

Clemens Recker

---

# Der deutsche Glücksspielmarkt

Staatliche Regulierung im Spannungsfeld zwischen  
wohlwollender Konsumbeschränkung und  
individueller Handlungsfreiheit

Herausgegeben von Dr. Steffen J. Roth

---

**Tectum**

# Wirtschaftspolitische Forschungsarbeiten der Universität zu Köln



# Wirtschaftspolitische Forschungsarbeiten der Universität zu Köln

Band 60

## *Der deutsche Glücksspielmarkt*

Staatliche Regulierung im Spannungsfeld zwischen  
wohlwollender Konsumbeschränkung und  
individueller Handlungsfreiheit

von

Clemens Recker

Herausgegeben von Dr. Steffen J. Roth

Tectum Verlag

In der Schriftenreihe Wirtschaftspolitische Forschungsarbeiten des Tectum Verlags erscheinen herausragende Forschungsarbeiten aus dem Umfeld der Universität zu Köln.  
Herausgegeben wird die Reihe von Dr. Steffen J. Roth.

Clemens Recker

Der deutsche Glücksspielmarkt. Staatliche Regulierung im Spannungsfeld zwischen wohlwollender Konsumbeschränkung und individueller Handlungsfreiheit

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018

E-ISBN: 978-3-8288-7000-0

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN 978-3-8288-4146-8 im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN: 1867-7738

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet  
[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)

### **Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

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

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Fragestellung.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Methodische Vorüberlegungen zum Aufbau.....</b>	<b>13</b>
2.1	Eigenschaften der Glücksspielsucht und Verbreitung in Deutschland.....	14
2.2	Abgrenzung von meritorisch motivierten Markteingriffen und Korrekturen in Folge eines Marktversagens.....	15
<b>3</b>	<b>Staatliche Markteingriffe zum Schutz der Bürger vor ihrem eigenen Konsumverhalten .....</b>	<b>17</b>
3.1	Vertragstheoretische Überlegungen auf Grundlage einer normativ individualistischen Grundposition .....	17
3.2	Der konstitutionenökonomische Ansatz zur Legitimation von Handlungsbeschränkungen ohne zwischenmenschliche Interaktion.....	21
3.2.1	Vorüberlegungen zur Modellierung einer Abweichung zwischen individuellen Zielen und tatsächlichen Handlungen.....	24
3.2.2	Unterschiedliche Präferenzordnungen und zeitinkonsistentes Verhalten.....	25
3.2.3	Empirische Befunde zu zeitinkonsistentem Verhalten im Zusammenhang mit der Glücksspielsucht.....	27
3.2.4	Hypothetische Zustimmungen auf konstitutioneller Ebene .....	30
3.3	Zwischenfazit I: Die Vorteilhaftigkeit von generellen Konsumverboten zum Selbstschutz lässt sich konstitutionenökonomisch nicht herleiten.....	34
<b>4</b>	<b>Staatliche Markteingriffe zur Korrektur von Marktversagen auf Glücksspielmärkten .....</b>	<b>41</b>
4.1	Externe Effekte auf Glücksspielmärkten .....	41
4.1.1	Externe Effekte durch Überschuldungskosten .....	42

4.1.2	Kosten der Spielsucht für das Mindestsicherungssystem .....	43
4.1.3	Kosten der Spielsucht für das Gesundheitssystem .....	43
4.1.4	Der Einfluss unterschiedlicher Spielformen auf die Entstehung einer Glücksspielsucht und daraus resultierender externer Kosten.....	46
4.1.5	Externe Effekte durch Geldwäsche auf dem Glücksspielmarkt .....	48
4.2	Informationsasymmetrien auf Glücksspielmärkten .....	49
4.3	Natürliche Monopole .....	51
4.4	Zwischenfazit II: Die Regulierung von Glücksspielmärkten bietet das Potential für allokativen Verbesserungen .....	54
<b>5</b>	<b>Die Ordnung des deutschen Glücksspielmarkts ....</b>	<b>57</b>
5.1	Die aktuelle Angebotsstruktur auf dem deutschen Glücksspielmarkt.....	57
5.2	Leitgedanken für eine sachgerechte Regulierung .....	59
5.3	Der andauernde Reformprozess des deutschen Glücksspielmarktes – Analyse und Empfehlungen.....	61
5.3.1	Status Quo: Verbot von internetbasierten Casinospiele und Poker .....	65
5.3.2	Alternative Regulierung: Legalisierung von Onlineangeboten .....	68
5.3.3	Status Quo: Verbot von Live-Wetten und Versuch der mengenmäßigen Beschränkung privater Sportwettanbieter.....	72
5.3.4	Alternative Regulierung: Keine mengenmäßige Beschränkung für private Sportwettanbieter und Freigabe von Live-Wetten.....	75
5.3.5	Status Quo: Staatliches Lottomonopol.....	77
5.3.6	Alternative Regulierung: Privatwirtschaftliche Organisation des Lottoangebots .....	78

