

Rebeggiani, Luca

**Book Part**

## Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes in komparativer Perspektive: Glücksspielgesetze in der Europäischen Union

**Provided in Cooperation with:**

Hamburg Institute of International Economics (HWWI)

*Suggested Citation:* Rebeggiani, Luca (2012) : Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes in komparativer Perspektive: Glücksspielgesetze in der Europäischen Union, In: Büch, Martin-Peter Maennig, Wolfgang Schulke, Hans-Jürgen (Ed.): Sport und Sportgroßveranstaltungen in Europa - zwischen Zentralstaat und Regionen, ISBN 979-3-937816-88-3, Hamburg University Press, Hamburg, pp. 51-78,  
<https://doi.org/10.15460/hup.213.1564>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/61507>

**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.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/de/>



Hamburgisches  
WeltWirtschafts  
Institut

Reihe Edition HWWI Band 4

Luca Rebeggiani

**Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes in komparativer  
Perspektive – Glücksspielgesetze in der Europäischen Union**

in:

**Sport und Sportgroßveranstaltungen in Europa –  
zwischen Zentralstaat und Regionen**

Herausgegeben von Martin-Peter Büch, Wolfgang Maennig und  
Hans-Jürgen Schulke

Redaktion: Marcus Franke

S. 51–78

Hamburg University Press  
Verlag der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg  
Carl von Ossietzky

## Impressum

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Die Online-Version dieser Publikation ist auf den Verlagswebseiten frei verfügbar (*open access*). Die Deutsche Nationalbibliothek hat die Netzpublikation archiviert. Diese ist dauerhaft auf dem Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek verfügbar.

*Open access* über die folgenden Webseiten:

Hamburg University Press – <http://hup.sub.uni-hamburg.de>

PURL: [http://hup.sub.uni-hamburg.de/HamburgUP/HWWI4\\_Sport](http://hup.sub.uni-hamburg.de/HamburgUP/HWWI4_Sport)

Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek – <http://http://deposit.ddb.de/index.htm>

ISBN 978-3-937816-88-3 (Printversion)

ISSN 1865-7974 (Printversion)

© 2012 Hamburg University Press, Verlag der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky, Deutschland

Produktion: Elbe-Werkstätten GmbH, Hamburg, Deutschland

<http://www.ew-gmbh.de>

## Inhalt

Abbildungen	7
Tabellen	8
<b>Sport in Europa: Autonomie und Kommerzialisierung – einige Aspekte vorweg</b>	<b>11</b>
<i>Martin-Peter Büch, Wolfgang Maennig und Hans-Jürgen Schulke</i>	
<b>Sports Betting, Sports Bettors and Sports Gambling Policy</b>	<b>15</b>
<i>Brad R. Humphreys and Brian Soebbing</i>	
<b>Aspekte des Glücksspielstaatsvertrages in der Bundesrepublik Deutschland</b>	<b>39</b>
<i>Hans-Peter Knaack</i>	
<b>Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes in komparativer Perspektive – Glücksspielgesetze in der Europäischen Union</b>	<b>51</b>
<i>Luca Rebeggiani</i>	
<b>Die Entlohnung von Fußball-Profis</b>	<b>79</b>
<b>Ist die vielfach kritisierte „Gehaltsexplosion“ ökonomisch erklärbar?</b>	
<i>Bernd Frick</i>	
<b>The Organization of Professional Sports Leagues</b>	<b>111</b>
<b>A Comparison of European and North-American Leagues from the Perspective of Platform Organization</b>	
<i>Helmut Dietl and Tobias Duschl</i>	
<b>Auslandsvermarktung von Sportligen in Europa: das Beispiel der Fußball-Bundesliga</b>	<b>127</b>
<i>Christoph Fritsch</i>	

Fußballgroßveranstaltungen – sportpolitische Herausforderungen <i>Horst R. Schmidt</i>	149
Public Viewing als eine neue Form des Zuschauerhaltens in Sport, Politik und Kultur Gesellschaftliche Ursachen, organisatorische Entwicklungen und ökonomische Folgen <i>Hans-Jürgen Schulke</i>	159
Öffentliche Förderung von Sportgroßveranstaltungen: Pros und Cons aus sozioökonomischer Sicht <i>Erich Thöni und Michael Barth</i>	173
Sport als Beispiel ökonomischer Effizienz in MetropolRegionen? <i>Gerhard Trosien</i>	211
Wie viel Staat braucht der Breitensport? Ökonometrische Evidenzen für ein Europäisches Modell des Breitensports <i>Christoph Breuer</i>	229
Sozioökonomische Bedingungen für Leichtathletik Ein europäischer Vergleich <i>Jens Flatau</i>	241
Abkürzungsverzeichnis	259
9. Internationales Hamburger Symposium „Sport und Ökonomie“ [9th International Hamburg Symposium „Sport and Economics“] <i>Programm [Program]</i>	261

## Abbildungen

### Rebeggiani

Abb. 1:	Anteile einzelner Spielarten am gesamten Bruttospielertrag auf dem europäischen Glücksspielmarkt 2003 in % (EU 25)	61
Abb. 2:	Marktanteile verschiedener Spielformen auf dem italienischen Glücksspielmarkt 2009 (Bruttoumsatz)	66
Abb. 3:	Marktanteile nach Anbietern auf dem italienischen Sportwettenmarkt 2009	67

### Frick

Abb. 1:	Die Gehaltsentwicklung in der Fußball-Bundesliga (in 1 000 €)	89
Abb. 2:	Die Entwicklung der Gehälter nach Positionen (in 1 000 €)	89
Abb. 3:	Die Entwicklung von Umsätzen und Spielergehältern (in Mio. €)	90
Abb. 4:	Der Anteil der Spielergehälter am Umsatz (in %)	90
Abb. 5:	Variationskoeffizient der Spielergehälter	92
Abb. 6:	Kerndichteschätzung der logarithmierten Spielereinkommen	94
Abb. 7:	Der Einfluss des Lebensalters auf das Einkommen	99
Abb. 8:	Der Einfluss der Bundesligaeinsätze im Laufe der Karriere auf das Einkommen	100
Abb. 9:	Der Einfluss der Länderspieleinsätze im Laufe der Karriere auf das Einkommen	101

### Dietl/Duschl

Abb. 1:	Platform with Two Market Sides	113
Abb. 2:	Network Effects and Modified Demand Curve	114
Abb. 3:	Different Kinds of Network Effects	115
Abb. 4:	Market Sides of Sports Leagues and Network Effects	119

### Fritsch

Abb. 1:	Auslandseinnahmen europäischer Fußballligen	128
Abb. 2:	Spezialisierungsanreiz in Starmärkten	138

### Schulke

Abb. 1:	Erfolgsfaktoren des Public Viewing	163
Abb. 2:	Bereitschaft zum Bezahlen von Eintritt beim Public Viewing (n=150; Umfrage beim Bundesligaspiel HSV – VfL Bochum, 13.5.2009)	165

## Abbildungen

Abb. 3:	Zahlungsbereitschaft beim Public Viewing (n=150; Umfrage beim Bundesligaspiel HSV – VfL Bochum, 13.5.2009)	165
Thöni/Barth		
Abb. 1:	Bundessportförderung in Österreich (1986–2006)	194
Abb. 2:	Bundessportförderung in Österreich: Sportgroßveranstaltungen (1986–2006)	195
Trosien		
Abb. 1:	Organigramm der Sportinitiative Frankfurt-RheinMain gGmbH	219
Abb. 2:	Steuerung der Sportentwicklung durch den Verein „Sportinitiative Rhein-Neckar e. V.“	221
Breuer		
Abb. 1:	Anteil an Vereinen mit negativem Vereinssaldo mit und ohne öffentliche Zuschüsse (in %)	232
Abb. 2:	Entwicklung der Haushaltssalden nach Subventionsgruppen	237
Flatau		
Abb. 1:	Modell des Konsums 2. Ordnung von Leichtathletik	245
Abb. 2:	Organisationsgrade der untersuchten Nationen in altersdifferenzierter Darstellung	252

## Tabellen

Humphreys/Soebbing		
Tab. 1:	Estimated Sports Betting Participation	26
Tab. 2:	Characteristics of Sports Bettors	27
Tab. 3:	Probit Marginal Effects – Participation in Sports Betting	29
Rebeggiani		
Tab. 1:	Internationale Unterschiede des Ausmaßes des Glücksspielsektors	60
Frick		
Tab. 1:	Die Bewertung der „Angemessenheit“ von Spielergehältern	82
Tab. 2:	Determinanten der Spielergehälter in der Fußball-Bundesliga (Quantilsregressionen)	95

## Tabellen

Tab. 3:	Determinanten der Spielergehälter in der Fußball-Bundesliga (Quantilsregressionen)	97
Tab. 4:	Mittelwerte und Standardabweichungen der Variablen Determinanten der Spielergehälter in der Fußball-Bundesliga (Random Effects- und OLS-Schätzung sowie Median-Regression)	106
Dietl/Duschl		
Tab. 1:	Top Revenue Generating Sports Clubs – International Comparison	112
Tab. 2:	Comparison of European and North American Leagues with Respect to Openness and Closeness of Platform	120
Fritsch		
Tab. 1:	Quantifizierung der Spielqualität	132
Tab. 2:	Optimierung innerer und äußerer Qualität	141
Tab. 3:	Nationalitäten ausländischer Erstligaspieler in der Saison 2008/2009	143
Schmidt		
Tab. 1:	Regierungsgarantien der BRD bei der FIFA-WM 2006	152
Tab. 2:	Budgetpositionen der FIFA-WM 2010	154
Schulke		
Tab. 1:	Zuschauerzahlen Public Viewing Fußball-WM 2006	160
Tab. 2:	Begriffserläuterung Public Viewing	161
Tab. 3:	Stärken- und Schwächenanalyse des Public Viewing bei Bundesligaauswärtsspielen	167
Thöni/Barth´		
Tab. 1:	Förderung von Sportgroßveranstaltungen im Längsschnitt 1986–2006 (real, auf Basis 1986)	203
Trosien		
Tab. 1:	Die MetropolRegionen Deutschlands	212
Tab. 2:	Metropolitane Zusammenfassung vorhandener Sportstätten Sportregion Rhein-Neckar	216
Tab. 3:	Spezielle Sportstrukturen in deutschen MetropolRegionen	216
Tab. 4:	Sportvereine in der MetropolRegion Frankfurt-Rhein-Main	218
Tab. 5:	Mitglieder der Sportregion Rhein-Neckar	220
Tab. 6:	Regionalökonomische Hochrechnung der Sportumsätze	222

## Tabellen

### Breuer

Tab. 1:	Ergebnisse hierarchisch-nichtlinearer Modelle (t-ratios)	232
Tab. 2:	Überblick über die relative Entwicklung der Zuschüsse aus öffentlicher Sportförderung (inklusive Zuschüsse anderer Sportorganisationen)	233
Tab. 3:	Entwicklung der Subventionen nach Subventionsgruppen	234
Tab. 4:	Überblick über die Einnahmenkategorien von Sportvereinen	234
Tab. 5:	Entwicklung der Einnahmen	235
Tab. 6:	Entwicklung der Einnahmen nach Subventionsgruppen (Mittelwerte in Euro)	236
Tab. 7:	Entwicklung der Einnahmen nach Subventionsgruppen (Mittelwerte in %)	237

