

Ahlheim, Michael; Zahn, Andreas

**Article — Published Version**

## Macht Geld glücklich? Verbraucherpolitische Überlegungen zum fiskalischen Ziel der staatlichen Glücksspielregulierung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Ahlheim, Michael; Zahn, Andreas (2007) : Macht Geld glücklich? Verbraucherpolitische Überlegungen zum fiskalischen Ziel der staatlichen Glücksspielregulierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 6, pp. 370-377, <https://doi.org/10.1007/s10273-007-0661-x>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42879>

**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.*

Michael Ahlheim, Andreas Zahn

## Macht Geld glücklich?

### Verbraucherpolitische Überlegungen zum fiskalischen Ziel der staatlichen Glücksspielregulierung

*Seit Dezember 2006 liegt der Glücksspielstaatsvertrag der Länder unterschriftsreif vor. Er bleibt aber umstritten. Eine neue Regulierung des Glücksspielwesens in Deutschland war erforderlich geworden, nachdem das Bundesverfassungsgericht Teile des bayerischen Staatslotteriegesetzes für verfassungswidrig erklärt hatte. Ist die verbraucherpolitische Begründung für die Regulierung tragfähig? Welche Interessen haben die Nutznießer der Glücksspieleinnahmen?*

Das Glücksspielwesen in Deutschland und seine Regulierung durch den Staat erfreut sich seit geraumer Zeit einer erhöhten öffentlichen Aufmerksamkeit. Grund hierfür ist vor allem das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006, in dem das bayerische Staatslotteriegesetz vom 29. April 1999 in Teilen für verfassungswidrig erklärt und eine Nachbesserung bis zum 31. Dezember 2007 verlangt wird.<sup>1</sup> Zu entscheiden war über die Klage eines privaten Sportwettenanbieters, der sich durch das staatliche Monopol beim Sportwettenangebot in seiner grundgesetzlich garantierten Berufsfreiheit (Art. 12 GG) eingeschränkt sah.

Seit geraumer Zeit schon laufen private Glücksspielanbieter, die sich bisher nur in Nischen tummeln dürfen und auch dort ein stets bedrohtes Dasein fristen, gegen den Monopolanspruch des Staates Sturm mit dem Ziel, selbst an diesem lukrativen Markt partizipieren zu dürfen. Der Staat hingegen verteidigt sein weit reichendes Monopol standhaft mit dem Argument, nur so die Bürger vor den Gefahren der Spielsucht bewahren zu können. Genau dies bezweifeln die privaten Glücksspielanbieter. Sie unterstellen dem Staat vielmehr, dass die Sorge um den Schutz der Bürger, ein klassisches verbraucherpolitisches Argument, nur vorgeschoben sei und das wahre Motiv für die Erhaltung des staatlichen Glücksspielmonopols ganz banal in der gewaltigen Höhe der staatlichen Glücksspieleinnah-

men von 4,25 Mrd. Euro (2005) zu suchen sei, auf die der Staat nicht mehr verzichten möchte.<sup>2</sup> Diese Sicht wurde ihnen nun vom Bundesverfassungsgericht<sup>3</sup> im Namen des Volkes weitgehend bestätigt.<sup>4</sup> Dieses Urteil in Verbindung mit weiteren Entscheidungen gegen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen<sup>5</sup> hat Auswirkungen auf die Glücksspiellandschaft in ganz Deutschland, da die Bundesländer ihr Vorgehen bei der Glücksspielregulierung untereinander koordiniert haben. Den formalen Rahmen der Koordination haben sich die Bundesländer in dem am 1. Juli 2004 in Kraft getretenen und von allen Bundesländern unterzeichneten Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriestaatsvertrag) gegeben. Das Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts macht nun auch eine partielle Neufassung des Lotteriestaatsver-

<sup>1</sup> BVerfG, 1 BvR 1054/01.

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Einnahmen aus Glücksspielen nach Ländern – Rechnungsergebnisse 2005, VI C - 24/4-319.

<sup>3</sup> Das Bundesverfassungsgericht moniert in seinem Urteil (1 BvR 1054/01) das im bayerischen Staatslotteriegesetz festgeschriebene Staatsmonopol für das Angebot von Sportwetten und erklärt es für unvereinbar mit der in Art. 12 des Grundgesetzes garantierten Berufsfreiheit. In dem der Urteilsbegründung vorangestellten Leitsatz heißt es: „Ein staatliches Monopol für Sportwetten ist mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG nur vereinbar, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist.“ Diese Anforderungen wurde auch im neuesten Urteil vom 26.3.2007 (BVerfG, 1 BvR 2228/02, Rn. 48 f.) bei der Bestätigung des Monopols der staatlichen bayerischen Spielbanken hervorgehoben. Im Fall der vom Freistaat Bayern als Monopolist angebotenen Sportwette ODDSET war dies nach Ansicht der Richter jedoch nicht gegeben. Vielmehr heißt es in der Urteilsbegründung: „Das im Rahmen des Wettmonopols eröffnete Sportwettenangebot ODDSET ist jedoch nicht konsequent am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wertsucht ausgerichtet“ (BVerfG, 1 BvR 1054/01, Rn. 120). Und – noch deutlicher – in Rn. 133: „Die Veranstaltung ODDSET verfolgt erkennbar auch fiskalische Zwecke.“ Damit wird der Verdacht der privaten Wettanbieter bestätigt: der Staat trägt zwar das hehre Ziel der Suchtbekämpfung feierlich vor sich her, in Wirklichkeit ist er jedoch vor allem am schnöden Mammon interessiert.

<sup>4</sup> Siehe hierzu z.B. BVerfG, 1 BvR 1054/01, Rn. 133 ff.

<sup>5</sup> BVerfG 1 BvR 138/05, 1 BvR 2677/04.

*Prof. Dr. Michael Ahlheim, 55, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Umweltökonomie sowie Ordnungs-, Struktur- und Verbraucherpolitik, und Mitglied der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim; Andreas Zahn, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am obigen Lehrstuhl.*

trags notwendig, die seit Dezember 2006 unter der Bezeichnung „Staatsvertrag zum Glücksspielwesen“ (Glücksspielstaatsvertrag) unterschriftsreif vorliegt, aber plötzlich wieder auch zwischen den Bundesländern umstritten ist.