5.3.7	Status Quo: Glücksspielbesteuerung auf Grundlage der Spieleinsätze .....	80
5.3.8	Alternative Regulierung: Abgabe auf den Bruttospielertrag.....	82
5.4	Ausblick .....	85
<b>6</b>	<b>Schlussbetrachtung.....</b>	<b>87</b>
<b>7</b>	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>89</b>





# 1 Fragestellung

Je nach Abgrenzung kann man gut ein Fünftel der inländischen Bevölkerung zur Gruppe regelmäßiger Glücksspielkonsumenten zählen.<sup>1</sup> Auch wenn die überwiegende Mehrheit der Konsumenten unterschiedliche Spielformen ohne das Auftreten von Suchtproblemen nutzt, ist die Frage der Suchtprävention der dominierende Aspekt in der Debatte um eine sachgerechte Regulierung des Glücksspielmarkts. Glücksspielsucht ist ein anerkanntes Krankheitsbild. Die Forschung geht von bis zu 400.000 Betroffenen in Deutschland aus. Für diesen kleinen Anteil der Betroffenen sind die Folgen der Krankheit hingegen oftmals gravierend: Überschuldung, Arbeitsplatzverlust, Isolation im privaten Umfeld bis hin zu Suizidversuchen sind Begleiterscheinungen der Krankheit. Vor diesem Hintergrund nennt der Gesetzgeber den Schutz der Konsumenten vor einer Suchterkrankung als oberstes Regulierungsziel.

Bis zur Mitte des Jahres 2012 sah der seinerzeit gültige Glücksspielstaatsvertrag zur Zielerreichung die staatliche Monopolisierung eines großen Teils des Glücksspielangebots vor. Zusammen mit Verbotsregelungen für besonders suchtgefährdende Spielformen sollte so der *„natürliche Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen“* geleitet werden, um Suchtkrankheiten wirksam zu verhindern.<sup>2</sup> Da das öffentlich bereitgestellte Spielangebot neben erheblichen jährlichen Einnahmen in Höhe von 3,3 Mrd. Euro (2010) auch mit ausgeprägten Werbeinitiativen für die eigenen Angebote einherging, mahnte der Europäische Gerichtshof eine Neuordnung an.<sup>3</sup> Hintergrund ist, dass nach europäischem Wettbewerbsrecht ein Staatsmonopol auf dem Glücksspielmarkt nur dann zulässig ist, wenn es konsequent am Ziel der Suchtprävention ausgerichtet wäre.<sup>4</sup> Der notwendigen Neuorganisation entsprachen die zuständigen Bundesländer zunächst mit dem Mitte des Jahres 2012 in Kraft getretenen ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (*GlüÄndStV*). Oberstes Vertragsziel blieb weiterhin die Lenkung der Konsumge-

---

<sup>1</sup> Vgl. u.a. BZgA (2013).

<sup>2</sup> § 1 GlüStV Abs. 1 u. 2.

<sup>3</sup> Vgl. Ahlheim (2011), S. 732.

<sup>4</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 6. November 2003, Rechtssache C-243/01; sog. „Gambelli-Urteil“.

wohnheiten der Bevölkerung in geordnete und betrugsfreie Bahnen zur „wirksamen Suchtbekämpfung“.<sup>5</sup> Neben einer Teilliberalisierung im Bereich der Sportwetten in Form befristeter, mengenmäßig beschränkter privater Lizenzen sollten weitreichende Verbote im Bereich des internetbasierten Glücksspiels (u.a. Casinospiele und Pokerspiele) und die Aufrechterhaltung des staatlichen Lotteriemonopols die Zielerreichung gewährleisten. Aufgrund von Verfahrensproblemen kam es in den folgenden Jahren nie zur Vergabe der mengenmäßig beschränkten Lizenzen. Im Jahr 2016 urteilte dann der Europäische Gerichtshof, dass auch der im Jahr 2012 reformierte Staatsvertrag gegen die Europäische Dienstleistungsfreiheit verstößt.<sup>6</sup> Im Fokus des Verfahrens stand die Frage, ob Wettanbieter aus dem europäischen Ausland aufgrund des versperrten Marktzugangs auch auf Grundlage ihrer im Heimatland gültigen Lizenzen in Deutschland Wetten vermitteln dürfen. Zuvor hatten Bayrische Behörden versucht, diese Praxis mit Verweis auf eine fehlende deutsche Lizenz zu unterbinden. Die mehrfach gescheiterten Reformversuche führen im Ergebnis bisher zur einer über Jahre andauernden Regelungslücke. Leittragende dieser fortwährenden Regelungslücke könnten vor allem die Konsumenten sein, die bei Angeboten aus dem Ausland kaum wirksamen Mechanismen zum Spielerschutz vorfinden.