### Flatau

Tab. 1:	Konsum von Leichtathletik	243
Tab. 2:	Untersuchte Regionen in den einzelnen Ländern und im Verband gemeldete LaO	249
Tab. 3:	Stichprobe und Rücklauf in den untersuchten europäischen Ländern	250
Tab. 4:	Organisationsgrade in den untersuchten Ländern	251
Tab. 5:	Organisationsgrade in den untersuchten deutschen Regionen	251
Tab. 6:	Organisationsgrade und Athletinnenanteile in den untersuchten Ländern auf kollektiver sowie individueller Ebene	253

# Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes in komparativer Perspektive – Glücksspielgesetze in der Europäischen Union

*Luca Rebeggiani*

„Der wahrhaft Weise muss ab und zu die gespannte Schärfe des Geistes lockern und eben das geschieht durch sein spielerisches Tun und Denken.“  
(Thomas von Aquin)

## Einleitung und Problemstellung

Das obige Zitat einer der größten theologischen Autoritäten des Abendlandes verdeutlicht, dass das Spiel in der westlichen Tradition stets einen festen Platz gehabt hat. Dies gilt für Geschicklichkeitsspiele aller Art, also auch solche, bei denen der Zufall eine große Rolle einnimmt und die wir heute demzufolge als Glücksspiele bezeichnen. So war im alten Rom das Würfelspiel (*alea*) eine der populärsten Freizeitbeschäftigungen, vor allem in der sittlich weniger strengen Kaiserzeit. Auch im Hochmittelalter war das Würfelspiel bei Rittern und Hofdamen sehr beliebt, und man begann auch wieder Pferderennen mit begleitender Wettaktivität auszurichten; ab dem 16. Jahrhundert ist die Veranstaltung großer Lotterien überliefert, häufig mit dem expliziten Ziel, Einnahmen für soziale und karitative Zwecke zu generieren.<sup>1</sup>

Nichtsdestotrotz hat das Glücksspiel immer auch Ängste hervorgerufen: Religiös motivierte Furcht vor der *Herausforderung des Willen Gottes* und vor

---

<sup>1</sup> Einen anschaulichen Überblick über die Geschichte des Glücksspiels in Deutschland liefert Rombach (2008). Für eine quantitative Darstellung der Entwicklung der verschiedenen Marktsegmente in der Bundesrepublik vgl. Albers (1993, Kap. IV).

allem soziale Ängste, ausgelöst durch die Folgen übermäßigen und unkontrollierten Glücksspielkonsums. Aus dieser Furcht vor Vernachlässigung der täglichen Arbeitspflicht, Verarmung oder Begünstigung anderer Laster wie Alkoholismus entstand sehr bald der Wille der Gemeinschaft, das Glücksspiel zu kontrollieren und dessen Durchführung notfalls alleine der Regierungsgewalt zu überlassen. Gleichzeitig erkannte diese aber auch, dass man durch die Veranstaltung von Glücksspielen (in der Regel Lotterien) *schmerzlose* und überaus willkommene Zusatzeinnahmen generieren konnte.

Das staatliche Monopol auf Glücksspiel ist also keine Erfindung unserer Tage, sondern fußt in Deutschland und in den meisten anderen kontinentaleuropäischen Ländern auf einer gewachsenen historischen Tradition. Damit nimmt der Glücksspielmarkt eine Sonderstellung ein, da sich ja mittlerweile alle diese Staaten zum Modell der (sozialen) Marktwirtschaft bekennen. Diese gesellschaftliche Ordnung basiert aber bekanntlich auf den Prinzipien der Gewerbefreiheit, der Konsumentensouveränität und des Schutzes des Eigentums, um nur einige zu nennen. Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen sind zulässig, bedürfen jedoch einer Begründung. Bei ordnungspolitischen Eingriffen geschieht das in der Regel durch die Feststellung einer Form von Marktversagen, wie zum Beispiel im Falle natürlicher Monopole oder in Märkten mit stark asymmetrischer Informationsverteilung. Der Staat hat dann eine breite Palette an Instrumenten zur Auswahl, mit denen er den Rahmen des Marktgeschehens modifizieren kann. Diese reichen von Kennzeichnungs- und Garantieverpflichtungen für Unternehmen über spezielle Steuern bis hin zum Verbot bestimmter Produkte.

Eine der schärfsten Formen des staatlichen Eingriffs ist der Ausschluss privater Anbieter und die Errichtung eines staatlichen Monopols. Dass ein staatliches Glücksspielmonopol in so vielen europäischen Ländern besteht, ist vor dem Hintergrund seiner Systemkonformität also keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Es darf und muss hinterfragt werden, auch weil die politischen (Globalisierung, Europäische Integration) und technischen (Internet) Entwicklungen der letzten Jahre die Zweifel an seiner Zweckmäßigkeit eher noch vermehrt haben.

Dieser kurze Beitrag möchte als Ausgangspunkt den deutschen Glücksspielmarkt nehmen und dabei zwei zentrale Fragen erörtern:

- Welche Hauptprobleme der derzeitigen Marktordnung treten in komparativer Perspektive besonders hervor?

- Gibt es *best practice*-Beispiele in Europa, an denen sich eine Neuordnung des deutschen Glücksspielmarktes orientieren könnte?

Die Untersuchung wird dabei den Glücksspielmarkt häufig als Ganzes betrachten müssen, ein besonderer Fokus soll aber auf den Sportwettenmarkt gelegt werden, der sich von seinem Wesen her von anderen Sektoren des Glücksspiels deutlich unterscheidet. Nach einer Bestandsaufnahme der aktuellen Entwicklungen und Probleme in Deutschland sollen zwei Beispiele aus dem europäischen Ausland vorgestellt werden, der italienische und der französische Glücksspielmarkt. Diese eignen sich aus historischen, sozio-kulturellen und nicht zuletzt politischen Gründen sehr gut als Vergleichsmaßstäbe für die Situation auf dem deutschen Markt und können mögliche Szenarien für dessen Weiterentwicklung aufzeigen.

## Probleme der aktuellen Marktordnung

### *Juristische und ordnungspolitische Probleme*

Die Neuordnung des Glücksspielmarktes in Deutschland 2008 war in erster Linie eine Reaktion auf das Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 28.3.2006. Ziel des am 1.1.2008 in Kraft getretenen neuen Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) war es, eine verfassungskonforme Neuregelung zu schaffen, die allen Marktbeteiligten Rechtssicherheit garantieren sollte. Zieht man nach circa zweieinhalb Jahren ein erstes Zwischenfazit, so muss dieses Ziel als klar verfehlt deklariert werden. Juristisch ist keineswegs Frieden eingekehrt, die Rechtsunsicherheit ist eher gestiegen. Es läuft eine Vielzahl von Klagen gegen Verfügungen auf Basis des GlüStV, und es ist eine zum Teil uneinheitliche Rechtsprechung zu beobachten. So wurden seit dem Inkrafttreten des GlüStV sowohl Verbote privater Wettanbieter beziehungsweise -vermittler erlassen als auch Vollstreckungsschutz für solche gewährt.<sup>2</sup>

Darüber hinaus wurde im April 2006 ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union (EU) gegen die Bundesrepublik eingeleitet, das allerdings bis auf weiteres ruht. Insgesamt scheinen der Kurs der politischen Institutionen der EU sowie der des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ebenfalls

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu Janssen/Rebeggiani (2008, Kap. VII). Eine Übersicht über die jüngste Rechtsprechung deutscher Gerichte liefern Ennuschat/Klestil (2010).

recht uneinheitlich zu sein: Phasen erheblichen Drucks in Richtung stärkerer Liberalisierung folgen Zeiten, in denen sich Brüssel kaum zur Sache äußert. Urteilen des EuGH, die die Existenz staatlicher Monopole an strenge Auflagen koppeln (zum Beispiel *Gambelli*) folgen solche, die er mit recht merkwürdigen Begründungen legitimiert (zum Beispiel *Liga Portuguesa*<sup>3</sup>).

Fraglich ist ebenfalls die rein technische Umsetzbarkeit der Vorgaben aus dem GlüStV, insbesondere in seiner integralen Form, die seit dem 1.1.2009 gilt. So erfordert die konsequente *Orientierung am Spielerschutz* eigentlich ein komplettes *Umkrempeln* des staatlichen Angebots, insbesondere was das Ausmaß der Werbung und die Dichte der Lotto-Annahmestellen angeht. Beides ist nur sehr lückenhaft umgesetzt worden: Inwieweit die Länder bei ihrem eigenen Glücksspielangebot ihre eigenen Gesetze einhalten, ist umstritten.<sup>4</sup> Ein zentrales Problem ist in diesem Zusammenhang weiterhin die Kontrolle über das Glücksspiel im Internet. Sämtliche Pläne zur Errichtung eines staatlichen Monopols zum Schutz spielsuchtgefährdeter Individuen verkommen zur Farce, wenn dieses Monopol in der Praxis nicht effektiv durchgesetzt werden kann. Diese Gefahr hat seit einigen Jahren erheblich zugenommen, seitdem sowohl Sportwetten als auch andere Glücksspiele mit Geldgewinn (Online-Casinos) im Internet angeboten werden, und zwar auch von großen, in vielen Ländern zugelassenen und zum Teil sogar börsennotierten Unternehmen wie *Bwin* oder *Ladbrokes*.

Schließlich trägt zur allgemein geringen Akzeptanz der aktuellen Glücksspielmarktordnung seine Sonderstellung im Kontext der sozialen Marktwirtschaft bei. In einem solchen Rahmen bedarf jeder Eingriff des Staates, der die Grundrechte der Akteure des Marktgeschehens beschneidet, einer ordnungspolitischen Rechtfertigung. Ökonomisch lässt sich aber das staatliche Glücksspielmonopol kaum begründen. Da das fiskalische Interesse laut Urteil des BVerfG als Rechtfertigung ausscheidet, verbleiben nur Aspekte des Marktversagens als mögliche Grundlage. In solchen Fällen erlaubt die Verhinderung größerer Schäden für die Allgemeinheit die Verletzung einzelner Prinzipien be-

<sup>3</sup> Das portugiesische Staatsmonopol für Online-Wetten wird im EuGH-Urteil in der Rs 42/07 mit der Begründung verteidigt, man müsse die Konsumenten vor der erhöhten Betrugsgefahr im Internet schützen. Dies könnten zuverlässig nur staatliche, nicht gewinnorientierte Institutionen und nicht gewerbliche Anbieter gewährleisten. Nach dieser Logik könnte man aber ebenso große Teile des Online-Handels verbieten, in denen sich weit windigere Anbieter tummeln (zum Beispiel im Gebrauchtwagenmarkt oder auf eBay) als börsennotierte Sportwettenanbieter wie *Bwin*. Vgl. dazu die Diskussion in Rebeggiani (2009 a).