Das Sportwettenmonopol ist nicht das einzige zur Regulierung des Glücksspielmarkts eingesetzte staatliche Instrument, das vorgeblich dem Verbraucherschutz dient und dem Staat als schönen Nebeneffekt einen reichen Geldsegen beschert. Das Glücksspiel in seinen verschiedenen Ausprägungen ist in Deutschland seitens des Staates vielfältigen finanziellen Belastungen wie Lotterie-, Rennwett-, Vergnügungs- und Umsatzsteuer sowie diversen Abgaben der Spielbanken unterworfen, die alle vorgeblich dem Schutz der Spieler dienen, nebenbei aber erhebliche Summen in die Staatskasse spülen – ein Schelm, wer Böses dabei denkt.

Nachdem das staatliche Eingreifen in das Glücksspielgeschehen fast durchweg mit verbraucherpolitischen Motiven begründet wird, gehen wir in dieser Untersuchung nun der Frage nach, ob diese Begründung aus verbraucherpolitischer Sicht tatsächlich stichhaltig ist oder ob der beträchtliche Geldsegen, der dem Staat aus der Regulierung des Glücksspiels zuteil wird, dazu führt, dass er den Pfad der reinen verbraucherpolitischen Tugend verlässt und aus schnöder Geldgier Maßnahmen trifft, die den Verbraucherinteressen möglicherweise sogar entgegenlaufen. Dabei soll insbesondere untersucht werden, inwiefern die Vermischung von allgemeinen fiskalischen Zielen des Staates mit verbraucherpolitisch motivierten Lenkungszielen zu Zielkonflikten und Fehlallokationen im Bereich der Glücksspielregulierung führen.

### Verbraucherpolitik und Glücksspiel

Aus ökonomischer Sicht hat moderne Verbraucherpolitik, die als Teildisziplin der Ordnungspolitik zu verstehen ist, die generelle Aufgabe, das Versagen privater Märkte<sup>6</sup> durch den Einsatz geeigneter wirtschaftspolitischer Instrumente auszugleichen bzw. ihm entgegenzuwirken. Sie trägt damit zur Schaffung der notwendigen Bedingungen für die Maximierung des „Wohls des deutschen Volkes“ im Sinne des Amtseids von Bundeskanzler(in) und Ministern gemäß

<sup>6</sup> Von Marktversagen spricht man, wenn private Märkte nicht in der Lage sind, ohne externe Eingriffe einen so genannten pareto-optimalen Zustand herzustellen, einen gesellschaftlich effizienten Zustand also, bei dem es nicht möglich ist, das Wohlergehen eines Bürgers zu erhöhen, ohne das Wohlergehen mindestens eines anderen Bürgers zu vermindern. Im richtigen Leben mit seinen vielfältigen, oft nicht beherrschbaren Marktunvollkommenheiten ist die Realisierung eines lupenreinen Pareto-Optimums natürlich Illusion, aber dennoch lassen sich aus diesem theoretischen Leitbild Regeln für den gesellschaftlich effizienten Einsatz verbraucherpolitischer Instrumente ableiten.

Art. 56 und 64 GG bei. Ein darüber hinausgehender, insbesondere ein moralischer Auftrag an die Verbraucherpolitik, wie er im Zusammenhang mit der Glücksspielregulierung immer wieder durchscheint, lässt sich aus der ökonomischen Theorie nicht ableiten.<sup>7</sup> Verbraucherpolitik greift typischerweise in Interessenskonflikte zwischen Produzenten und Konsumenten ein, wobei zu beachten ist, dass die meisten Bürger sowohl Konsumenten (in ihrer Freizeit) als auch Produzenten (in ihrer Arbeitszeit) sind und nicht a priori klar ist, welche dieser Eigenschaften als vorrangig einzustufen ist. Aus der wohlfahrtsökonomischen Fundierung der Verbraucherpolitik lässt sich jedoch eindeutig der Vorrang jener Interessen ableiten, die ein Mensch in seiner Eigenschaft als Konsument hat, gegenüber den Produzenteninteressen. Dieser als Konsumentensouveränität bekannte Primat der Konsumentenpräferenzen ist fester Bestandteil einer modernen Ordnungs- und Verbraucherpolitik und sollte daher auch für die Glücksspielregulierung maßgeblich sein.<sup>8</sup> Damit ist der generelle Rahmen verbraucherpolitischer Staatseingriffe abgesteckt: Der Staat sollte nur da eingreifen, wo seine Hilfe zur Korrektur privaten Marktversagens im Interesse der Verbraucher unerlässlich ist. Unter dem Aspekt einer so verstandenen Verbraucherpolitik soll im Folgenden die derzeitige Diskussion um die Regulierung des Glücksspiels in Deutschland näher betrachtet werden.

Dazu ist es notwendig, zunächst mögliche Quellen für korrekturbedürftiges Marktversagen im Zusammenhang mit dem Glücksspiel zu identifizieren und zu untersuchen, in welcher Weise Bürger überhaupt am Glücksspielmarkt teilnehmen. Aus empirischen Untersuchungen<sup>9</sup> zu den Spielgewohnheiten der Bevölkerung ergab sich als wichtigstes Motiv für die Teilnah-

<sup>7</sup> Vielmehr gilt hier der ordnungspolitische Grundsatz Walter Euckens: „... Und der Staat soll nur da eingreifen, wo seine Mithilfe in keiner Weise zu entbehren ist.“ (W. E u c k e n : Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen 1952/1990, S. 348.)

<sup>8</sup> William Hutt setzte das Postulat der Konsumentensouveränität gar mit der Forderung nach ökonomischer Freiheit gleich: „When I think of economic freedom, I think of a productive system commanded by ‚consumers‘ sovereignty‘. This is a notion which ... indicates that ultimate power to determine the use of resources which are ‚scarce‘ ... shall be vested in the people. It implies that the goodness or success of productive effort can be judged only in the light of consumers‘ preferences.“ (W. H. H u t t : Plan for reconstruction – A project for victory in war and peace, London 1943, S. 215); vgl. auch M. Ahlheim, I. Benignus, U. Lehr: Glück und Staat – Einige ordnungspolitische Aspekte des Glücksspiels, in: T. Becker, C. Baumann (Hrsg.): Gesellschafts- und Glücksspiel: Staatliche Regulierung und Suchtprävention, Frankfurt am Main u.a. 2006, S. 25-49.