Daher soll das vorliegende Buch Gedankenanstöße für einen sachgerechten Regulierungsrahmen des deutschen Glücksspielmarkts liefern. Im Mittelpunkt des ersten Teils des Buchs (*Kapitel 4*) steht die spannende Frage, wie weitreichend der Gesetzgeber seine Fürsorgepflicht für seine Bürger interpretieren sollte. Interessant ist diese Frage vor allem dann, wenn zur Zielerreichung, wie im vorliegenden Fall, auf Konsumverbote zurückgegriffen wird. Diese Verbote treffen unweigerlich auch jene Bürger, die trotz Suchtpotential einen unproblematischen Umgang mit einem Gut pflegen könnten. Aus ökonomischer Perspektive ist das Ziel, Konsumenten vor den Folgen ihrer eigenen Konsumententscheidungen zu schützen, dann auch nicht so einfach zu greifen. Entsprechenden Konsumverboten liegt regelmäßig die These zu Grunde, dass der Gesetzgeber den Nutzen oder Schaden individueller Konsumvorlieben besser als das betroffene Individuum selbst beurteilen kann. Folgt man aber dem methodolo-

---

<sup>5</sup> § 1 GlüÄndStV.

<sup>6</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 4. Februar 2016, Rechtssache C-336/14.

gischen Individualismus als zentraler normativer Wertsetzung der Ökonomik, entscheidet das mündige Individuum alleine über den Wert einer Konsummöglichkeit für sein eigenes Befinden. Diese Wertsetzung baut auf der Überlegung auf, dass es keinen objektiven Maßstab für den erfahrenen Nutzen einer Sache oder einer Situation gibt. Und so stehen auch gut gemeinte Beschränkungen der individuellen Entscheidungsfreiheit zum Schutz vor Suchtkrankheiten als Eingriff in die Konsumentensouveränität in einem Spannungsverhältnis zur Wertbasis der Ökonomik.

Im daran anschließen Teil (*Kapitel 5*) wird die Frage behandelt, inwieweit sich aus der ökonomischen Theorie des Marktversagens Eingriffsnotwendigkeiten des Staates in Glücksspielmärkte plausibilisieren lassen. Im Fokus dieser Diskussion steht vorrangig die Frage, inwieweit Konsumkorrekturen aufgrund negativer Auswirkungen des Glücksspiels auf unbeteiligte Dritte erforderlich sein könnten. Das könnte beispielsweise der Fall sein, wenn Kosten der Glücksspielsucht über die Sozialsysteme der Gesellschaft angelastet werden und diese Kosten bei individuellen Konsumententscheidungen nur unzureichend berücksichtigt werden. Im Rahmen dieses Kapitels werden dann auch weitere potenzielle Marktversagenstatbestände wie das Vorliegen von Asymmetrischen Informationen oder Marktmacht diskutiert, die einen regulativen Eingriff in den Glücksspielmarkt erforderlich machen könnten.

Der letzte Teil des Buchs führt beide Gedankenstränge zusammen (*Kapitel 6*). Im Mittelpunkt steht hier die Frage, wie vor dem Hintergrund des vorangegangenen Zieldiskurses ein geeigneter Regulierungsrahmen des deutschen Glücksspielmarkts aussehen könnte. Die Überlegungen sind vom Versuch geleitet, eine wirksame Suchtprävention auch ohne gravierende Eingriffe in die individuelle Handlungsfreiheit in Form von Konsumverboten zu realisieren.



## 2 Methodische Vorüberlegungen zum Aufbau

Um sich der Frage nach der Legitimation und Erfordernis einer Intervention auf dem Glücksspielmarkt methodisch sauber zu nähern, ist diese Analyse in zwei Abschnitte untergliedert: Zunächst steht die Frage im Mittelpunkt, inwieweit Suchtprävention zum Schutz der Bürger vor sich selbst ein legitimes staatliches Ziel sein kann. Später wird die Fragestellung bearbeitet, ob der Staat zur Korrektur von Marktversagen und zum Schutz unbeteiligter Dritter in den Glücksspielmarkt eingreifen sollte.

