geschlecht, sondern auch das Alter spielt eine entscheidende Rolle bei der Spielsuchtgefährdung. Im Vergleich zum Durchschnitt von 0,2 % in der Gesamtbevölkerung, sind Jugendliche mit einem Risiko von 3 % besonders gefährdet. Das Suchtrisiko einzelner Glücksspielarten unterscheidet sich stark und hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Becker (2009) hebt hervor, dass das Suchtrisiko durch die Ereignisfrequenz, den Auszahlungsrhythmus, persönliche Beteiligung, Verfügbarkeit und Produktgestaltung geprägt wird. Insbesondere Spiele mit einer hohen Ereignisfrequenz, wie Geldspielautomaten, Roulette, Poker oder Live-Wetten, haben ein hohes Suchtpotential. Außerdem weisen Kombinationswetten ein höheres Suchtpotential auf als Einzelwetten.

Eine Studie von Meyer und Hayer (2005) zeigt, dass ca. 70 % der Süchtigen an Spielautomaten spielen, ca. 17 % Roulette und Black Jack und ca. 13 % der Betroffenen Sportwetten abschließen. Spielautomaten stellen somit ein besonderes Suchtrisiko dar, unterliegen paradoxer Weise aber nicht dem Glücksspielstaatsvertrag. Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten unterliegen dem Gewerberecht und haben deutlich gelockerte Bestimmungen zum Spielerschutz.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass mit der Regulierung des Glücksspielmarktes aus ökonomischer Sicht insbesondere zwei Ziele verfolgt werden sollten, Erzielung von Steuereinnahmen und Eindämmung der Spielsucht. Weitere Aspekte wie Bekämpfung von Wettmanipulation und Geldwäsche werden im Folgenden außer Acht gelassen.

---

<sup>4</sup> Im Vergleich dazu: Die sozialen Kosten durch Alkoholkonsum werden auf 20 bis 30 Mrd. Euro geschätzt (etwa das Zweihundertfache).

<sup>5</sup> Die Zahlen für pathologische Spieler schwanken in verschiedenen Studien, z.B. schätzen Kraus et al. (2010) knapp 150 000, während Buth und Stöver (2008) auf etwa 300 000 Personen kommen.

### 3. Vergleich der Regulierungen

Das GlückG und der GlüÄndStV unterscheiden sich in zahlreichen Details, so dass an dieser Stelle nur die aus ökonomischer Sicht bedeutendsten Unterschiede angesprochen werden können. Dabei fällt als erstes auf, dass beim GlüÄndStV die Anzahl der Lizenzen auf 20 beschränkt ist. Eine solche Beschränkung, die es beim GlückG nicht gibt, erscheint ökonomisch kaum zu rechtfertigen. Es ist für uns nicht ersichtlich, welche Ziele mit der sich daraus ergebenden Einschränkung des Wettbewerbs erreicht werden können.

Besonders bedeutsam aus ökonomischer Sicht ist die Besteuerung. Die Bemessungsgrundlage beim GlückG ist durch den Rohertrag, d.h. die Wetteinsätze abzüglich der Gewinnauszahlungen, gegeben, der mit einem Satz von 20 % besteuert wird. Im Vergleich zu dieser Rohertragssteuer wird beim GlüÄndStV wie bisher eine Wetteinsatzsteuer gewählt. Dies bedeutet, dass die Wetteinsätze als Bemessungsgrundlage dienen, die mit dem Satz von 5 % besteuert werden sollen. Beide Besteuerungsmodelle unterscheiden sich somit deutlich, was starke Auswirkungen auf die jeweils zu erwartende Entwicklung des Glücksspielmarktes in Deutschland hat. Dies wird im nächsten Abschnitt eingehend diskutiert.

Ein weiterer wichtiger Unterschied ist die Tatsache, dass beim GlückG neben den Sportwetten auch Online-Poker und –Casinos in die Regulierung einbezogen werden. Beim GlüÄndStV sollen diese Spiele dagegen im unregulierten Markt verbleiben. Zusätzlich sind beim GlüÄndStV zahlreiche Maßnahmen zur Eindämmung der Spielsucht vorgesehen. Zu nennen sind hier insbesondere die Begrenzung der Einsätze auf 1000 Euro im Monat, starke Einschränkungen bei der Werbung sowie das Verbot besonders suchtgefährdender Wettarten wie Live-Wetten. Beim GlückG sind die Vorkehrungen gegen die Spielsucht dagegen weitaus weniger restriktiv.