<sup>4</sup> Vgl. dazu die kritische Analyse der Werbeaktivitäten des Deutschen Lotto- und Toto-Bundes (DLTB) nach Inkrafttreten des GlüStV in Albers (2008 b).

ziehungsweise die Beschränkung bestimmter individueller Grundrechte. In der internationalen<sup>5</sup> und nationalen<sup>6</sup> wirtschaftspolitischen Diskussion hat sich aber die Suche nach einer solchen Grundlage als schwierig erwiesen, vor allem dann, wenn sie für die schärfste Form der staatlichen Kontrolle, das Monopol, erhalten soll.

Die einzige plausible Begründung stützt sich auf die starken negativen externen Effekte, die beim Glücksspiel sowohl auf der Produktionsseite (in Form von Anreizen zum Betrug und zur Ereignismanipulation), als auch auf der Konsumseite (in Form von Spielsucht) auftreten. Der Staat kann dann, ähnlich wie auf den Märkten für Waffen oder für harte Drogen, ordnungskonform die Konsumentenouveränität und die freie Berufswahl einschränken, um die Gesellschaft vor größerem Schaden zu schützen. Diese Argumentation hat allerdings das Problem, dass sie den befürchteten oder schon vorhandenen Schaden für die Gesellschaft quantifizieren und die dafür vorgesehenen Schutzmaßnahmen mit einer gewissen Verhältnismäßigkeit aussuchen muss.<sup>7</sup> Genau hier liegt aber ein zentrales Problem der aktuellen Gesetzgebung im Bereich des Glücksspiels in Deutschland, wie im folgenden Abschnitt deutlich werden wird.

### *Suchtbekämpfung als Grundlage?*

Antworten auf die Frage, wie groß das Problem eigentlich ist, dass es derartige Gegenmaßnahmen erfordert, liefern epidemiologische Studien zur Prävalenz der Spielsucht in der Bevölkerung. Dazu sind in den letzten Jahren bemerkenswerte Fortschritte geleistet worden, die es mittlerweile erlauben, Aussagen sowohl über das generelle Ausmaß des Problems als auch über seine verschiedenen Teilaspekte zu treffen. Insgesamt geben die Studien einen Korridor von

---

<sup>5</sup> Vgl. zum Beispiel Eadington (2008), Farrell (2008), Smith (2008) und Forrest (2008). Insgesamt gibt es kaum Ökonomen, die dezidiert für eine Monopollösung auf dem Glücksspielmarkt eintreten, da diese negative Einschätzung recht eindeutig aus der vorherrschenden ökonomischen Theorie hervorgeht. Die wenigen Ausnahmen begründen ihre Haltung mit einer generellen Ablehnung ebendieses ökonomischen Mainstreams (zum Beispiel Bendixen [2008]).

<sup>6</sup> Vgl. dazu Adams/Tolkemitt (2001), Albers (1993, Kap. 3 und 4), Janssen/Rebeggiani (2008), Quitzau (2007) und Rebeggiani (2010). Die politische Diskussion wird im deutschsprachigen Raum allerdings stark von Juristen beherrscht, die naturgemäß einen anderen Blickwinkel auf die Problematik haben und die Kohärenz der jeweiligen Rechtslage in den Fokus rücken. Siehe Janssen/Rebeggiani (2008, Kap. III) für einen Überblick der juristischen Kommentare zum (praktisch unverändert übernommenen) Glücksspielstaatsvertragsentwurf von 2007.

<sup>7</sup> Die Einhaltung der Verhältnismäßigkeit der wirtschaftspolitischen Mittel wurde höchstrichterlich vom EuGH in mehreren Urteilen (zum Beispiel im *Gambelli*-Urteil) eingefordert.

knapp 90 000 bis circa 300 000 Personen vor,<sup>8</sup> die in Deutschland gemäß der international gängigen Definition des *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-IV) als glücksspielabhängig zu bezeichnen sind. Dabei machen die Automaten-süchtigen den Großteil aus: Sowohl in den genannten epidemiologischen Studien, als auch in spezielleren Untersuchungen,<sup>9</sup> die auf Therapeuten- und Klientenbefragungen basieren, belegen Süchtige nach Automaten-spiel in Spielbanken und Gaststätten beziehungsweise Spielhallen mit Abstand die ersten beiden Plätze.

Dies verwundert nicht: In der medizinisch-psychologischen Literatur werden vor allem diejenigen Spielformen als suchtgefährdend eingestuft, die sich durch leichte Verfügbarkeit und hohe Ereignisfrequenz auszeichnen. Dem ersten Problem wurde im GlüStV durch verschärfte Eingangsrestriktionen und weitere Schutzmaßnahmen für suchtgefährdete Spieler in Spielbanken begegnet. Die Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten werden allerdings weiterhin nicht als Glücksspiel eingestuft und fallen daher nicht unter die Bestimmungen des GlüStV. Ihr Betrieb ist vielmehr Gegenstand der Gewerbeordnung (§ 33c GewO), die private Anbieter ohne große Beschränkungen zulässt. Dies hat zur Folge gehabt, dass das Angebot an Spielhallen und Automaten in Gaststätten lange Zeit gestiegen und mittlerweile mit einer Gesamtzahl von circa 212 000 Automaten (2009) als nahezu flächendeckend zu bezeichnen ist.<sup>10</sup>

Der zweite Aspekt ist psychologisch eng mit der Versuchung verknüpft, verlorenes Geld wiederzugewinnen, und gilt als eine wesentliche Triebfeder für die Entstehung von Suchtverhalten. Diesem wird bei Spielautomaten durch die technische Programmierung von Höchstgrenzen für den Einsatz und Verlust pro Stunde Rechnung getragen. Dabei gelten für die Geldspielautomaten schärfere Grenzen als für die Einarmigen Banditen in Spielbanken. Auch hier ist es aber unverständlich, warum der Gesetzgeber mit der neuen Spielverordnung 2006 eher eine Lockerung der Standards vorgenommen hat.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Diese Werte sind Hochrechnungen der in den repräsentativen Stichproben beobachteten Anteile Glücksspielsüchtiger von 0,20 % (Bühringer/Kraus/Sonntag/Pfeiffer-Gerschel/Steiner [2007]), 0,19 % (BZgA [2008]) und 0,56 % (Buth/Stöver [2008]).

<sup>9</sup> Vgl. Meyer/Hayer (2005) sowie Becker (2009). Berichte aus der Praxis der Suchtberatungsstellen stützen diese Befunde. Vgl. zum Beispiel Hetrodt (2010).

<sup>10</sup> Vgl. Vieweg (2010, S. 14).

<sup>11</sup> Durch die Novellierung der Spielverordnung 2005/2006 wurden sowohl der maximale Stundenverlust wie auch die maximale Gewinnmöglichkeit pro Stunde erhöht. Außerdem wurden die Aufstellungsmöglichkeiten von Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen und Gastronomiebetrieben erweitert. Vgl. dazu die kritische Diskussion in Reeckmann (2009).

Das Ausmaß des Suchtproblems ist insgesamt nicht vernachlässigbar, besonders vor dem Hintergrund, dass es sich in Deutschland um einen Markt mit stark reguliertem Angebot handelt. Es ist zu erwarten, dass eine Liberalisierung des Marktes mit einer Angebotsausweitung einhergehen würde. Da diese auf einen nicht gesättigten Markt trafe, wäre eine Erhöhung der konsumierten Menge der Dienstleistung zu erwarten. Dass dabei auch die Suchtproblematik zunehmen würde, erscheint zumindest wahrscheinlich. Auf diesen Punkt weisen die Verfechter der Monopolordnung nicht zu Unrecht hin.<sup>12</sup>

Für eine ordnungspolitisch konsistente Lösung muss aber der Vergleich mit der Suchtproblematik auf den Märkten anderer demeritorischer Güter<sup>13</sup> gestattet sein. So geht man nach Angaben der *Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen* (DHS) in Deutschland derzeit von 1,6 Millionen Personen aus, die als akut alkoholabhängig bezeichnet werden müssen, wobei der Alkoholismus jährlich circa 42 000 Todesopfer fordert.<sup>14</sup> Die Nikotinsucht betrifft circa 16,5 Millionen Raucher bei 3,8 Millionen Nikotinabhängigen und verursacht etwa 140 000 Tote pro Jahr. Sowohl Alkohol- als auch Nikotinprodukte werden zwar auch mit bestimmten Sondersteuern belegt, die Märkte sind aber ansonsten vergleichsweise schwach reguliert. Es gelten in Deutschland bestimmte Restriktionen für Produktion, Vertrieb und Werbung, wobei insbesondere der Jugendschutz eine wichtige Rolle spielt. Von einem staatlichen Monopol und einem Verbot privater Anbieter ist man aber meilenweit entfernt, obwohl das Ausmaß und die Mortalität die Suchtproblematik im Glücksspielbereich um ein Vielfaches übersteigen. An dieser Stelle wird deutlich, dass die Suchtbekämpfung als alleinige Begründung für das Staatsmonopol relativ wacklig erscheint und zumindest erhebliche Kohärenzprobleme aufweist.

---

<sup>12</sup> Vgl. zum Beispiel Hecker (2010).

<sup>13</sup> Als demeritorisch bezeichnet man Güter, die negative externe Effekte auf der Konsumseite verursachen, wie zum Beispiel das Glücksspiel mit seiner Suchtproblematik. Die im Marktgleichgewicht konsumierte Menge ist höher als die aus gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrtssicht optimale. In solchen Fällen ist der Staat auch aus neoklassischer (wirtschaftsliberaler) Sicht berechtigt, mit geeigneten Maßnahmen die konsumierte Menge zu limitieren, um die allgemeine Wohlfahrt zu erhöhen.

<sup>14</sup> Adams und Effertz beziffern die direkten (unter anderen Gesundheitskosten, Sachschäden) und indirekten (Ressourcenausfälle durch Tod oder Krankheit) Kosten des Alkoholkonsums in Deutschland für das Jahr 2007 auf 27,48 Milliarden Euro (Adams/Effertz [2009, S. 15–16]).

### *Fiskalische Einbußen*

Ein zusätzliches Problem, das sich in den letzten Jahren verstärkt, und vielleicht eher überraschend herauskristallisiert, ist das der schwindenden Einnahmen für die öffentliche Hand.<sup>15</sup> Nach sehr guten Jahren um die Jahrtausendwende sinken die Einnahmen der Bundesländer aus dem Glücksspiel zusehends. Betrogen die Gesamteinnahmen der Länder 2001 noch 4,6 Milliarden Euro, waren sie 2008 auf 3,4 Milliarden Euro gesunken. Nimmt man das Land Niedersachsen als Beispiel, so sind hier die Einnahmen von 462 Millionen im besten Jahr 2002 auf 332 Millionen Euro im Jahr 2008 gefallen. Für 2009 rechnet man im Haushalt gar nur noch mit 318 Millionen Euro.