<sup>9</sup> Vgl. K. Künzi, T. Fritschi, T. Egger: Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz – Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen, Bern 2004; vgl. T. Tolkemitt: Die deutsche Glücksspielindustrie – Eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen, Frankfurt am Main 2002; vgl. G. Brenner: Why do people gamble? Further Canadian evidence, in: Journal of Gambling Behavior, 2 (2) 1986, S. 121-129.

me am Glücksspiel die Aussicht auf den „großen Gewinn“, d.h. auf eine plötzliche und möglichst kräftige Erhöhung des verfügbaren Einkommens. Mit einigem Abstand folgten darauf typisch „konsumtive“ Spiel-motive wie Vertreiben der Langeweile, Unterhaltung, Spannung, das Knüpfen sozialer Kontakte oder auch das Ausleben von Machtphantasien durch die Illusion, das Spiel bzw. den Automaten oder auch die Mitspieler „im Griff“ zu haben.

### Rationale Spieler

Die Teilnahme am Glücksspiel stellt somit für die Spieler zum einen eine Möglichkeit zur Einkommenserzielung und zum andern eine Konsumhandlung dar, für die – in Form des Spieleinsatzes und sonstiger im Zusammenhang mit der Spielteilnahme entstehender Kosten – ein Preis bezahlt werden muss. Bei den meisten Spielen besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Summe der insgesamt getätigten Einsätze einerseits und dem erwarteten Wert des Gewinns und – wie bei anderen Konsumgütern auch – dem Spielgenuss andererseits. Unter diesen Umständen sieht rationales Spielverhalten so aus, dass ein Spieler seine Spielteilnahme bis zu dem Punkt ausweiten wird, wo die Kosten eines zusätzlichen Spiels, z.B. der Einsatz für ein weiteres Roulettespiel, gleich der Summe aus erwartetem zusätzlichem Gewinn (Einkommenserzielungsmotiv) und in Geldeinheiten ausgedrücktem zusätzlichem Spielgenuss (Konsummotiv) ist.<sup>10</sup> Für den rationalen, d.h. nicht krankhaften Spieler ist das Glücksspiel somit eine (Freizeit-)Aktivität, die Spaß macht und darüber hinaus eine Möglichkeit zur Einkommenserzielung bietet.

Die Notwendigkeit für ein Eingreifen der Verbraucherpolitik in den Glücksspielmarkt ergibt sich vor allem aus der extrem asymmetrischen Informationsverteilung, die für die meisten Glücksspielarten typisch ist. So ist es einem Spieler mit realistischem Aufwand unmöglich, beispielsweise zu beurteilen, ob ein Glücksspiel in irgendeiner Weise manipuliert ist oder nicht. Aber auch ohne Manipulation kennt ein Spieler

in den meisten Fällen seine exakten Gewinnchancen nicht, da deren Berechnung häufig statistisch-mathematische Kenntnisse voraussetzt, die seine Möglichkeiten bei weitem übersteigen. Da diese Informationssymmetrie, bei der zwar der Glücksspielanbieter, nicht jedoch der Spieler über die tatsächlichen Chancen und Risiken des jeweiligen Spiels informiert ist, dem Spieler eine rationale Entscheidung hinsichtlich seiner Teilnahme an dem jeweiligen Spiel im Sinne des oben beschriebenen Optimierungsproblems unmöglich macht und ihm somit zum Nachteil gereicht, verlangen die eingangs beschriebenen verbraucherpolitischen Prinzipien hier ein Eingreifen des Staates zugunsten des Spielers. Dieses wird üblicherweise zum einen in einer strengen Überwachung der Spielanbieter, der Spielgeräte (z.B. der Roulettekessel, Spielautomaten, Kartenmischmaschinen etc.) und des Spielbetriebs selbst bestehen, um die Spieler vor kriminellen Machenschaften, die sie selbst nicht entdecken könnten, zu schützen. Weiterhin wird der Staat den Spielanbietern umfassende Aufklärungspflichten hinsichtlich der Gewinnchancen sowie eventueller Risiken der von ihnen angebotenen Glücksspiele auferlegen, um den Konsumenten eine rationale Spielentscheidung zu ermöglichen.

Die bisherigen Überlegungen bezogen sich auf den Normalfall des rationalen Spielers, der die Entscheidung, ob und in welchem Ausmaß er an einem Glücksspiel teilnimmt, analog zu anderen Konsum- und Erwerbsentscheidungen trifft. Ein glücksspielspezifisches Problem ist jedoch das nicht rationale, pathologische Spielverhalten, das sowohl für die betroffenen Spieler selbst als auch für ihre familiäre und berufliche Umgebung eine schwere Belastung darstellt. In dem Internationalen Krankheitsklassifikationssystem ICD-10 der WHO<sup>11</sup> heißt es dazu: „Die Störung besteht in häufigem und wiederholtem episodenhaftem Glücksspiel, das die Lebensführung des betroffenen Patienten beherrscht und zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt.“ Aus dieser Definition folgt, dass pathologisches Spielverhalten offensichtlich nicht mit den Annahmen des vollkommenen Marktmodells vereinbar ist, da zum einen der Spieler selbst zu rationalen Entscheidungen hinsichtlich seiner Teilnahme am Glücksspiel nicht in der Lage ist und er zum andern mit seinem pathologischen Spielverhalten nicht nur sich selbst, sondern auch andere Personen in seinem Umfeld schädigt. Solche externen Effekte des Spielverhaltens gehören zu den „klassischen“ Marktstörungen, die ein verbraucherpolitisches Eingreifen erforderlich ma-

<sup>10</sup> Formal kann man sich das vereinfacht so vorstellen, dass ein Spieler seine Nutzenfunktion  $u(x, g)$  maximiert, wobei  $x$  der Vektor der von ihm konsumierten Marktgütermengen und  $g$  das Ausmaß seiner Teilnahme am Glücksspiel ist. Er maximiert die Nutzenfunktion unter der Nebenbedingung eines beschränkten Budgets gemäß  $p \cdot x + K(g) \leq I + G(g)$ , wobei  $p$  den Vektor der Marktpreise der Konsumgüter und  $K(g)$  die Kosten für die Teilnahme am Glücksspiel (z.B. Spieleinsätze, Eintrittskarten, Anfahrtkosten etc.) symbolisiert, während  $I$  für das nicht aus dem Glücksspiel stammende Einkommen des Spielers und  $G(g)$  für den Erwartungswert seiner Glücksspielgewinne steht. Das optimale Ausmaß seiner Glücksspielteilnahme ergibt sich dann aus der Optimalbedingung  $K'(g^*) = G'(g^*) + u'_g(x^*, g^*)/\lambda^*$ , wobei  $K'(g^*)$  die Kosten einer marginal erhöhten Spielteilnahme (z.B. eines zusätzlichen Spiels),  $G'(g^*)$  der dadurch erwartete zusätzliche Gewinn und  $u'_g(x^*, g^*)/\lambda^*$  der Geldwert des zusätzlichen Spielgenusses ist ( $\lambda$  symbolisiert den Grenznutzen des Einkommens).