Neben dem Gesetzgeber vertreten auch Teile der ökonomischen Literatur die These, dass die Bekämpfung der Spielsucht zum Schutz der Individuen vor sich selbst ein legitimes staatliches Ziel ist. Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang auf ein Zitat von *Katharina Lima de Miranda* und *Ulrich Schmidt* verwiesen, wonach es durch die Spielsucht

*„[...] als direkten Effekt zu sehr negativen Auswirkungen für den Spieler [kommt], weshalb sich die Bekämpfung der Spielsucht als staatliches Ziel auch ohne das Vorliegen externer Effekte rechtfertigen ließe“.*<sup>7</sup>

Dieser Position liegt die Auffassung zu Grunde, dass sich Eingriffe in die Souveränität der Konsumenten zum Schutz vor dem eigenen Konsumverhalten durch ein von außen beobachtetes Präferenzversagen rechtfertigen lassen. Konkret wird angenommen, dass die Spieler aufgrund ihres kurzfristigen Handelns die langfristige Konsequenz einer potenziellen Spielsucht für die eigene Person unzureichend beachten.<sup>8</sup>

Im Vorfeld dieser theoretischen Analyse erscheinen daher einige kurze Vorbemerkungen zur Glücksspielsucht und zur Abgrenzung zwischen meritorisch motivierten Markteingriffen und regulativen staatlichen Maßnahmen zur Korrektur von Marktversagen und externen Effekten hilfreich.

---

<sup>7</sup> De Miranda, Schmidt (2013), S. 86.

<sup>8</sup> Vgl. ebenda, S. 86.

## 2.1 Eigenschaften der Glücksspielsucht und Verbreitung in Deutschland

Was versteht die Forschung unter der Krankheit der Glücksspielsucht? Und wo verlaufen die Übergänge zwischen regelmäßigem Konsum und einer Suchterkrankung. Die Suchtforschung beschreibt das Phänomen der „Sucht“ zunächst nicht sehr trennscharf als eine sehr starke Gewohnheit, die sich im Zeitverlauf besonders verfestigt hat. Folglich ist jede Sucht eine Gewohnheit, wenngleich nicht jede Gewohnheit ein Suchtproblem darstellen muss.<sup>9</sup> Die Weltgesundheitsorganisation definiert die Glücksspielsucht als psychische Krankheit aufgrund einer Störung der Impulskontrolle.<sup>10</sup> Betroffene Spieler beschreiben das Phänomen der Glücksspielsucht dahingehend, dass sie in zwanghaften Spielphasen die Selbstkontrolle über ihr eigenes Handeln verlieren und einem inneren Drang nachgeben müssen.<sup>11</sup> Außerhalb dieser zwanghaften Phasen geht die Forschung übereinstimmend davon aus, dass betroffene Spieler zur Selbstreflektion fähig sind.<sup>12</sup> Im Zuge der Erkenntnis über diese scheinbar aussichtslose und selber nicht kontrollierbare Situation erkranken viele betroffene Personen an einer Depression und ziehen teilweise einen Freitod in Betracht. Folgt man einer Erhebung unter hilfesuchenden Betroffenen, litten 73 Prozent der Patienten unter Depressionen, während 18 Prozent der Patienten bereits mindestens einen Selbstmordversuch begangen hatten.<sup>13</sup> Andere verbreitete Begleiterscheinungen der Spielsucht sind die Überschuldung der betroffenen Individuen und ggf. ihrer Familien, Aktivitäten der Beschaffungskriminalität sowie der Verlust von sozialen Kontakten und der Arbeitsstelle.<sup>14</sup> Studien gehen davon aus, dass in Deutschland ungefähr 0,58 Prozent der männlichen und 0,39 Prozent der weiblichen Bevölkerung vom Phänomen eines unkontrollierten pathologischen Glücksspiels betroffen sind. Geschlechterübergreifend wird bei 0,49

---

<sup>9</sup> Vgl. Braun (2002), S. 130.

<sup>10</sup> Vgl. Hayer, Meyer (2005), S. 28.

<sup>11</sup> Vgl. Abdellaoui, Becker, Tsarouha-Wiesmann, Wörl (2011), S. 10.

<sup>12</sup> Vgl. Becker (2011), S. 13.

<sup>13</sup> Vgl. Bachmann, Meyer (2005), S. 111.

<sup>14</sup> Vgl. de Miranda, Schmidt (2013), S. 86.