Am stärksten eingebrochen sind deutschlandweit langfristig die Rennwettsteuern aus dem Pferdewettgeschäft, aber auch die Abgaben der Spielbanken (– 52 % seit 2000) und der Toto-Lotto-Gesellschaften (– 30 %) haben gelitten. Dies ist bemerkenswert, da gerade die Nachfrage nach Lotto und Klassenlotterien als außerordentlich konjunkturunabhängig galt. Die Probleme werden durch die konsequente Anwendung des GlüStV wohl noch zunehmen, wenn die Werbeaktivitäten der Staatsmonopolisten weiter zurückgefahren werden. Schon jetzt haben insbesondere das Vermittlungsverbot und der Ausschluss von Online-Plattformen für das Lottospiel erhebliche Absatzeinbußen mit sich gebracht.<sup>16</sup> Die Frage, die sich bei Fortdauern dieser Entwicklung früher oder später stellen wird, lautet: Ist ein ökonomisch ineffizientes Monopol für die Bundesländer noch interessant? Darauf soll im Abschnitt „Ein neuer Rahmen für Deutschland?“ noch einmal eingegangen werden.

## Regulierung von Glückspielmärkten in Europa

### *Glücksspielmärkte in Europa*

Glücksspielmärkte in Kontinentaleuropa zeichnen sich traditionell durch ein hohes Regulierungsniveau aus. Dies äußert sich sowohl in strikten gesetzlichen Normen, die das Angebot zum Teil stark beschränken, als auch in hoher Besteuerung. In fast allen Ländern sind zumindest die Sektoren des Zahlenlotos und der Klassenlotterien in öffentlicher Hand. Nichtsdestotrotz sind in den

---

<sup>15</sup> Vgl. dazu ausführlich Rebeggiani (2010, Abschnitt 2.3).

<sup>16</sup> Vgl. dazu die ausführliche Analyse in Rebeggiani (2010, Kapitel 2.2 und 4).

letzten Jahren deutliche Liberalisierungstendenzen zu verzeichnen: In mehreren Ländern wurde teils aufgrund des Drucks der EU, teils wegen einer veränderten politischen Grundstimmung, eine Öffnung der Märkte eingeleitet oder zumindest geplant. Parallel wird eine Privatisierung ehemaliger Staatsmonopolisten diskutiert.<sup>17</sup>

Pläne für eine Marktöffnung gibt es in Belgien und Spanien; in Dänemark existiert bereits ein Entwurf für eine zumindest partielle Neuordnung des Sportwettenmarktes. Hier sollen Konzessionen für Online-Casinos und Online-Sportwetten ausgeschrieben werden, während der Staatsmonopolist *Danske Spil* weiterhin die Exklusivrechte für Lotto und Rubbellose behalten wird.<sup>18</sup> Die Liberalisierung erfolgt somit nicht gegen, sondern in Zusammenarbeit mit dem Staatsmonopolisten, der durch die geplante Absenkung der Steuerquoten davon sogar profitieren könnte.

Auch in der Schweiz, als Nicht-EU-Mitglied, existieren Pläne für eine Liberalisierung des Marktes für Online-Casinos. Darüber hinaus ist die Veranstaltung von Poker-Turnieren mit Geldeinsatz auch für Private erlaubt. In Frankreich wurde im März 2009 eine entsprechende Gesetzesvorlage vorgestellt, während in Italien, stark beeinflusst von verschiedenen Entscheidungen des EuGH, bereits 2006 eine grundlegende Reform des Glücksspielmarktes eingeleitet worden ist. Die beiden letzten Beispiele werden weiter unten ausführlich vorgestellt. Eine traditionell liberalere Grundhaltung herrscht in der angelsächsischen Welt vor, gerade gegenüber Sportwetten: In Großbritannien herrscht kein grundsätzliches Glücksspielverbot und somit kein allgemeines Staatsmonopol,<sup>19</sup> wenngleich der *Gambling Act* von 2005 ein Regulierungsgerüst aufspannt, in dem der Staat (in Person der *Gambling Commission*, aber auch der Kommunalverwaltungen) eine zentrale Rolle bei Lizenzierung und Kontrolle von Glücksspielanbietern einnimmt. Auch in Österreich fallen Sportwetten nicht unter das (ansonsten typisch kontinentaleuropäischen) staatliche Glücksspielmonopol, sondern gelten als Geschicklichkeitsspiel.

---

<sup>17</sup> Privatisierung kann auch im Sinne einer dauerhaften Konzessionslösung wie im Falle der Spielbanken Niedersachsen erfolgen. Zu den seit langer Zeit geplanten Privatisierungsvorhaben gehören die türkische Lotterie *Milli Piyango* und die englische *UK tote*. Aufgrund der jüngsten politischen Entwicklungen könnte bald der Fall der *La Française des Jeux* besonders interessant werden.

<sup>18</sup> Als besonders attraktiv wird der Onlinopoker-Markt in Dänemark eingeschätzt, da sich das Pokerspiel großer Beliebtheit erfreut und mehrere der weltbesten professionellen Pokerspieler Dänen sind.

<sup>19</sup> Vgl. dazu die vergleichende Darstellung in Sura (1995, Kap. A. I) sowie Wack (1981).

Das hohe Regulierungsniveau in Europa schlägt sich in einer vergleichsweise geringen Marktgröße nieder. Wie Tabelle 1 zeigt, entspricht der kumulierte Bruttospielertrag<sup>20</sup> der EU 25-Staaten<sup>21</sup> nur circa 0,5 % ihres aggregierten Bruttoinlandsprodukts. Dies ist weniger als der ebenfalls streng regulierte US-amerikanische Glücksspielmarkt gesamtwirtschaftlich ausmacht und nicht einmal halb so viel wie die Anteile anderer angelsächsischer Länder wie Kanada oder Neuseeland am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Der stark deregulierte australische Markt erreicht sogar einen fast viermal so hohen Wert. Die Tatsache, es mit zumeist schwach erschlossenen Märkten zu tun zu haben, macht die europäischen Glücksspielmärkte sehr interessant für Privatanbieter, die die maßgeblichen Befürworter einer Liberalisierung der Rahmenbedingungen darstellen.

Tabelle 1: Internationale Unterschiede des Ausmaßes des Glücksspielsektors

Anteil des Bruttospielertrags am BIP (2003)	
<i>EU</i>	0,52%
<i>USA</i>	0,65%
<i>Kanada</i>	1,11%
<i>Neuseeland</i>	1,45%
<i>Australien</i>	1,93%

Quelle: Eadington (2008, S. 79).

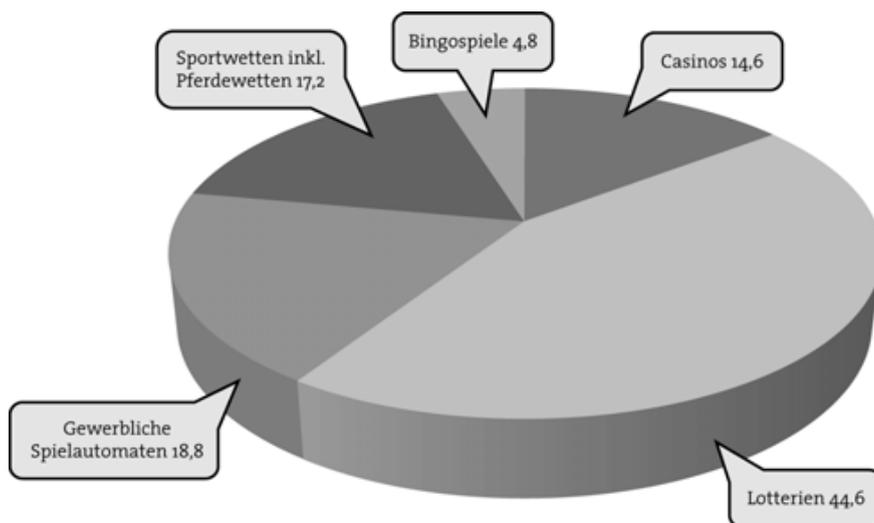
Analysiert man den Beitrag der einzelnen Sparten am gesamten Bruttospielertrag in Europa (EU-25), so erweisen sich die Lotterien (Zahlenlotto und Klassenlotterien) mit knapp der Hälfte des Bruttospielertrags als mit Abstand wichtigster Sektor (Abbildung 1). Die Sportwetten inklusive der Pferdewetten machen dagegen etwa ein Sechstel aus und damit etwas mehr als die Spielbanken (15 %). Hier unterscheidet sich der europäische Markt deutlich vom

<sup>20</sup> Der Bruttospielertrag ist definiert als die Summe der Einsätze (zuzüglich eventueller Bearbeitungsgebühren) der Glücksspielteilnehmer abzüglich der Gewinnausschüttungen. Er entspricht also rechnerisch dem Nettospielverlust der privaten Haushalte. Vgl. dazu Albers (2008, S. 61–64).

<sup>21</sup> Die Erhebung fand vor der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 in die EU statt. Seit dem sprechen wir von den EU 27-Staaten.

amerikanischen, wo die Casinos traditionell eine erheblich größere Rolle spielen und 2004 einen Anteil von fast zwei Drittel am gesamten Bruttospielertrag besaßen.<sup>22</sup> Zu bedenken ist weiterhin, dass der gesamte Anteil des Sportwettensektors in Europa stark von Märkten mit relativ liberaler Gesetzgebung wie Großbritannien nach oben korrigiert wird, während zum Beispiel in Deutschland dieser Anteil 2003 bei gerade einmal 1,6 % lag. Am gesamten Bruttoumsatz hatten die *legalen* Sportwetten in Deutschland 2007 einen Anteil von sogar nur 2 %.<sup>23</sup>

Abbildung 1: Anteile einzelner Spielarten am gesamten Bruttospielertrag auf dem europäischen Glücksspielmarkt 2003 in % (EU 25)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Eadington (2008, S. 76).

Ein präzises, umfassendes Bild der Glücksspielbesteuerung in der Europäischen Union zu zeichnen ist keine leichte Aufgabe, da nicht nur 27 verschiedene Gesetzgebungen analysiert werden müssten, sondern auch, weil die öffentlichen Einnahmen auf zum Teil schwer nachvollziehbaren Wegen dem Staat

<sup>22</sup> Vgl. Eadington (2008, S. 78).

<sup>23</sup> Vgl. Rebeggiani (2010, S. 5–6).

zufließen. Neben einer Reihe von Steuern verlangen die meisten Regierungen verschiedene, zum Teil zweckgebundene Abgaben und darüber hinaus sind die Zuführungen der Staatsmonopolisten an den Staat zu berücksichtigen. Aus diesen Gründen greifen die meisten wissenschaftlichen Arbeiten auf die wenigen vorhandenen vergleichenden Studien, zum Beispiel von *London Economics* (2006) und dem *Swiss Institute of Comparative Law* (2006) und (2009) zurück.

### *Italien*

Italien ist ein Land mit großer Glücksspieltradition: Insbesondere das Zahlenlotto und die großen Lotterien sind zum Teil auf italienischem Boden entwickelt worden.<sup>24</sup> Eine Systematisierung auf nationaler Ebene erfuhr das Lottospiel im neugegründeten Italienischen Reich 1863/1864, als die Erlöse erstmals als offizielle Staatseinnahmen Eingang in den Staatshaushalt fanden. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden dann die drei lange Zeit dominierenden Wetttypen eingeführt: 1946 die Fußballwette *Totocalcio*, 1948 und 1956 die Pferdewetten *Totip* und *Tris*. Erst vierzig Jahre später, in den Neunzigerjahren des 20. Jahrhunderts, zwangen zurückgehende Einsätze beziehungsweise Steuereinnahmen den Staat und das Nationale Olympische Komitee *CONI* als Hauptnutznießer zu einer grundlegenden Angebotserneuerung, die unter anderen mit der Einführung der Rubbellose *Gratta e vinci* und des Lottospiels *Superenalotto* mit bemerkenswertem Erfolg gelang.