<sup>11</sup> International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, Code F63.0



chen. Die aus verbraucherpolitischer Sicht sinnvollen Möglichkeiten zur Eindämmung von pathologischem Spielverhalten umfassen Aufklärungsmaßnahmen zur Suchtprävention, Angebote zur Suchtberatung für Betroffene und ihre Angehörigen, aber auch Auflagen für die Anbieter von Glücksspielen, die einen Spielsucht verhindernden oder zumindest vermindernenden Rahmen für das Glücksspielangebot sicherstellen. Dazu gehören Auflagen hinsichtlich der Gestaltung von Werbemaßnahmen ebenso wie das Verbot besonders suchtfördernder Spielvarianten.<sup>12</sup>

### Ansatzpunkte für staatliche Eingriffe

Zusammenfassend ergeben sich somit aus Sicht einer ökonomisch fundierten, effizienzorientierten Verbraucherpolitik im Wesentlichen drei Ansatzpunkte bzw. Ziele für staatliche Eingriffe in das Glücksspielwesen: Rationale wie auch pathologische Spieler müssen (1) vor kriminellen Machenschaften beim Glücksspiel und in seinem Umfeld geschützt werden (Gewährleistung eines regulären Spielablaufs) und (2) über die tatsächlichen Gewinnchancen und Verlustrisiken verlässlich aufgeklärt werden; darüber hinaus müssen (3) Spieler mit einer Neigung zu pathologischem Spielverhalten vor Spielsucht und vor den ökonomischen und sozialen Folgeerscheinungen ebenso geschützt werden wie ihr familiäres und berufliches Umfeld.

Die Punkte (1) und (2) erfordern den Einsatz des klassischen verbraucherpolitischen Auflagen- und Kontrollinstrumentariums mit strenger Beaufsichtigung, Ge- und Verboten, Lizenzierungen etc. sowie eine umfassende Informationsstrategie unter staatlicher Aufsicht. Dasselbe gilt für Punkt (3), wobei hier unter Umständen auch zwangstherapeutische Maßnahmen zum Einsatz kommen müssen. Grundsätzlich ungeeignet zur Erreichung der auf das Glücksspiel bezogenen verbraucherpolitischen Ziele sind hingegen offensichtlich alle Maßnahmen, die eine Verteuerung des Glücksspiels (höhere Teilnahmegebühren, höhere Eintrittspreise, schlechteres Einsatz-Gewinn-Verhältnis) zur Folge haben, also unter anderem Steuern, Abgaben, Gebühren etc. Diese so genannten marktwirtschaftlichen Instrumente der Verbraucherpolitik überlassen dem Konsumenten, im vorliegenden Fall also dem Spieler, die letzte Entscheidung darüber, in

welchem Maße er auf die Verteuerung des von ihm gewünschten Konsumguts, hier des Glücksspiels, reagieren möchte. Es ist klar, dass eine Verteuerung des Glücksspiels nichts zur Erreichung der informationsbezogenen Ziele (1) und (2) beitragen kann. Aber auch Ziel (3), den Schutz pathologischer Spieler vor den Folgen der Spielsucht, wird man nicht durch eine solche Verteuerung erreichen können, da pathologische Spieler per definitionem nicht rational handeln und daher auch nicht auf finanzielle Signale reagieren. Sie nehmen beim Glücksspiel ihren zunehmenden finanziellen Ruin in Kauf, und davon werden sie höhere Lospreise oder schlechtere Auszahlungsquoten nicht abhalten können. Die rationalen Spieler hingegen werden auf eine Verteuerung des Glücksspiels mit einer Verminderung der Spielaktivität reagieren. Dies ist jedoch aus wohlfahrtstheoretischer Sicht unerwünscht, da für sie das Glücksspiel ja ein ganz normales Konsumgut bzw. Mittel zur Einkommenserhöhung darstellt, von dem keinerlei korrekturbedürftige gesellschaftliche Effekte ausgehen. Die Verteuerung des Glücksspiels wirkt wie eine partielle und somit verzerrende Konsumsteuer und erzeugt daher bei preiselastischer Nachfrage einen gesellschaftlichen Effizienz- bzw. Wohlfahrtsverlust, den so genannten Excess Burden.

Verbraucherpolitische Maßnahmen, die eine Verteuerung des Glücksspiels zur Folge haben, sind somit wirkungslos hinsichtlich der pathologischen Spieler und schädlich im Hinblick auf normale Spieler, da sie hier einen Wohlfahrtsverlust im Sinne eines Excess Burden erzeugen. Für die Realisierung der sich im Zusammenhang mit dem Glücksspiel ergebenden verbraucherpolitischen Ziele (1) bis (3) kommen somit letztlich nur regulatorische staatliche Zwangsmaßnahmen in Betracht.

### Glücksspielregulierung in Deutschland

Die staatliche Regulierung des Glücksspiels in Deutschland beruht rechtlich auf drei Säulen. Im Strafgesetzbuch (1. Säule) wird auf Bundesebene die Veranstaltung öffentlichen Glücksspiels (§ 284 StGB) und öffentlicher Lotterien oder Ausspielungen (§ 287 StGB) ohne behördliche Erlaubnis verboten und unter Strafe gestellt. Es handelt sich hierbei um ein repressives (d.h. mit Strafe bewehrtes) Verbot mit Befreiungsvorbehalt, wobei die Befreiung vom generellen Glücksspielverbot von den einzelnen Bundesländern durch entsprechende Landesgesetze wie Lotteriegesetze und Spielbankgesetze (2. Säule) geregelt wird. Die dritte rechtliche Säule der Glücksspielregulierung in Deutschland liegt wieder in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Sie umfasst zum einen das Rennwett- und Lotteriegesetz von 1922 sowie zum andern die Regulierung des riesigen Marktes der Automaten-

<sup>12</sup> Als suchtfördernd gelten beispielsweise eine schnelle Spielabfolge, ein kurzer Zeitraum zwischen Einsatz und Ergebnisbekanntgabe, hohe Gewinnbeträge etc. In der Praxis spielen auch freiwillige Maßnahmen der Glücksspielanbieter wie freiwillige oder auch zwangsweise Spielersperren, Suchtaufklärung, spezielle Schulung von Mitarbeitern zur Suchterkennung etc. eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung von Spielsucht insbesondere im Kasinobereich. So geben einige Spielbanken ihren Mitarbeitern detaillierte Leitfäden zur Erkennung suchtfährdeter Spieler an die Hand; vgl. z.B. J. Häfeli, C. Schneider: Identifikation von Problemspielern im Kasino – Ein Screeninginstrument (ID-PS), Fachhochschule Zentralschweiz, Luzern 2005.

spiele in § 33 der Gewerbeordnung und ihre Spezifizierung in der „Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit“ (Spielverordnung).