### 4. Ökonomische Bewertung

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, inwieweit die beiden Regulierungen dazu geeignet sind, die in Abschnitt 2 formulierten Ziele (Erzielung eines möglichst hohen Steueraufkommens und Eindämmung der Spielsucht) zu erreichen. Dabei wird davon ausgegangen, dass es in Zukunft nicht zu Sperrungen des Internetauftritts nicht-lizenzierter Anbieter kommen wird. Derartige Sperrungen sind aus juristischer Sicht problematisch und technisch leicht zu überwinden. Wohl aus diesen Gründen wurde der im ersten Entwurf (Stand April 2011) des GlüÄndStV in § 9, Abs. 1, Satz 3, Nr. 5 enthaltene Passus *„[Die zuständige Behörde kann insbesondere] Diensteanbietern im Sinne des Telemediengesetzes, insbesondere Zugangs Providern und Registraren, nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung am*

Zugang zu den unerlaubten Glücksspielangeboten untersagen. Das Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt“ im überarbeiteten Entwurf vom 6. Oktober 2011 wieder gestrichen.

#### 4.1 Erzielung von Steuereinnahmen

Die Höhe der Steuereinnahmen wird insbesondere durch die Höhe des Steuersatzes, die Steuerbemessungsgrundlage, den Anteil des unregulierten Marktes und das Preissetzungsverhalten der Anbieter bestimmt. Bei der bisher geltenden und auch im GlüÄndStV vorgesehenen Wetteinsatzsteuer (WES) ist das Steueraufkommen  $T^W$  durch  $T^W = tW$  gegeben, wobei  $t$  den Steuersatz und  $W$  die Wetteinsätze darstellen. Im GlückG ist dagegen eine Rohertragssteuer (RES) verankert. Diese besteuert den Bruttoerlös der Anbieter, d.h. den Spieleinsatz abzüglich der Gewinnauszahlungen. Bezeichnet man die Marge der Anbieter mit  $p$  und den Steuersatz mit  $\tau$ , ergibt sich das Aufkommen  $T^R$  einer RES durch  $T^R = \tau p W$ . Bei Konstanz der Wetteinsätze führen beide Steuern somit zu einem identischen Aufkommen, falls  $t = \tau p$  gilt. Unterstellt man wie Barth und Becker (2012) eine Marge von 10 %, entspricht der Steuersatz von 20 % im GlückG also einer WES in Höhe von 2 %. Dies zeigt, dass die im GlückG beschlossene Besteuerung niedriger als die im GlüÄndStV ist. Dies führt jedoch nicht zwangsläufig zu niedrigeren Steuereinnahmen, da die niedrigere Besteuerung den Wettbewerbsnachteil der lizenzierten Anbieter gegenüber Anbietern aus Steueroasen (in Gibraltar gilt bspw. eine Wetteinsatzsteuer in Höhe von 1 %) senkt und somit den Anteil des regulierten Marktes erhöht. Es existieren zwei aktuelle Schätzungen (PwC, 2011, Barth und Becker, 2012) für Deutschland, die das Steueraufkommen beider Regulierungen miteinander vergleichen. Ein Überblick über diese Schätzungen befindet sich in Tabelle 1.

**Tabelle 1:**  
Vergleich der Steueraufkommen

Studie	PwC			Barth & Becker	
	WES 4 %	WES 8 %	RES 20 %	WES 5 %	RES 20 %
Anteil regulierter Markt	50 %	18 %	80 %	60 %	80 %
Steueraufkommen <sup>a,b</sup>	73 m€	40 m€	100 m€	95 m€	46 m€

<sup>a</sup>m€ steht für Millionen Euro. — <sup>b</sup>Bei der Studie PwC (2011) wurde das geschätzte kumulierte Steueraufkommen für die Jahre 2012–2016 der Einfachheit halber durch vier dividiert.