Organisatorisch war der italienische Glücksspielmarkt seit dem Zweiten Weltkrieg lange Zeit als staatlich konzessioniertes Oligopol strukturiert.<sup>25</sup> Jede Form von Glücksspiel oder Wette um Geld bedurfte seit jeher einer staatlichen Erlaubnis, die Konzessionen wurden aber von der Regierung an hauptsächlich drei private Akteure vergeben:

- Die *SNAI*-Gruppe im Pferdesportsektor (Betrieb von Rennbahnen und Wettannahmen) und später auch für das Angebot anderer Sportwetten;

---

<sup>24</sup> In mehreren italienischen Staaten gab es in der frühen Neuzeit Vorläufer des Lottos und großer Lotterien, im 17. Jahrhundert in der Republik Genua sogar ein recht modernes, institutionalisiertes Lottospiel. Interessant ist die wechselvolle Geschichte des Zahlenlottos und der Lotterien im mittelitalienischen Kirchenstaat, wo sie mehrere Male aus moralischen Gründen verboten (manchmal unter Androhung der Exkommunikation), später aber als Finanzierungsquelle für wohltätige Zwecke „wiederentdeckt“ wurden.

<sup>25</sup> Für eine ausführliche Darstellung der verfassungsrechtlichen Begründung des Staatsmonopols und seiner unterschiedlichen Auslegung in der juristischen Praxis vgl. Benelli/Vedova (2008, Teil II).

- Die *Lottomatica* AG, die seit 1993 die alleinige Konzession für das Lot­to­spiel und seit 2004 die für die Rubbellose besitzt;
- Die *SISAL*-AG, die die populärsten Spiele, die Totowette *Totocalcio*, das Zahlenlottospiel *Superenalotto* und die Pferdewette *Totip*<sup>26</sup> entwickelt hat und heute vor allem im Sportwettensektor tätig ist.

Alle drei Unternehmen erwarben im Zuge der eingeleiteten Marktliberalisierung Lizenzen auch für andere Spieltypen. Durch Firmenzukäufe und das gleichzeitige Angebot technischer Lösungen im Glücksspielbereich sind sie nach und nach zu internationalen Schwergewichten im Sektor aufgestiegen.

Obwohl das Angebot der staatlichen Anbieter, gerade im Bereich Sportwetten, in der Bevölkerung niemals Akzeptanzprobleme hatte,<sup>27</sup> wurde das staatlich konzessionierte, *geschlossene* Oligopol zunehmend als Bremse für die Gewerbefreiheit empfunden. Dies hatte zur Folge, dass eine Vielzahl entscheidender Urteile auf europäischer Ebene italienische Streitfälle betraf (*Zenatti, Gambelli, Placanica*), wobei zuletzt vor allem Sportwettenvermittler, die als Intermediäre für in anderen EU-Staaten konzessionierte Anbieter fungierten, zu den Klägern gehörten. Die europäische Rechtsprechung gab zwar keine eindeutige Empfehlung in Richtung einer Marktliberalisierung vor, sondern forderte Kohärenz und Verhältnismäßigkeit der Mittel ein; dennoch wurde von Seiten der amtierenden Regierungen schrittweise eine umfassende Reform des Glücksspielsektors vorgenommen.

Zusätzlichen Druck übte die EU mit der Eröffnung verschiedener Dossiers aus, die die mangelnde EU-Konformität der italienischen Glücksspielgesetzgebung rügten. Als besonders problematisch galten im alten System die *doppelte* Erlaubnispflicht<sup>28</sup> und die besonderen gesellschaftsrechtlichen Erfordernisse für die Konzessionserteilung, die de facto die großen, börsennotierten ausländischen Unternehmen von vorneherein ausschlossen. Eine nicht unerhebliche

---

<sup>26</sup> Die traditionsreiche Pferdewette *Totip* wurde 2007 eingestellt. Zu den Entwicklungen auf dem italienischen Pferdewettenmarkt seit 1999 aus juristischer Perspektive vgl. Taricone (2009).

<sup>27</sup> Das Tippen der *schedina* des *Totocalcio*, eine Dreizehnerwette mit Spielen aus der ersten, zweiten und dritten Fußballliga, gehörte zu den festen Sonntagsritualen italienischer Familien. Der Ausdruck *fare tredici* („dreizehn machen“) entspricht in seiner übertragenen Bedeutung heute noch semantisch der deutschen Redensart „einen Sechser im Lotto landen“.

<sup>28</sup> Da in Italien das öffentliche Glücksspielmonopol verfassungsrechtlich auf dem Schutz der öffentlichen Ordnung basiert, ist neben der „administrativen“ Konzession seitens der *Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato* (AAMS) eine „strafrechtliche“ Erlaubnis nötig, die von der örtlichen Polizeidirektion gewährt wird und jederzeit entzogen werden kann (vgl. Benelli/Vedova 2008, S. 84–87).

Rolle spielte beim Liberalisierungsbestreben sicherlich die angespannte fiskalische Lage des Staates,<sup>29</sup> die mit Nachdruck die Erschließung neuer Finanzierungsquellen verlangte.<sup>30</sup>

Der erste Akt wurde Ende der Neunziger eingeläutet, als das Konzessionssystem nach über vierzig Jahren geöffnet wurde und eine erste Ausweitung der zugelassenen Wetttypen erfolgte (zum Beispiel Buchmacher-Wetten). Im Dezember 1998 fand die erste Ausschreibung von 1 000 Sport- und 679 Pferdewetten-Lizenzen statt, wobei für die Teilnahme am Bieterverfahren strenge Vorschriften für Kapitalgesellschaften galten, die de facto die meisten internationalen Akteure ausschlossen (und später den Anlass für verschiedene juristische Auseinandersetzungen auf nationaler Ebene lieferten).<sup>31</sup>

Eine weitere folgenschwere Reform wurde Ende 2003 mit der Liberalisierung der Betriebsordnung für Geldspielautomaten implementiert. Diese erwiesen sich in den Folgejahren aufgrund ihrer steigenden Verbreitung (und dank weiterer Liberalisierungsmaßnahmen) als regelrechte *cash-cow* für die Konzessionäre. Sie dürfen auch in Restaurants und Bars aufgestellt werden, müssen jedoch zu Erfassungs- und Kontrollzwecken an einem zentralen Server angeschlossen werden.

Der entscheidende Liberalisierungsschritt erfolgte im Zeitraum 2006/2007. Die Regierung Prodi veranlasste mit den sogenannten *Decreto Visco Bersani* (später Gesetz 248/2006) eine Lizenzausschreibung, die zur Gewährung von fast 16 000 ortsgebundenen und 33 Fernspiel-Lizenzen führte. Eine Behörde des Wirtschafts- und Finanzministeriums, die *Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato* (AAMS), die bereits seit 2002 für den staatlich konzessionierten Sportwettenbereich die alleinige Verantwortung trug, wurde mit der Lizenzierungs- und Überwachungsfunktion betraut. Mehrere „Schwergewichte“ des internationalen Glücksspielsektors wie *Ladbroke's* oder *Intralot* sicherten sich im Zuge dieser Operation einen Zugang zum italienischen Markt.

Im *Decreto Visco Bersani* war auch die Legalisierung sogenannter *skill games* vorgesehen, worunter auch einige Arten des Online-Pokers kategorisiert wurden. Nachdem im September 2007 die genauen gesetzlichen Bestimmun-

---

<sup>29</sup> Italien muss einen der höchsten öffentlichen Schuldenberge der Euro-Zone schultern. Die Staatsschulden betragen Ende 2008 114 % des Bruttoinlandsprodukts (also fast doppelt so viel wie von den EWWU-Stabilitätskriterien erlaubt) und könnten in den nächsten Jahren aufgrund der aktuellen Finanzkrise wieder auf Werte von über 120 % steigen.

<sup>30</sup> Für eine umfassende juristische Analyse der Rechtsprechung in den Jahren 1989–2007 und der politischen Reaktionen vgl. Manno (2008, Kap. III und IV).

<sup>31</sup> Vgl. Taricone (2008, Kap. III.2).

gen veröffentlicht wurden,<sup>32</sup> ging am 2.9.2008 der erste legale italienische Poker-Raum online. Seitdem erfreut sich insbesondere die *Texas Hold'Em*-Variante in Italien einer bemerkenswerten Beliebtheit.

Einen entscheidenden Beschleunigungsimpuls für das Liberalisierungsverfahren gab schließlich 2009 das sogenannte *Decreto Abruzzo*: Nach dem schweren Erdbeben in der Region Abruzzo beschloss die Regierung Berlusconi einen ehrgeizigen Wiederaufbauplan, zu dessen Finanzierung das Glücksspiel einen wichtigen Anteil in Höhe von jährlich 500 Millionen Euro beisteuern sollte. Das im Juni 2009 verabschiedete dazugehörige Gesetz 77/2009 legalisiert unter anderen Online-Casinos und setzt der AAMS Fristen, bereits erfolgte Liberalisierungen endlich in die Praxis umzusetzen. Im August folgten dann in einem Konjunkturprogramm gegen die Finanzkrise (*Decreto anticrisi*) mehrere Bestimmungen, die den Glücksspielsektor betreffen und unter anderen die Ausschreibung von vier neuen Lizenzen für Lotterien ankündigen. Bei einigen der im *Decreto Abruzzo* legalisierten neuen Spielformen, wie bestimmten bislang verbotenen Arten von Online-Poker, wird in Italien erstmals eine 20-prozentige Steuer auf den Bruttospielertrag erhoben. Normalerweise stellt der Umsatz die Besteuerungsgrundlage dar, was im internationalen Vergleich insbesondere von privaten Anbietern als Wettbewerbsnachteil angesehen wird.<sup>33</sup>

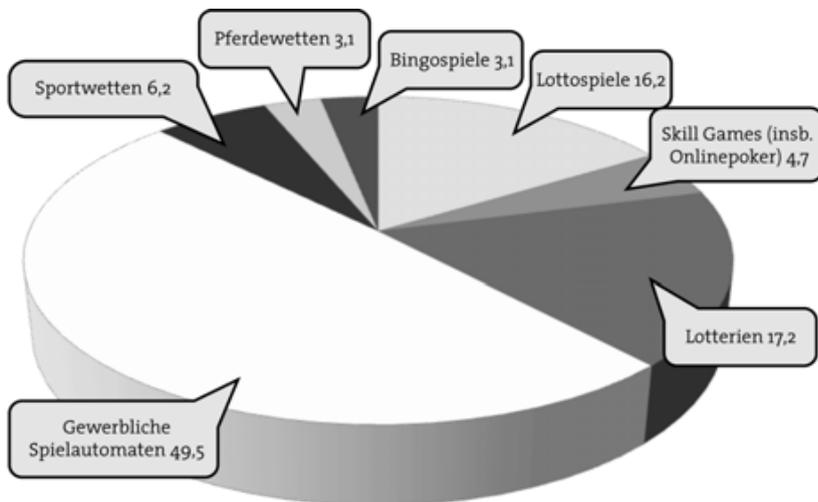
Statistisch betrachtet hatte der italienische Glücksspielmarkt 2009 ein Gesamtvolumen von circa 54,4 Milliarden Euro gemessen am Bruttoumsatz, was einer beträchtlichen Steigerung von 14,4 % zum Vorjahr entspricht. Noch im Jahr 2003 belief sich der Gesamtumsatz auf gerade einmal 15,5 Milliarden Euro. Die Sportwetten trugen 2009 dazu knapp 4 Milliarden Euro bei und machten also circa 6,2 % des gesamten Marktes aus. Auch in Italien dominiert ansonsten das Automatenspiel, auf dessen Konto fast die Hälfte des gesamten Umsatzes geht. Etwa 3,7 Milliarden Euro Umsatz werden online generiert. Abbildung 2 bietet eine Übersicht des Bruttoumsatzes nach Spielarten.