### Zwei unterschiedliche Denkansätze

Im Zentrum der derzeitigen Diskussion steht vor allem die in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegende Regulierung der Sportwetten und Lotterien (2. Säule) und hier insbesondere das in der Ländergesetzgebung vorgesehene Staatsmonopol für diese Glücksspiele, das Gegenstand der besagten Klage eines privaten Sportwettenanbieters vor dem Bundesverfassungsgericht war. In seiner Urteilsbegründung hält das Bundesverfassungsgericht – unter expliziter Bezugnahme auf den Verbraucherschutz – ein staatliches Wettmonopol dann für gerechtfertigt, wenn es dem Schutz der Spieler vor pathologischem Spielverhalten, vor Betrug und irreführender Werbung sowie vor Folge- und Begleitkriminalität dient.<sup>13</sup> Dies sind exakt die oben unter den Punkten (1), (2) und (3) aus der ökonomischen Wohlfahrtstheorie abgeleiteten Gründe für staatliche Markteingriffe, so dass sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Argumentation hier offensichtlich in enger Übereinstimmung mit der ökonomischen Theorie befindet. Als alleinige Leitlinie für staatliches Eingreifen in das Marktgeschehen gilt beiden der Schutz der Verbraucher. Andere, insbesondere fiskalische, Motive für Staatseingriffe werden nicht akzeptiert, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Urteilsbegründung explizit festhält: „Demgegenüber scheiden fiskalische Interessen des Staates als solche zur Rechtfertigung der Errichtung eines Wettmonopols aus.“<sup>14</sup> Hier genau scheinen sich die Denkansätze von Verbraucherpolitik und Bundesverfassungsgericht einerseits und der derzeit vorherrschenden staatlichen Glücksspielregulierung andererseits zu unterscheiden.

Während sich die Verbraucherpolitik an den Präferenzen der Bürger orientiert, zeigt sich in dem auf seine Unterzeichnung wartenden Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags (oder dem derzeit noch gültigen Lotteriestaatsvertrag) ebenso wie bei der daraus abgeleiteten Ländergesetzgebung zum Glücksspielwesen (z.B.

das Staatslotteriegesetz oder das Spielbankengesetz in Baden-Württemberg) eine eher patriarchalische Sicht des Glücksspielwesens ab. Diese orientiert sich nicht an den Wünschen der Verbraucher, d.h. der Spieler, sondern an der Grundüberzeugung eines väterlichen Staats, dass Glücksspiel eigentlich ein Übel ist, das man den Bürgern jedoch aus rein pragmatischen Gründen unter strengster väterlicher Aufsicht zugestehen muss, um Schlimmeres zu verhindern. So heißt es in § 1 des derzeit noch gültigen Lotteriestaatsvertrags: „Ziel des Staatsvertrages ist es, 1. den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken ...“ Analoge Formulierungen finden sich in § 1 des Entwurfs zum Glücksspielstaatsvertrag und in § 1 des baden-württembergischen Staatslotteriegesetzes.

### Moralbasierte Glücksspielregulierung

Als Resultat dieser Weltsicht finden sich in den gesetzlich festgeschriebenen Maßnahmen zur Glücksspielregulierung zwei Grundtendenzen. Die eine Tendenz besteht in umfangreichen Schutzmaßnahmen zugunsten der Spieler, die in voller Übereinstimmung mit den Prinzipien einer effizienzorientierten Verbraucherpolitik stehen, indem sie bestehendes Marktversagen im Glücksspielbereich ideologiefrei korrigieren. Die andere Tendenz der Gesetzgebung beruht hingegen ganz offensichtlich auf der moralischen Wertung, dass Glücksspiel etwas Verwerfliches ist, das man als Staat daher ruhig mit hohen Abgaben bestrafen und dabei selbst etwas dazuverdienen kann.

Zur ersten Kategorie politischen Handelns gehört ein ganzes Bündel vorsorglicher Maßnahmen aus dem Bereich der Command and Control Policy, die durch strenge Auflagen und intensive Kontrollen alle Unregelmäßigkeiten von dem öffentlichen Glücksspiel fernhalten wollen. Die oft überraschend detaillierte gesetzliche Fixierung dieser (auch technischen) Auflagen und Kontrollmaßnahmen in Spielbanken- und Lotteriegesetzen, aber auch – auf Bundesebene – in der Spielverordnung zur Regulierung der Automaten Spiele dient dem Schutz der Spieler vor Täuschung und Betrug und gleicht so die auch aus Sicht der Verbraucherpolitik dringend korrekturbedürftige asymmetrische Informationslage im Bereich des Glücksspiels zugunsten der Verbraucher aus. Dadurch wird ihnen, ganz im Sinne des Prinzips der Konsumenten-souveränität, die Möglichkeit zu rationalen Spielentscheidungen gegeben. Diese Regelungen dienen der Korrektur von Ineffizienzen, die aus glücksspieltypischem Marktversagen resultieren, und stehen somit in unmittelbarer Übereinstimmung mit den Forderungen einer rationalen Verbraucherpolitik.

<sup>13</sup> „Hauptzweck für die Errichtung eines staatlichen Wettmonopols und die dadurch beabsichtigte Begrenzung und Ordnung des Wettbewerbs ist die Bekämpfung der Spiel- und Wertsucht. Dabei handelt es sich um ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel“ (BVerfG, 1 BvR 1054/01, Rn. 98). „Weitere legitime Ziele sind der Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften seitens der Wettanbieter und ein darüber hinausgehender Verbraucherschutz, insbesondere vor der hier besonders nahe liegenden Gefahr irreführender Werbung“ (BVerfG, 1 BvR 1054/01, Rn. 103). „Legitimes Ziel eines staatlichen Wettmonopols ist außerdem die Abwehr von Gefahren aus mit dem Wetten verbundener Folge- und Begleitkriminalität“ (BVerfG, 1 BvR 1054/01, Rn. 105).