In der Studie von PwC wurden bei der WES Steuersätze von 4 % und 8 % betrachtet, Barth und Becker legen dagegen den im GlüÄndStV verwendeten Satz von 5 % zu Grunde. Trotz dieser Unterschiede verdeutlicht Tabelle 1, dass beide Studien zu einem gegensätzlichen Ranking der beiden Regulierungen hinsichtlich ihres Steueraufkommens kommen: Während bei PwC die RES stets zu einem höheren Aufkommen führt, ist bei Barth und Becker die WES mehr als doppelt so ergiebig. Wie sind diese Unterschiede zu erklären? Zum einen fällt auf, dass Becker und Barth bei der WES wesentlich optimistischer bezüglich der Kanalisierung in den regulierten Markt sind: Trotz des höheren Steuersatzes von 5 % gehen Becker und Barth von einer Kanalisierung von 60 % aus, während diese bei PwC für einen Steuersatz von 4 % nur 50 % beträgt. Welche Annahme realistischer ist, lässt sich schwer beurteilen. Auch die Erfahrungen aus anderen Ländern lassen sich nur schwer auf Deutschland übertragen, da neben der Besteuerung zahlreiche andere Parameter der Regulierung die Kanalisierung stark beeinflussen können.

Beide Studien kommen bei der RES trotz identischer Steuersätze zu stark unterschiedlichen Steuereinnahmen. Dies liegt zum einen an unterschiedlichen Annahmen bezüglich der Größe des Gesamtmarktes. Bei der Analyse von Barth und Becker betragen die gesamten Wetteinsätze in Deutschland 3,2 Mrd. Euro, während PwC bereits für das Jahr 2011 3,6 Mrd. unterstellen und bis zum Ende des Analysezeitraums im Jahr 2016 eine Steigerung auf 8,5 Mrd. prognostizieren. Diese Zahl mag unrealistisch hoch erscheinen. Insgesamt erscheint eine deutliche Steigerung jedoch aufgrund der unterstellten Aufhebung des Werbeverbotes realistisch.

Neben den bereits genannten Aspekten muss auch das Preissetzungsverhalten der Anbieter berücksichtigt werden.<sup>6</sup> Der Gewinn  $\pi^W$  eines Anbieters bei der WES beträgt  $\pi = R(p, W) - tW$ , wobei  $R$  den Erlös, also die Wetteinsätze abzüglich der Gewinnauszahlungen darstellt. Als Bedingung für ein optimales Preissetzungsverhalten ergibt sich

$$(1) \quad d\pi W/dW = dR/dW - t = 0.$$

Bei der RES beträgt der Gewinn  $\pi^R = \pi = (1 - \tau)R(p, W)$  und die Bedingung erster Ordnung ist durch

$$(2) \quad d\pi/dW = (1 - \tau)dR/dW = 0$$

gegeben. Gehen wir in beiden Fällen von gleichen Preisen und Mengen aus, ergibt Gleichsetzen von (1) und (2)

$$(3) \quad t = \tau dR/dW = \tau p(dR/dW)/p.$$

<sup>6</sup> Siehe auch Maschke und Schmidt (2011).

Bei unvollkommenem Wettbewerb, wie er auf dem Wettmarkt unterstellt werden kann, ist der Grenzerlös kleiner als der Preis und somit gilt  $(dR/dW)/p < 1$ . Dies bedeutet, dass der Steuersatz der WES  $t$  kleiner als  $\tau p$  sein muss, um zu den gleichen Wetteinsätzen zu führen. Anders ausgedrückt, führt die oben dargestellte Beziehung  $t = \tau p$  nicht zu gleichen Steuereinnahmen, weil die Anbieter bei der WES einen Anreiz haben, die Preise zu erhöhen, wodurch die Wetteinsätze sinken. Dieser offenkundige Effekt wird bei der Studie von Barth und Becker nicht berücksichtigt, da sowohl bei der WES als auch bei der RES von Wetteinsätzen in Höhe von 3,2 Mrd. Euro ausgegangen wird. Insofern ist diese Studie aus ökonomischer Sicht nicht zutreffend und diskriminiert gegen die RES.

Ein weiterer wichtiger Unterschied bezüglich beider Regulierungen ist der Einbezug von Online-Poker und –Casinos in das GlückG. Diese sind noch bedeutender als Sportwetten, da sie im Jahr 2010 in Deutschland einen Rohertrag von 447 Millionen Euro eingespielt haben im Vergleich zu 290 Millionen Euro bei Sportwetten (PwC, 2011). Aus Sicht des Ziels Erzielung von Steuereinnahmen ist die Besteuerung dieser Aktivitäten somit attraktiv und führt dazu, dass die Regulierung von Schleswig-Holstein in jedem Fall zu höheren Steuereinnahmen führt als der Entwurf der übrigen Bundesländer (die Zahlen in Tabelle 1 enthalten auch bei der RES nur die Steuereinnahmen aus Sportwetten). Zudem muss berücksichtigt werden, dass man Online-Poker und –Casino nicht nachträglich in den Entwurf der übrigen Länder einbeziehen könnte, da die WES zur Besteuerung dieser Aktivitäten ungeeignet ist. Dies liegt daran, dass diese Spiele durch eine sehr hohe Einsatzfrequenz gekennzeichnet sind, die im Falle der WES zu einer sehr hohen Steuerbelastung führt. Online-Casinos haben beispielsweise in der Regel nur eine Marge von 2,8 %, so dass eine WES von 5 % zu Verlusten führen würde (Goldmedia, 2010). Die RES ist dagegen auch zur Besteuerung dieser Spiele geeignet.