---

<sup>32</sup> Konzessioniert können verschiedene Spiele mit Geldgewinn werden, solange der Geschicklichkeits- den Zufallsanteil am Spielausgang übersteigt. Etwa neun Zehntel des Marktes macht die Poker-Variante *Texas Hold'Em* aus, die als Solitär und in Turnierform gespielt werden darf. Auch die Online Poker-Räume müssen in ständiger elektronischer Verbindung mit der AAMS stehen, welche schon mehrere hundert illegale Portale gesperrt hat. Dem Staat stehen bei Poker-Turnieren 3 % der *Buy in*-Summe als Steuer zu, 80 % müssen als Prämien wieder an die Spieler ausgezahlt werden, der Rest verbleibt den Konzessionären. Maximaler Einsatz pro Spiel sind 100 Euro, zugelassen sind nur einheimische Spieler.

<sup>33</sup> Vgl. zu diesen jüngsten Entwicklungen Mancini (2010). Zum Problem unterschiedlicher Besteuerungsgrundlagen im internationalen Vergleich vgl. die Diskussion in REF (2007).

Abbildung 2: Marktanteile verschiedener Spielformen auf dem italienischen Glücksspielmarkt 2009 in % (Bruttoumsatz)

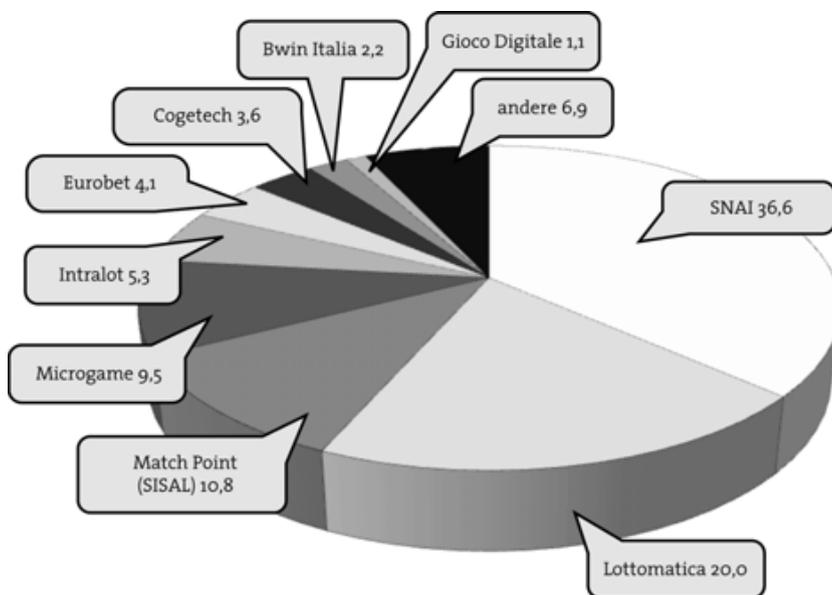


Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von AAMS.

Die Staatseinnahmen aus Glücksspiel betrugen 2009 etwa 8,8 Milliarden Euro, also mehr als doppelt so viel wie die Bundesrepublik erlösen konnte (3,4 Milliarden Euro im Jahr 2008 mit sinkender Tendenz). Seit 2003 haben sich somit die Einnahmen der öffentlichen Hand ebenfalls mehr als verdoppelt.

Die wettbewerbspolitischen Auswirkungen einer, zumindest partiellen, Marktliberalisierung lassen sich sehr gut anhand der Anteile der verschiedenen Anbieter studieren. Die Aufteilung des italienischen Sportwettenmarktes ist in Abbildung 3 abgetragen. Das weitaus größte Stück des Kuchens teilten sich 2009 die großen ehemaligen Oligopolisten, die über zwei Drittel des Marktes bedienen. Gleichzeitig ist aber deutlich zu erkennen, dass sich die neuen privaten Konzessionäre ihren Anteil haben sichern können. Aus ökonomischer Sicht scheint daher eine Win-Win-Situation entstanden zu sein, da die alteingesessenen Marktteilnehmer florieren, aber gleichzeitig den langjährigen privaten Bewerbern der Markteintritt gelungen ist.

Abbildung 3: Marktanteile nach Anbietern auf dem italienischen Sportwettenmarkt 2009 in %



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von AgiproneWS.

Insgesamt zeichnet sich das italienische Modell durch die Kombination aus großzügiger Lizenzvergabe und scharfer Verfolgung unlizenzierter Anbieter aus, bis hin zum Blocken illegaler Websites.<sup>34</sup> Bemerkenswert ist die Einbindung der ehemaligen Staatsmonopolisten: Ihre Marktstellung gibt zwar weiterhin Anlass zu ordnungspolitischen Bedenken,<sup>35</sup> ihre Einbeziehung hat jedoch dazu geführt, dass Abwehrschlachten alteingesessener Marktteilnehmer, wie sie in Deutschland zu beobachten sind, weitgehend ausblieben. Die Vorteile der italienischen Konzessionslösung sind zuallererst in ihrer Ordnungskonformität zu sehen, die freies Unternehmertum und Konsumentensouveränität gewährleistet. Weiterhin garantiert sie beträchtlich hohe sowie stabile Staats-

<sup>34</sup> Diese werden in einer öffentlich einsehbaren *schwarzen Liste* geführt. Diskutiert wird derzeit die Adoption einer Politik der *weißen Liste* nach britischem Vorbild.

<sup>35</sup> Vgl. dazu die Diskussion in Grassani (2005).

einnahmen und hat diesbezüglich die Erwartungen der Gesetzgeber übererfüllt.

Die Nachteile des Systems bestehen zunächst in der mühevollen und dabei trotzdem lückenhaften Überwachungstätigkeit der Regierungsbehörden. Auch eine Konzessionslösung entbindet den Staat keineswegs von seiner Kontrollpflicht. Im Gegenteil: Die AAMS ist zu einer aufwendigen Überwachung des Marktgeschehens verpflichtet und kämpft mit den üblichen Effizienzproblemen großer zentralistischer Behörden. Die Betrugsgefahr ist stets präsent, gerade bei den Geldspielautomaten, die auch in Restaurants und Bars aufgestellt werden dürfen und an einem zentralen Server angeschlossen sein müssen. Seit 2006 gab es eine Vielzahl an Ermittlungsverfahren nach eingegangenen Meldungen über nicht angeschlossene oder gänzlich illegal aufgestellte *slot machines*, die zur Beschlagnahmung von über 100 000 Automaten geführt haben.<sup>36</sup> Wie zu erwarten, wurden an mehreren Stellen Verbindungen zur organisierten Kriminalität festgestellt.<sup>37</sup>

An diesem Punkt rächt sich unserer Meinung nach, dass auch in Italien ein relativ lockerer Umgang mit Geldspielautomaten gewählt wurde: Durch ihre Omnipräsenz lassen diese nicht nur den Überwachungsaufwand ins Unermessliche steigen, sondern tragen entscheidend zum Problem der Glücksspielsucht bei. Hier liegt Italien mit etwa 750 000 als pathologisch klassifizierbaren Spielern (1,3 % der Bevölkerung) auf dem Niveau angelsächsischer oder fernöstlicher Staaten mit stark liberalisierten Märkten und deutlich oberhalb der Werte anderer kontinentaleuropäischer Länder.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Nach dem Bericht von Corvi (2008 a) deckten die Ermittlungen nicht nur einen beträchtlichen Manipulationskandal mit umprogrammierten Automaten, sondern auch einen der größten Steuerhinterziehungsfälle der Geschichte des Landes auf, bei dem entgangene Steuereinnahmen in Höhe mehrerer Milliarden Euro für den Staat vermutet werden.

<sup>37</sup> Bereits im ersten Ermittlungsverfahren 2006 waren verschiedene Unstimmigkeiten bei Vergabe und Betrieb von Spielautomaten offenbar geworden (vgl. Corvi 2008 b). Ein Grund für die relativ langsame Reaktion der Beteiligten ist darin zu sehen, dass der Automatenbetrieb für Konzessionäre wie für Endbetreiber äußerst lukrativ ist. Die Wahrung der Interessen der Regierung (Steuereinnahmen) und der Allgemeinheit (faire Spiele, Suchtvermeidung) muss daher von der unabhängigen Instanz AAMS durchgesetzt werden, was im beschriebenen Fall nur zum Teil geschah.

<sup>38</sup> Vgl. unter anderen Volle/Berti (2008) und Argilli (2009). Die verschiedenen verfügbaren Studien geben einen Korridor von 1–3 % der Bevölkerung als pathologisch klassifizierbaren Spielern vor. Gerade Sozialverbände kritisieren aufgrund der wachsenden Suchtproblematik die expansive Glücksspielpolitik des Staates scharf. Vgl. zum Beispiel die Übersicht in SiR (2007).

## Frankreich

Der französische Glücksspielmarkt ist mit einem geschätzten Gesamtvolumen von 70 Milliarden Euro und einem Bruttospielertrag von circa 8,5 Milliarden Euro im Jahr 2008 einer der größten in Europa. In Frankreich herrscht traditionell ein striktes staatliches Monopol mit einem generellen Verbot von Glücksspielen um Geld. Ausnahmen sind für Initiativen vorgesehen, deren Einnahmen in gemeinnützige Zwecke fließen.<sup>39</sup>

Diese Genehmigungen werden hauptsächlich von einem Staatsmonopolisten gehalten: *La Française des Jeux* ist alleiniger Veranstalter von Lotterien und Sportwetten. Daneben teilen sich auf dem traditionsreichen Markt für Pferdewetten zwei gemeinnützige Gesellschaften die Arbeit: *Pari Mutuel Hippodrome* (PMH) ist für die Wetten innerhalb der Pferderennbahnen, *Pari Mutuel Urbain* (PMU) außerhalb von diesen zuständig. Sport- und Pferdewetten spielen eine vergleichsweise große Rolle und machten 2003 fast 26 % des Bruttospielertrags auf dem französischen Markt aus. Zugelassen sind weiterhin Spielbanken und Spielklubs (*Cercles de Jeux*).