<sup>14</sup> BVerfG, 1 BvR 1054/01, Rn.107; vgl. in diesem Sinne auch BVerfG, 1 BvR 2228/02 vom 26.3.2007, Rn. 38, 48.

Die zweite Kategorie von Maßnahmen zur Regulierung des Glücksspielwesens hingegen lässt sich aus verbraucherpolitischer Sicht kaum nachvollziehen, da diese Maßnahmen letztlich nur auf eine Verteuerung des Glücksspiels und auf eine Bereicherung des Staats am Glücksspiel hinauslaufen – wobei beide Aspekte gleichermaßen bedenklich sind. Zu dieser Kategorie von Maßnahmen gehören zum einen die zahlreichen Steuern und Abgaben, mit denen das Glücksspiel in Deutschland belegt wird.<sup>15</sup> Zum andern führt natürlich auch das staatliche Monopol zu einer „Verteuerung“ des Glücksspiels in Form schlechterer Auszahlungsquoten bzw. schlechterer Einsatz-Gewinn-Verhältnisse.<sup>16</sup> Eine Verteuerung des Glücksspiels ist jedoch, wie oben erläutert wurde, sicher nicht geeignet, einen zu pathologischem Spielverhalten neigenden und damit per definitionem irrationalen Spieler vor der Spielsucht zu bewahren. Vielmehr impliziert eine solche wie eine Sondersteuer wirkende Verteuerung des Konsumguts Glücksspiel für rationale Spieler eine Zusatzlast (Excess Burden), wie sie jede verzerrende Steuer erzeugt, und damit einen Wohlfahrtsverlust. Somit läuft diese Spielverteuerung einer rationalen, auf Minimierung von Wohlfahrtsverlusten abzielenden Verbraucherpolitik zuwider. Aber dies ist nicht das einzige Probleme einer fiskalisch orientierten Verbraucherpolitik im Glücksspielbereich.

### **Allokationspolitisches Versagen**

Wie eingangs erläutert wurde, zielt rationale Verbraucherpolitik, aus der sich ja alle Maßnahmen zur Glücksspielregulierung ableiten (sollten), auf die Korrektur von Marktversagen ab. Steuern und Abgaben einerseits und ein staatliches Monopol, das auf die Abschöpfung von Monopolrenten durch den Staat abzielt, andererseits führen zu einer künstlichen Verteuerung des Glücksspiels und sind allokationspolitisch kontraproduktiv, weil sie die für das Glücksspiel typischen Marktstörungen nicht korrigieren und darüber hinaus einen gesellschaftlichen Wohlfahrtsverlust in Form eines Excess Burden verursachen.

### **Zielkonflikte und staatliche Prinzipientreue**

Darüber hinaus stürzt den Staat die Tatsache, dass er in erheblichem Maße von dem Glücksspiel seiner Bürger profitiert, in einen kaum lösbaren Zielkonflikt:

<sup>15</sup> Hierzu gehören die Rennwettsteuer (vgl. Rennwettlotteriegesezt RGBI I 1922, 335, 393), Lotteriesteuer (vgl. z.B. Staatslotteriegesezt Baden-Württemberg, GBl für Baden-Württemberg vom 28. Dezember 2004, S. 894 f.), Spielbankabgabe (vgl. z.B. Spielbankgesezt Baden-Württemberg, Geseztblatt für Baden-Württemberg vom 22. Oktober 2001, S. 571 f.) sowie partiell auch die Umsatzsteuer.

<sup>16</sup> Während staatliche Wettanbieter wie ODDSET etwa 50% ihrer Einnahmen wieder als Gewinne ausschütten, sind dies bei ausländischen Wettanbietern bis zu 85% der Einnahmen (vgl. z.B. o.V.: Hat der Sport bald ausgespielt, in: Sport-Journal, 9.7.2005, S. 6).

einerseits verpflichtet er sich dem Ziel, „übermäßige Spielanreize zu verhindern“ (§ 1 Staatslotteriegesezt Baden-Württemberg), weil Glücksspiel per se ja moralisch negativ bewertet wird, andererseits tragen die aus dem Glücksspiel resultierenden Staatseinnahmen inzwischen so erheblich zur Finanzierung seiner Ausgaben bei, dass ihm an einer regen Glücksspieltätigkeit der Bürger gelegen sein muss. Diese innere Zerrissenheit des Staates führt dann zu obskuren Formulierungen wie in § 5 des Glücksspielstaatsvertrags, wo es in Abs. 2 zum Thema Werbung heißt: „Werbung für öffentliches Glücksspiel darf ... insbesondere nicht gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern, anreizen oder ermuntern.“ Was sollte Werbung für Glücksspiel sonst tun, als „gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern“? Dafür ist Werbung doch schließlich da. Wer sich die Umsetzung des § 5 GlStV im richtigen Leben anschaut, z.B. die Plakatwerbung einer großen deutschen Spielbank für ihren Lady Day mit zwei attraktiven jungen Damen, die an ihrem Prosecco nippen und durchaus „auffordernd, anreizend und ermunternd“ in die Welt schauen, erkennt, dass Geld wohl doch sinnlich macht, woran auch der Glücksspielstaatsvertrag nichts ändert. Ähnlich müssen wohl auch die Werbeplakate einer norddeutschen Toto-Lotto Gesellschaft interpretiert werden, auf denen es zu dem Foto einer glamourösen Blondine im Sportcoupé heißt: „Nicht träumen. Machen!“