## 4.2 Eindämmung von Spielsucht

Bei der Analyse dieses Ziels sollte man sich zunächst vor Augen halten, dass zum jetzigen Zeitpunkt mehr als 90 % des Glücksspiels im unregulierten Markt getätigt wird, wo es in der Regel keinerlei Vorkehrungen zur Suchtprävention gibt. Insofern sollte bei der Eindämmung der Spielsucht eine möglichst hohe Kanalisierung in den regulierten Markt oberste Priorität haben. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Regulierung Schleswig-Holsteins dem Entwurf der übrigen Länder deutlich überlegen. Zwar beinhaltet der GlüÄndStV deutlich umfangreichere Maßnahmen zur Eindämmung der Spielsucht als das GlückG, jedoch können diese Maßnahmen nur im regulierten Markt greifen, während die Spieler im unregulierten Markt ungeschützt bleiben.

Eine höhere Kanalisierung ist bei GlückG zum einen aufgrund der niedrigeren Besteuerung zu erwarten, die den Wettbewerbsnachteil gegenüber nicht-lizenzierten

Anbietern senkt und somit den Anreiz zur Lizenzierung steigert und auch das Wetten bei lizenzierten Anbietern attraktiver macht. Zudem dürfte auch der Einbezug von Online-Poker und –Casinos zu einer höheren Kanalisierung führen. Da diese Spiele für die Anbieter besonders gewinnträchtig sind, erhöht ihr Einbezug den Anreiz zur Lizenzierung und erlaubt durch Quersubventionierung auch das Anbieten von wettbewerbsfähigeren Quoten bei Sportwetten. Weiterhin ist zu beachten, dass falls ein Spieler ein Konto bei einem Poker- oder Casino-Anbieter hat, es nahe liegend ist, dass er dort auch seine Sportwetten tätigt. Somit senkt die Nicht-Lizenzierung von Online-Poker und -Casinos den Einsatz bei Sportwetten im regulierten Markt.

Schließlich ist natürlich auch zu beachten, dass Poker und Casinos ein eigenes Suchtpotential haben, das gemäß Meyer und Hayer (2005) wohl höher als bei Sportwetten ist. Beachtet man, dass gemäß PwC (2011) der Rohertrag bei Sportwetten im Jahr 2010 290 Millionen, bei Poker und Casinos aber 447 Millionen Euro betrug und unterstellt gemäß Goldmedia (2010) Margen von 8 % bzw. 2,8 %, ergeben sich Einsätze in Höhe von 3,6 Mrd. Euro bei Sportwetten und 16 Mrd. Euro bei Poker und Casinos. In Anbetracht dieser Zahlen scheint es somit dringend geboten, auch bei Poker und Casinos Maßnahmen zur Eindämmung der Spielsucht zu implementieren, was nur bei einer Kanalisierung der Einsätze in den regulierten Markt möglich ist.

## 5. Schlussfolgerungen

Im vorliegenden Beitrag wurden die beiden vorgeschlagenen Gesetze zur Regulierung des Glücksspiels in Deutschland, der GlüÄndStV und das GlückG, aus ökonomischer Perspektive betrachtet. Es wurden zunächst zwei Ziele abgeleitet, die mit der Regulierung des Glücksspiels verfolgt werden sollten, die Erzielung von Steuereinnahmen und die Eindämmung der Spielsucht. Die Erreichung beider Ziele erfordert eine möglichst hohe Kanalisierung in den regulierten Markt, da sich nur hier Steuereinnahmen generieren und Maßnahmen zur Eindämmung der Spielsucht implementieren lassen. Beim GlückG kann aufgrund der wettbewerbsfähigeren Steuersätze, aber auch durch den Einbezug von Online-Poker und –Casinos mit einer deutlich höheren Kanalisierung gerechnet werden.