Auf Druck der Europäischen Kommission, die ein Vertragsverletzungsverfahren eröffnet hatte, wurde von der Regierung erstmals im Juni 2008 ein Gesetzesentwurf zur Liberalisierung des Glücksspielmarktes angekündigt und im März 2009 vorgestellt (Gesetzesentwurf Nr. 1549). Dabei laufen die französischen Pläne auf ein Konzessionsmodell nach italienischem Vorbild hinaus. Die ersten Konzessionen sollten ursprünglich Ende 2009 vergeben werden, dann Anfang 2010; beide Termine konnten aber offenbar nicht eingehalten werden. Die geplante Liberalisierung betrifft im Wesentlichen das Online-Angebot für Sportwetten, Pferdewetten und Pokerspiel. Ebenso sollen bestimmte *Peer-to-Peer*-Spiele wie Backgammon in Online-Casinos angeboten werden dürfen. Lotterien, Spielbanken und Spielklubs sollen weiterhin bei den Staatsmonopolisten verbleiben. Auch sonst zeichnet sich die Neuregulierung durch den Versuch aus, die Staatsmonopolisten mit ins Boot zu nehmen. So sollen zum Beispiel im liberalisierten Markt Pferdewetten nur zu Totalisatorquoten angeboten werden dürfen, was als Schutzmaßnahme für den Monopolisten *PMU* gedeutet wird.

---

<sup>39</sup> Für eine Beschreibung der Geschichte der Glücksspielreglementierung in Frankreich vgl. Darracq (2008, S. 39–110). Dort findet sich anschließend eine detaillierte Darstellung der gegenwärtigen Gesetzgebung (vor den geplanten Reformen).

Ähnlich wie in Italien soll in Frankreich die Liberalisierung keineswegs die Kontrolle des Staates aufheben, sondern von einer strikten Regelung begleitet werden. So sind zum Beispiel nur einzelne Formen der Wette von der Neuregulierung betroffen (Wetten auf Sportereignisse und Geschicklichkeitsspiele, keine Finanzmarktvetten oder solche auf sonstige Ereignisse), und die Veranstalter müssen ein umfangreiches Pflichtenheft erfüllen, das unter anderen Vorgaben zum Kampf gegen Geldwäsche und Steuerbetrug enthält. Die Lizenzierung und Überwachung soll eine neue zentrale Instanz übernehmen, die ARJEL (*Autorité de Régulation des Jeux en Ligne*). Für die neuen Spieltypen ist eine Besteuerung des Umsatzes vorgesehen, die Sätze zwischen 2 % (Poker) und 15,5 % vorsieht, wobei Sportvetten mit 7,5 % besteuert werden sollen.<sup>40</sup>

Fraglich wird auch in Frankreich bis zum Schluss die politische Umsetzung und die letztendliche Implementierung des neuen Ordnungsrahmens bleiben. Im Oktober 2009 wurde der Gesetzesvorschlag in der Nationalversammlung diskutiert: Von den ursprünglich eingebrachten 1 300 Änderungsanträgen wurden etwa 80 angenommen und die Gesetzesvorlage anschließend verabschiedet. Um eine Bewertung des gesamten Neuregulierungsvorhabens abgeben zu können, wird man die tatsächliche Operationalisierung abwarten müssen. Bereits jetzt positiv hervorzuheben ist die Tatsache, dass Geldspielautomaten nicht vom Liberalisierungsprogramm betroffen sind, wohingegen die Einbeziehung der ehemaligen Staatsmonopolisten ein integraler Bestandteil des Vorhabens ist.

## Ein neuer Rahmen für Deutschland?

Die aktuelle Marktordnung in Deutschland steht bereits unter erheblichem Druck: Neben den juristischen Auseinandersetzungen treten immer wieder politische Widerstände zu Tage. So sorgte im Oktober 2009 die neu gewählte schleswig-holsteinische Landesregierung mit ihrer Erklärung, den GlüStV kündigen zu wollen, für großes Aufsehen. Insbesondere die unbefriedigende Entwicklung der Staatseinnahmen könnte mittelfristig dazu führen, dass die Länderregierungen nicht mehr gewillt sind, den notwendigen und aufreibenden politischen und juristischen Gegendruck zu erzeugen, um das wacklige Monopol zu verteidigen. Dieser Druck dürfte erheblich zunehmen, wenn im Nach-

---

<sup>40</sup> Eine ausführliche Diskussion der aktuellen Besteuerung (vor den geplanten Reformen) von Glücksspiel in Frankreich bietet Darracq (2008, Teil 1, Kap. II.II).

barland Frankreich tatsächlich eine umfassende Neuregulierung des Glücksspielmarktes erfolgen sollte. Warum also weiterhin wertvolle Energien in einer staatsrechtlich zweifelhaften Abwehrschlacht verbrauchen und nicht über eine alternative Marktregulierung nachdenken?

Von verschiedenen Seiten wurden bereits konkrete Vorschläge zu einer Neugestaltung des Marktes skizziert.<sup>41</sup> Es existiert sogar ein vorläufiger Gesetzesentwurf der schleswig-holsteinischen CDU, der ein praktikables Modell für eine Neuregulierung des Sportwettenmarktes umreißt.<sup>42</sup> Was mögliche alternative Regulierungsregimes angeht, sind nur vereinzelt Stimmen aus der Privatwirtschaft zu vernehmen, die für eine vollständige Liberalisierung eintreten. Vertreter des *Deutschen Lotto- und Toto-Blocks* (DLTB) plädieren währenddessen für die Beibehaltung des staatlichen Monopols, das den einzigen Weg für eine zuverlässige Suchtbekämpfung darstellen soll.<sup>43</sup> Anknüpfend an den Erfahrungen aus den europäischen Nachbarstaaten und an den Ergebnissen der meisten ökonomischen Studien, schlagen wir ein Modell der Konzessionierung als „Königsweg“ vor, wie er auch im Gesetzesentwurf von Arp und Stritzl vorgesehen ist. Als grundsätzliche Herangehensweise an das Glücksspiel empfehlen wir weiterhin die Betrachtung als demeritorisches Gut, dessen Konsum vom Staat eingedämmt und kanalisiert werden darf, allerdings unter größerer Beachtung marktwirtschaftlicher Ordnungsgrundsätze und mit zeitgemäßer Einschätzung der technologischen Gegebenheiten.<sup>44</sup> Ein Konzessionsmodell würde also keineswegs den Rückzug des Staates aus der Glücksspielmarktregulierung bedeuten und er würde ebensowenig die Gefahren für die Gesellschaft verkennen, die von den negativen externen Effekten auf der Produktions- und Konsumseite des Glücksspiels ausgehen.

---

<sup>41</sup> Diskussionen verschiedener Szenarien finden sich zum Beispiel in Adams/Tolkemitt (2001, Kap. VI) und Rebeggiani (2010, Kapitel 4). Das Gutachten von Hornuf/Britschkat/Lechner/Nerb (2006) und eine Studie der Unternehmensberatung Deloitte (2006) bieten eine quantitative Abschätzung der Folgen der Implementierung verschiedener Regulierungsalternativen.

<sup>42</sup> Vgl. Arp/Stritzl (2007). Die beiden Landtagsabgeordneten wenden sich gezielt gegen den damals aktuellen Glücksspielstaatsvertragsentwurf (der später praktisch unverändert zum neuen GlüStV wurde) und fordern eine gesonderte Behandlung des Sportwettenmarktes mit der Möglichkeit der Konzessionserteilung an private Anbieter.

<sup>43</sup> Vgl. dazu die entsprechende Seite zum GlüStV auf der Homepage des DLTB (<http://www.lotto-toto.de/staatsvertrag/einstieg/>). Vgl. auch Janssen/Rebeggiani (2008) für eine Darstellung der Auseinandersetzung mit Rechtsgutachten und Positionspapieren im Vorfeld der Verabschiedung des GlüStV.

<sup>44</sup> Laut einer am 14.12.2009 veröffentlichten Forsa-Umfrage nehmen immer noch hochgerechnet zwei Millionen Deutsche an Glücksspielen im Internet teil, obwohl kaum eines der dort angebotenen Spiele (Lotto, Poker, Sportwetten) nach dem GlüStV erlaubt sein dürfte. Dies verdeutlicht einmal mehr die Notwendigkeit, ein praktikables Regulierungsmodell für Online-Glücksspiele zu finden und hier nicht mit kaum einzuhaltenden Totalverboten zu agieren.

Der neue Rahmen soll im Sinne einer partiellen Liberalisierung des Marktes mit Rücksichtnahme auf Staatsmonopolisten aufgebaut werden. Dabei kann eine limitierte Anzahl an Konzessionen an staatliche und private Interessenten vergeben werden, in Verbindung mit einem strengen Pflichtenheft und der konsequenten Verfolgung illegaler Anbieter, also solcher ohne Lizenz. Zu empfehlen ist weiterhin die differenzierte Behandlung verschiedener Glücksspielformen, wobei die unzeitgemäße Sonderbehandlung der Geldspielautomaten abgeschafft und durch eine suchtgefahrenorientierte Strengeabstufung bei der Lizenzvergabe und den Auflagen für Suchtprävention ersetzt werden sollte.

Ähnlich wie in Italien sollten Lizenzvergabe und Aufsicht für Sportwetten weiterhin in öffentlicher Hand bleiben; in Deutschland würde dies zum gegenwärtigen Stand bedeuten, dass die Glücksspielaufsicht Ländersache bleibt. Ein zentrales Erfordernis wird darin bestehen, den DLTB als derzeitigen Monopolisten und wichtigen Ansprechpartner des Breitensports mit ins Boot zu nehmen.<sup>45</sup> Eine denkbare Lösung könnte darin bestehen, das staatliche Monopol für Lottospiele und Klassenlotterien unangetastet zu belassen, wobei die Vermittlung von Lotterierprodukten seitens privater Anbieter (zum Beispiel *Faber, FluXX, Tipp24*), wie sie vor 2008 erfolgreich praktiziert wurde, wieder erlaubt sein sollte. Konzessionen für die Vermittlung von Zahlenlotto und Lotterien sowie für den stationären Sportwettenvertrieb könnten ähnlich wie in Italien im Tendersverfahren ausgeschrieben werden, um eine optimale Einnahmeerzielung für die öffentliche Hand erreichen zu können.

Ein neues Feld werden Gesetzgeber und ausführende Behörden im Bereich des Internet-Glücksspiels betreten müssen. Eine Lösung mit der Einführung entsprechender Lizenzen wird für die Online-Version *klassischer* Formen des Glücksspiels wie Lotto und Sportwetten nötig sein. Daneben wird man in Deutschland in die Diskussion einsteigen müssen, wie man mit neuartigen Angeboten wie Online-Casinos verfährt und ob man Online-Poker als Geschicklichkeits- oder als Glücksspiel einstuft. Denkbar für diese innovativen Bereiche wäre eine zentrale Task-Force des Bundes und der Länder, die grundsätz-

---

<sup>45</sup> Wie bereits in den letzten Jahren zu beobachten war, sorgt der drohende Verlust von Privilegien seitens der Staatsmonopolisten und ihrer „Günstlinge“ (zum Beispiel die Landessportbünde) für erheblichen politischen Widerstand, gegen den jede Art von Marktreform schwer durchzusetzen ist. Adams/Tolkemitt (2001) bemerken in Fußnote 71 lapidar, dass die von ihnen vorgeschlagene „Entmachtung“ der staatlichen Lotteriegesellschaften ihre Vorschläge „in der Praxis ... der Ablehnung verfallen lassen“ wird (vgl. Adams/Tolkemitt [2001, S. 182]). Primäres Ziel dieses Aufsatzes ist es aber, einen praktikablen Weg für die anstehende Überarbeitung des GlüStV aufzuzeigen.

liche Herangehensweisen auf übergeordneter Ebene abstimmt und zudem mit der nötigen personellen und technischen Ausstattung versehen ist, um auf diesem hochtechnologischen Feld die Marktüberwachung effizient übernehmen zu können. Im technologischen Bereich wird die Geolokalisierung der Spieler bei Online-Wetten als größte Herausforderung beschrieben, sollten deutsche Nutzer nur einen bestimmten Teil des Angebots großer Wettportale legal nutzen dürfen.