Die Verbindung von verbraucherpolitischen Zielen zum Wohl der Spieler und fiskalischen Zielen zum Wohl des Staates führt ganz offensichtlich zu einer schizophrenen Entscheidungssituation für den Staat bei der Wahl seines politischen Instrumenteinsatzes. Dies nimmt ihm zum einen seine Glaubwürdigkeit gegenüber den Bürgern, wie an der öffentlichen Diskussion über die Verteidigung des staatlichen Glücksspielmonopols erkennbar ist, und verhindert zum andern eine optimale Erreichung seiner Ziele, die sich ja gegenseitig behindern: je mehr er das Glücksspiel eindämmt, um so geringer fallen seine Einnahmen aus dem Glücksspiel aus, und je abhängiger er von seinen Glücksspieleinnahmen wird, desto schlechter sieht es für den Schutz der Bevölkerung vor übermäßigem Glücksspiel aus. So stellt das Bundesverfassungsgericht in der Begründung seines Sportwettenurteils zur staatsmonopolistischen Vermarktung der Sportwette ODDSET fest: „Vor allem aber ist der Vertrieb von ODDSET nicht aktiv an einer Bekämpfung von Spielsucht und problematischem Spielverhalten ausgerichtet. Das tatsächliche Erscheinungsbild entspricht vielmehr dem der wirtschaftlich effektiven Vermarktung einer grundsätzlich unbedenklichen Freizeitbeschäfti-

gung.“<sup>17</sup> Und weiter: „Dies zeigt sich beispielhaft in der offiziellen Begleitinformation ‚Hintergrund, Perspektiven, Chancen‘ der Staatlichen Lotterieverwaltung im Zusammenhang mit der Einführung von ODDSET.“ Das Unternehmen selbst schreibt dort zum Spiel von einem „umfangreichen Maßnahmen- und Medienpaket, das die Zielgruppe mehrstufig anspricht und kontinuierlich Lust aufs Mitwetten weckt“<sup>18</sup>. Wie war das doch mit § 5 des Glücksspielvertrags? War wohl nicht so ernst gemeint.

### Das Übel der Zweckbindung

Derweil die Vermengung von verbraucherpolitischen und fiskalischen Zielen offensichtlich zu Zielkonflikten und Glaubwürdigkeitsproblemen bei der staatlichen Glücksspielpolitik führt, legt sich der Staat mit der Zweckbindung der Glücksspieleinnahmen, die sich wie ein roter Faden durch die gesamte einschlägige Gesetzgebung zieht, weitere Steine in den Weg. Während es in § 10 (4) des Glücksspielstaatsvertrags noch recht allgemein heißt „Es ist sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird“, legt beispielsweise das baden-württembergische Spielbankengesetz in § 10 (Verwendung der Erträge) fest, dass mindestens 50% der Erträge des Landes aus den Spielbanken zu ganz konkreten Zwecken wie der Förderung des Fremdenverkehrs und der „staatlichen Kulturdenkmale“ oder „zur Erfüllung der Rechtsverpflichtungen gegenüber der Stadt Baden-Baden aufgrund der Neustrukturierung der Bäder- und Kurverwaltung Baden-Baden“ verwendet werden.

Warum um Himmels willen legt man so etwas in einem Gesetz zur Glücksspielregulierung fest? Wieso beraubt sich der Staat der Freiheit, über sein Budget je nach den Erfordernissen der aktuellen politischen und ökonomischen Situation frei zu entscheiden, um so den größtmöglichen Effekt seiner Politik sicherzustellen? Nicht umsonst fordert das Nonaffektationsprinzip der Finanzwissenschaft, dass über die Entstehungsseite und die Verwendungsseite des staatlichen Budgets getrennt zu entscheiden ist. Die Zweckbindung bestimmter Staatseinnahmen und der damit einhergehende Verlust an Flexibilität bedeutet eine zusätzliche Restriktion für den Staat bei der Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Budgetvollzugs und führt – wie aus der mathematischen Optimierung bekannt ist – tendenziell zu einer Verschlechterung, nie aber zu einer Verbesserung des Gesamtergebnisses.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> BVerfG, 1 BvR 1054/01, Rn. 134.

<sup>18</sup> BVerfG, 1 BvR 1054/01, Rn. 135.

### Zweckbindung und Kundenfang

Die schon im Staatsvertrag festgeschriebene Verwendung der Glücksspieleinnahmen zur Förderung „gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke“ lässt sich wahrscheinlich nur aus der tief verwurzelten Überzeugung erklären, dass Glücksspiel letztlich Teufelswerk ist und die daraus erwirtschafteten Erträge daher zum Ausgleich für die Sünde des Glücksspiels für einen „guten Zweck“ verwendet werden müssen. Diese Verwendung hat dann eine Art Ablassfunktion für die sündigen Spieler. Dass dies mit rationaler Verbraucherpolitik oder Finanzwissenschaft nicht viel zu tun hat, ist offensichtlich.

Diese Verbindung von sündigem Spiel und guten Taten mag allerdings manchem zaudernden Spieler den Entschluss, am Glücksspiel teilzunehmen, erleichtern, da er damit ja „etwas Gutes“ tut und so sein Gewissen beruhigen kann. So wirbt die Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg auf ihrer Homepage<sup>20</sup> damit, dass sie im Jahr 2006 59 Mio. Euro für den Sport in Baden-Württemberg gegeben hat („Davon profitieren auch unsere Vereine“). Außerdem berichten Sportler wie Luan Krasniqi und Tobias Unger, wie sie von der Sportförderung durch Toto-Lotto profitiert haben und dass ohne diese im Sport „gar nichts“ ginge. Welcher wahre Sportsfreund könnte da noch dem Glücksspiel widerstehen? Dass eine solche Nutzenkombination, bei der man den Bürgern das Glücksspiel mit Hilfe der damit scheinbar verbundenen guten Taten schmackhaft machen will, nicht mehr viel mit den im Glücksspielstaatsvertrag oder im Staatslotteriegengesetz behaupteten hehren Zielen wie der Vermeidung „übermäßiger Spielanreize“ (§1 (2) StLG) zu tun hat, ist offensichtlich. Hier bewegt man sich vielmehr hart am Rande der irreführenden Werbung für das Glücksspiel, das man ja eigentlich einschränken will. Zu kümmern scheint das aber niemanden. Sonst würde vielleicht an irgendeiner Stelle erwähnt, dass man Sport, Kultur und vieles andere auch ohne Lottospielen fördern kann – im Zweifelsfall sogar steuerbegünstigt.

### Zweckbindung und parlamentarische Budgetkontrolle

Bedenklich ist in diesem Zusammenhang auch, dass dem Parlament, dem in einer Demokratie die jährliche bzw. zweijährliche Genehmigung des Haushalts obliegt, durch diese Verletzung des Nonaffektationsprin-

<sup>19</sup> Vgl. z.B. A. Takayama: *Mathematical Economics*, Hindsdale 1974.