Insgesamt erscheint das GlückG dem GlüÄndStV deutlich überlegen. Insbesondere erscheint es aus Sicht beider Ziele nahezu absurd, dass Poker und Casinos beim GlüÄndStV nicht in die Regulierung einbezogen werden, da diese ein hohes Suchtpotenzial haben und im Vergleich zu Sportwetten die Generierung höherer Steuereinnahmen erlauben. Dabei ist zu beachten, dass die im GlüÄndStV vorgesehene Wetteneinsatzsteuer nicht bei Poker und Casinos anwendbar ist, da sie aufgrund der hohen Einsatzfrequenz zu einer sehr starken Steuerbelastung führen würde. Insofern lassen

sich Poker rund Casinos im GlüÄndStV auch nicht nachträglich einbeziehen, was für die Rohertragssteuer im GlückG spricht.

Ein möglicher Vorteil des GlüÄndStV ist die Tatsache, dass hier weitaus restriktivere Maßnahmen zur Eindämmung der Spielsucht wie Werbeverbote, Beschränkung des Wettangebotes und Begrenzung der Einsätze vorgesehen sind. Solche Maßnahmen ließen sich ohne Probleme auch im GlückG implementieren. Ob dies gerechtfertigt ist, lässt sich aus ökonomischer Sicht schwer beurteilen. Es ist jedoch zu beachten, dass gerade die Beschränkung des Wettangebotes und die Begrenzung der Einsätze den Anreiz erhöhen, bei nicht-lizenzierten Anbietern ohne diese Einschränkungen zu spielen, was dem Ziel der möglichst hohen Kanalisierung zuwider läuft.

## Literaturverzeichnis

- Arrow, K.J. (1951). An Extension of the Basic Theorems of Classical Welfare Economics. University of California Press, Proceedings of the Second Berkeley Symposium, 507–532.
- Barth, D., und T. Becker (2012). Besteuerung von Sportwetten in Deutschland: Eine ökonomische Analyse von verschiedenen Szenarien. Universität Hohenheim.
- Becker, T. (2009). Glücksspielsucht in Deutschland. Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen. Peter Lang Verlag, Schriftenreihe zur Glücksspielforschung – Band 4.
- Becker, T. (2011). Soziale Kosten des Glücksspiels. Peter Lang-Verlag, Frankfurt.
- Buth, S., und H. Stöver (2008). Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung. Suchttherapie, 9 (1): 3–11.
- Debreu, G. (1959). Theory of Value - An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium. New Haven and London, Yale University Press.
- Goldmedia (2010). Glücksspielmarkt Deutschland 2015. Berlin.
- Kraus, L., M. Sassen, A. Pabst und G. Bühringer (2010). Kurzbericht Epidemiologischer Suchtsurvey 2009. Zusatzauswertungen zum Glücksspielverhalten: Prävalenz des (pathologischen) Glücksspiels. IFT - Institut für Therapieforschung, München.
- Krugman, P., und R. Wells (2006). Economics, New York, Worth Publishers.
- Mankiw, N.G. (2004). Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 3. Aufl. Stuttgart, Schäffer Poeschel.
- Maschke, M., und U. Schmidt (2011). Das Wettmonopol in Deutschland: Status Quo und Reformansätze. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 60, 110–123.
- Meyer, G., und T. Hayer (2005). Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten - Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- PwC (2011), Internationale Vergleichsstudie zur Besteuerung von Online Sportwetten - Szenarien für den deutschen Glücksspielmarkt, PwC Gaming Centre of Excellence, London.

## Imprint

Publisher: Kiel Institute for the World Economy  
Hindenburgufer 66  
D – 24105 Kiel  
Phone +49 (431) 8814–1  
Fax +49 (431) 8814–500

Editorial team: Margitta Führmann  
Helga Huss  
Prof. Dr. Henning Klodt  
(responsible for content, pursuant to § 6 MDSStV)  
Dieter Stribny

The Kiel Institute for the World Economy is a foundation under public law of the State of Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Sales tax identification number DE 811268087.

President: Prof. Dennis Snower, Ph.D.  
Vice President: Prof. Dr. Rolf J. Langhammer

Supervisory authority: Schleswig-Holstein Ministry of Science,  
Economic Affairs and Transport

© 2012 The Kiel Institute for the World Economy. All rights reserved.