## Fazit

Ende 2011 läuft die Gültigkeit des aktuellen GlüStV ab. Es ist geplant (und sehr zu begrüßen), im Jahr davor eine umfassende Evaluation durchzuführen. Angesichts der ordnungspolitischen Bedenken, der schwindenden Steuereinnahmen sowie der praktischen Umsetzungsprobleme erscheint aus ökonomischer Sicht eine Neuregulierung des deutschen Sportwettenmarktes dringend notwendig. Für die in Grundzügen vorgestellte Konzessionslösung stehen die Entwicklungen in den großen europäischen Nachbarstaaten Pate, so dass man damit nicht nur eine Verbesserung der Situation auf dem deutschen Markt erreichen, sondern auch einen großen Schritt in Richtung einer längst überfälligen Harmonisierung auf EU-Ebene gehen würde. Eine solche Konzessionslösung bringt bei größerer Systemkonformität die dafür notwendige Annäherung, ohne dass die öffentlichen Einnahmemöglichkeiten und die Kontrollgewalt des Staates über den Glücksspielsmarkt aufgegeben werden müssen.

Freilich bleibt zu konstatieren, dass große Teile dieser Einsichten schon 2006/2007 vorhanden waren, als nach dem Sportwettenurteil des BVerfG über die Neuordnung des Marktes debattiert wurde. Die Schnelligkeit mit der die politische Entscheidung in eine bestimmte Richtung gelenkt wurde, war damals selbst für Branchenkenner überraschend und ließ eher auf erfolgreiche Lobbyarbeit schließen als auf eine gründliche und unvoreingenommene Suche nach der besten Lösung. Daher verbleibt auch heute, trotz der relativ klaren wissenschaftlichen Befunde, eine gewisse Skepsis darüber, ob in der Bundesrepublik der notwendige politische Wille zur Veränderung vorhanden sein wird.

## Literatur

*Adams, M., Effertz, T. (2009):* Höhere Steuern auf Alkohol!, ifo Schnelldienst 19, S. 14–19.

*Adams, M., Tolkemitt, T. (2001):* Das staatliche Glücksspielunwesen, Zeitschrift für Bank- und Börsenrecht 3, S. 170–184.

*Albers, N. (1993):* Ökonomie des Glücksspielmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin.

*Albers, N. (2008 a):* Struktur und ökonomische Beurteilung des Sportwettenmarktes in Deutschland, in: Gebhardt, I., Grüsser-Sinopoli, S.-M. (Hrsg.): Glücksspiel in Deutschland, de Gruyter Verlag, Berlin, S. 56–92.

*Albers, N. (2008 b):* Die Markenstrategie des Deutschen Lotto-Toto-Blocks unter dem Einfluss des Bundesverfassungsgerichts, Diskussionspapier Nr. 408, Leibniz Universität Hannover, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Hannover.

*Argilli, S. (2009):* È ancora un gioco? Indagine sull'esperienza aretina del GdL GAND, Diplomarbeit, Università degli Studi di Firenze.

*Arp, H.-J., Stritzl, T. (2007):* Alternative Überlegungen und Vorschläge zur Neuordnung des Sportwettenmarktes, Entwurf der CDU-Landtagsfraktion in Schleswig-Holstein, Kiel.

*Becker, T. (2009):* Glücksspielsucht in Deutschland: Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen, Lang, Frankfurt am Main.

*Bendixen, P. (2008):* Ökonomie des Glücksspiels, in: Gebhardt, I., Grüsser-Sinopoli, S. M. (Hrsg.): Glücksspiel in Deutschland, de Gruyter Verlag, Berlin, S. 30–55.

*Benelli, C., Vedova, E. (2008):* Giochi e scommesse tra diritto comunitario e diritto amministrativo nazionale, Giuffrè, Milano.

*Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T., Steiner, S. (2007):* Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, Sucht 53 (5), S. 296–308.

*Buth, S., Stöver, H. (2008):* Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, Suchttherapie 9 (1), S. 3–11.

*BZgA – Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2008):* Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007 – Ergebnisbericht, Köln.

*Corvi, L. (2008 a):* Slot all'italiana. Con il trucco, <http://www.corriere.it>, Download: 4.5.2008.

*Corvi, L. (2008 b):* Da Potenza a Venezia, procure al lavoro. „Le vincite? C'è chi le manovra“, <http://www.corriere.it>, Download: 4.5.2008.

*Darracq, J.-B. (2008):* L'état et le jeu. Étude de droit français, Aix-Marseille.

*Deloitte (Hrsg.) (2006):* Vorschläge für ein Duales Wettsystem, Berlin.

*Eadington, W. R. (2008):* Gambling Policy in the European Union: Monopolies, Market Access, Economic Rents, and Competitive Pressures among Gaming Sectors in the Member States, in: Coryn, T., Fijnaut, C., Littler, A. (eds.): Economic Aspects of Gambling Regulation: EU and US Perspectives, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden et al., S. 71–90.

*Ennuschat, J., Klestil, S. (2010):* Stand der Rechtsprechung zum Glücksspielstaatsvertrag, Vortrag im Rahmen der Tagung „Zwischenbilanz zum Glücksspielstaatsvertrag für Lotterien und Sportwetten“, Universität Hohenheim, 11.–12.3.2010.

*Farrell, L. (2008):* When Welfare Economics and Gambling Studies Collide, in: Viren, M. (ed.): Gaming in the New Market Environment, Palgrave Macmillan, Basingstoke, S. 23–53.

*Forrest, D. (2008):* Gambling policy in the European Union: Too Many Losers?, Finanzarchiv 64 (4), S. 540–569.

*Grassani, M. (2005):* Nota alla decisione dell'AGCM: Lottomatica-Sisal, Rivista di Diritto ed Economia dello Sport 1 (1), S. 85–122.

*Hecker, M. (2010):* Konsequenzen einer Kommerzialisierung, Vortrag im Rahmen der Tagung „Zwischenbilanz zum Glücksspielstaatsvertrag für Lotterien und Sportwetten“, Universität Hohenheim, 11.–12.3.2010.

*Hetrodt, E. (2010):* Raus aus der Spielhölle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.6.2010, <https://www.faz.net/artikel/C30745/spielsucht-raus-aus-der-spielhoelle-30270574.html>, Download: 10.8.2009.

*Hornuf, L., Britschkat, G., Lechner, R., Nerb, G. (2006):* Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Sportwettenmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft, ifo Forschungsbericht 32, München.

*Janssen, H., Rebeggiani, L. (2008):* Das staatliche Sportwettenmonopol in Deutschland – Fessel oder Schutzschild?, List Forum für Wirtschaftspolitik 34 (3), S. 175–197.

*London Economics (2006):* The Case for State Lotteries, Report for the State Lottery and Toto Association, London Economics, London.

*Mancini, Q. (2009):* Striking Developments in the Italian Gaming: Market Liberalisation Mission Accomplished, <http://www.gaminglaw.eu/actuality-267striking-developments-in-the-italian-gaming-market-liberalisation-mis.html>, Download: 8.9.2009.

*Manno, M. A. (2008):* Giochi, scommesse e responsabilità penale, Giuffrè, Milano.

*Meyer, G., Hayer, T. (2005):* Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten – Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

*Quitau, J. (2007):* Staatliches Wettmonopol – ohne ökonomische Legitimation, WiSt-Wirtschaftswissenschaftliches Studium 36 (2), S. 88–92.

*Rebeggiani, L. (2009 a):* The Liga Portuguesa Decision of the European Court of Justice – An Economist’s View, *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport* 5 (3), S. 111–122.

*Rebeggiani, L. (2010):* Deutschland im Jahr Drei des GlüStV. Reformvorschläge zur Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes, Gutachten für den Deutschen Lottoverband, Hannover.

*Reeckmann, M. (2009):* Gewerbliches Automatenspiel in Deutschland. Bestandsaufnahme eines Glücksspielangebots und politischer Handlungsbedarf bei der Rückkehr zum Unterhaltungsspiel im Auftrag der Deutschen Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA) und des Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland e. V. (BupriS), [http://www.reeckmann.de/pdf/Bestandsaufnahme\\_Gewerbliches\\_Automatenspiel.pdf](http://www.reeckmann.de/pdf/Bestandsaufnahme_Gewerbliches_Automatenspiel.pdf), Download: 8.9.2009.

*REF (Hrsg.) (2007):* La tassazione delle scommesse: verso un'imposta sul margine lordo, REF, Milano, [http://www.betfairblog.it/wp-content/uploads/2007/11/rapporto\\_lug07.pdf](http://www.betfairblog.it/wp-content/uploads/2007/11/rapporto_lug07.pdf), Download: 8.9.2009.

*Rombach, G. (2008):* Zur Lotteriegeschichte, in: Gebhardt, I., Grüsser-Sinopoli, S. M. (Hrsg.): Glücksspiel in Deutschland, de Gruyter Verlag, Berlin, S. 11–29.

*SiR (Hrsg.) (2007):* Gioco d'azzardo. Un fenomeno in silenziosa e crescente diffusione, <http://www.nodipendenza.com/casino-online.pdf>, Download: 8.9.2009.

*Smith, S. (2008):* Lotteries as a Source of Revenue, in: Viren, M. (ed.): Gambling in the New Market Environment, Palgrave Macmillan, Basingstoke, S. 99–125.

*Sura, M. (1995):* Die grenzüberschreitende Veranstaltung von Glücksspielen im europäischen Binnenmarkt, Nomos, Baden-Baden.

*Swiss Institute of Comparative Law (2006):* Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Lausanne.

*Swiss Institute of Comparative Law (2009):* International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Lausanne.

*Taricone, F. (2008):* Le scommesse sportive: problematiche attuali e prospettive future, Diplomarbeit, LUISS Roma.

*Taricone, F. (2009):* Le concessioni per le agenzie ippiche – La storia infinita volge al termine, *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport* 5 (2), S. 67–85.

*Vieweg, H.-G. (2010):* Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2009 und Ausblick 2010, Institut für Wirtschaftsforschung, München.

*Volle, F., Berti, A. (2008):* Aspetti epidemiologici del gioco d'azzardo, <http://www.cedostar.it>, Download: 15.11.2009.

*Wack, P. (1981):* Großbritannien, in: Aubin, B. et al. (Hrsg.): Die rechtliche Regelung der Glücksspiele und Spielautomaten in europäischen Ländern, Kohlhammer, Stuttgart, S. 99–119.