<sup>20</sup> O.V.: *Aktuelles – Toto-Lotto-Mittel kommen dem Sport zugute*, <https://www.lotto-bw.de/> (am 10.4.2007); vgl. auch o.V.: *Toto-Lotto-Mittel kommen auch dem Sport in Baden-Württemberg zugute*, in: *Sport-Journal*, Januar 2007, S. 7.



zips ein Stück seiner demokratischen Kontrollfunktion entzogen wird, da ein Teil der Mittelverwendung, und damit der staatlichen Ressourcenallokation ja bereits ohne Mitwirkung des Parlaments im Wesentlichen festgelegt ist. Der politische oder ökonomische Nutzen, der dieser Einschränkung der parlamentarischen Rechte gegenübersteht, ist nicht erkennbar.

### Zweckbindung und der Druck der Profiteure

Ein weiterer Nachteil der Zweckbindung der Glücksspieleinnahmen besteht natürlich auch darin, dass der Staat sich bei seinen Entscheidungen dem Druck derjenigen aussetzt, die von dieser Zweckbindung profitieren. Laut § 7 des baden-württembergischen Staatslotteriegengesetzes werden die Reinerträge aus den staatlichen Glücksspielen in einen so genannten Wettmittelfonds eingestellt, der zur „Förderung von Kultur und Sport sowie für soziale Zwecke zu verwenden“ ist. Diese Mittelverwendung wird für die Budgetperiode 2007/2008 im baden-württembergischen Staatshaushaltsgesetz folgendermaßen festgelegt: „Die Mittel des Fonds sind nach Maßgabe des Staatshaushaltsplanes zu 45 vom Hundert für die Förderung der Kultur, zu 44 vom Hundert für die Förderung des Sports und zu 11 vom Hundert für die Förderung sozialer Zwecke zu verwenden.“<sup>21</sup>

Dass hier nicht über Peanuts geredet wird, ergibt sich aus dem Volumen des Fonds, der im Staatshaushaltsgesetz für die Jahre 2007 und 2008 auf jeweils 134 365 400 Euro veranschlagt wird. Es ist also kein Wunder, wenn die Begünstigten dieser Regelung sich lautstark in die politische Debatte um das staatliche Glücksspielmonopol einmischen.<sup>22</sup> Schließlich geht es für sie um sehr viel Geld, das ihnen unabhängig von parlamentarischen Mehrheiten oder tagespolitischen Erfordernissen am Parlament vorbei quasi automatisch zukommt. Die Debatte um eine Neuordnung des Glücksspielwesens in Deutschland gewinnt durch diese Einmischung weder an politischer noch an sachlicher Qualität. Auch dies ist ein quasi hausgemachtes Problem als direkte Folge der fiskalischen Interessen des Staates am Glücksspiel und seiner Abkehr von einer rein verbraucherpolitisch motivierten Glücksspielregulierung.

<sup>21</sup> StHG 2007/08, § 11, Gesetzblatt für Baden-Württemberg vom 5.3.2007, S. 121 f.

<sup>22</sup> So befürchtet die Konferenz der Landessportbünde in der Aufhebung des gewohnten Systems der aus staatlichen Lotterien zweckgebunden zugewiesenen Grundfinanzierung „nicht nur Auswirkungen auf finanziellen Sektor, sondern auch Folgen bis tief in gesellschaftliche Belange ..., die im Detail noch nicht abzusehen sind“; vgl. Konferenz der Landessportbünde: Beibehaltung des Wettmonopols bekräftigt, Pressemitteilung vom 23.3.2007.

### Was ist zu tun?

Scheinbar schlagen zwei Herzen in der Brust der staatlichen Glücksspielregulierung in Deutschland. Das eine schlägt ganz sachlich für die effiziente Korrektur von Marktstörungen im Bereich des Glücksspiels und sorgt für eine große Zahl wirkungsvoller und an den Erkenntnissen moderner Suchtforschung orientierter Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher bzw. Spieler. Dieses Herz der Glücksspielregulierung ist der Motor einer sinnvollen Verbraucherpolitik im Glücksspielbereich.

Das andere, das gierige Herz schlägt offensichtlich für eine hemmungslose Bereicherung des Staats durch das Glücksspiel. Dabei werden die Kosten dieser Bereicherung, die von Staat und Gesellschaft gemeinsam getragen werden müssen, scheinbar völlig übersehen. Der Mangel an Wettbewerb sorgt ebenso wie die hohen Steuern und Abgaben für ein überteuertes Spielangebot, was zu Wohlfahrtsverlusten in Form von Zusatzlasten führt. Der Zielkonflikt zwischen dem Wunsch nach wirkungsvollem Schutz vor Spielsucht einerseits und der Gier nach möglichst hohen Glücksspieleinnahmen andererseits führt zu Verlusten an staatlicher Glaubwürdigkeit und schränkt die Zielerreichung staatlicher Politik ein. Der Bruch mit dem Nonaffektationsprinzip durch die Zweckbindung der Glücksspieleinnahmen trägt dem Staat neben einem Verlust an Flexibilität beim Vollzug seines Budgets die Einmischung der Nutznießer seiner Glücksspieleinnahmen in die politische Diskussion ein und behindert die parlamentarische Budgetkontrolle. Vor allem aber wird die Teilnahmeentscheidung potenzieller Spieler durch die in der Glücksspielwerbung herausgestellte Verbindung von Glücksspiel und guten Taten mit sachfremden Argumenten zugunsten des Glücksspiels beeinflusst, was keinesfalls im Sinne eines um seine Bürger und um seinen guten Ruf besorgten Staats sein kann.

Wünschenswert ist daher, dass der Staat sich in seiner Glücksspielpolitik künftig ausschließlich auf die Korrektur des glücksspieltypischen Marktversagens beschränkt und vollständig auf alle fiskalisch motivierten Eingriffe in das Glücksspielwesen verzichtet. Dies würde keinesfalls das Ende von Sport und Kultur in Deutschland bedeuten, wie die einschlägigen Lobbyisten uns gerne einreden wollen. Vielmehr stehen dem Staat ja andere fiskalische Instrumente zur Einnahmeerzielung zur Verfügung, mit deren Hilfe dann die bisher begünstigten Zwecke auch weiterhin finanziert werden können – dann allerdings ohne Automatismus und, wie andere Staatsausgaben auch, mit regelmäßiger Überprüfung durch das Parlament.