Prozent oder ungefähr 400.000 Personen ein phasenweise unkontrolliertes Glücksspiel angenommen.<sup>15</sup>

## 2.2 Abgrenzung von meritorisch motivierten Markteingriffen und Korrekturen in Folge eines Marktversagens

Bei einem überwiegenden Anteil der oben genannten Begleiterscheinungen der Glücksspielsucht liegt die Annahme nahe, dass die negativen Folgen vor allem vom spielenden Individuum und nicht von unbeteiligten Dritten, oder abstrakter der Gesellschaft, getragen werden müssen. Sofern der Staat Konsumvorgaben zur Bekämpfung der Glücksspielsucht durchsetzt, obwohl keine unbeteiligten Bürger zu Schaden kommen, liegt diesem staatlichen Markteingriff zwangsläufig die Auffassung zugrunde, dass die Bürger zu viel oder falsch konsumieren. Aus dieser Beobachtung heraus wird dann das Erfordernis für Maßnahmen zum Schutz der Konsumenten von den Folgen ihrer eigenen Konsumententscheidungen abgeleitet. Um ein vermeintlich vorzugswürdiges Konsummuster zu erzielen, müssen korrigierende Eingriffe daher zwangsläufig in das vorherige Entscheidungsmuster der Konsumenten eingreifen.

In der ökonomischen Literatur werden Markteingriffe zum angenommenen Wohle der Bürger unter dem Begriff der *Meritrik* bzw. des *Paternalismus* diskutiert. Da im Fall von meritorischen Gütern eine externe Entscheidungsinstanz für sich beanspruchen muss, besser als die betroffenen Individuen selbst über deren Präferenzen und Ziele entscheiden zu können, sieht ein großer Teil der ökonomischen Literatur einen kaum überwindbaren Widerspruch zur normativ individualistischen Wertbasis der Ökonomik und lehnt meritorisch motivierte Markteingriffe ab.<sup>16</sup>

Ganz anders ist der Sachverhalt gelagert, wenn die Folgen des Konsumverhaltens eines Individuums teilweise von unbeteiligten Dritten getragen werden müssen. In diesem Fall bewegt sich die Diskussion in den etablierten Kategorien der ökonomischen Marktversagensdebatte. Sofern der Glücksspielkonsum aufgrund von externen Effekten bei unbeteiligten Personen Kosten hervorruft, geht die Marktversagensdebatte von einer ineffizienten Ressourcennutzung

---

<sup>15</sup> Vgl. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2012), S. 84.

<sup>16</sup> Vgl. u.a. Roth (2011), S. 214.



aus. Während das glücksspielende Individuum aufgrund von nicht angelasteten bzw. eingepreisten Kosten zu Überkonsum neigen könnte, schmälen die Kosten bei den Kostenträgern den Raum für deren präferierte Verwendungszwecke. Eine alternative, im Vergleich zum Status-Quo vorteilhafte Verwendung der knappen Ressourcen wird dann in Teilen verhindert. Bei Vorliegen dieser Konstellation birgt ein korrigierender Markteingriff das Potential einer Pareto-Verbesserung.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. Roth (2011) S. 177.

### **3 Staatliche Markteingriffe zum Schutz der Bürger vor ihrem eigenen Konsumverhalten**

In diesem Kapitel wird die Frage diskutiert, ob sich mit dem Analyse-rahmen der Ökonomik Suchtprävention zum Schutz der Bürger vor sich selber als staatliches Ziel herleiten lässt. Konkret geht es um die Legitimation staatliche Verbote bzw. Konsumbeschränkungen zum Selbstschutz. Da es sich um einen ökonomischen Analyseansatz handelt, wird die Fragestellung zunächst aus der normativen Perspektive einer individualistischen Grundposition diskutiert. Im Anschluss wird mit der individualistischen Interpretation meritatorischer Güter ein Ansatz vorgestellt, der für sich beansprucht, die Unvereinbarkeit von paternalistischen Handlungsbeschränkungen mit der normativ-individualistischen Grundposition der Ökonomik überwunden zu haben. In einer abschließenden Erörterung werden Schwachpunkte dieses Ansatzes diskutiert.

#### **3.1 Vertragstheoretische Überlegungen auf Grundlage einer normativ individualistischen Grundposition**

Zur Bewertung von Handlungsbeschränkung bietet die Konstitutionenökonomik ein Analyseinstrument, das eine systematische Annäherung an die Frage der Legitimität von Regeln ermöglicht. Im Gegensatz zur ökonomischen Fragestellung, wie sich Individuen unter bestimmten, gegebenen Restriktionen verhalten, beschäftigt sich die Konstitutionenökonomik mit der übergeordneten Fragestellung der Entstehung eines Regelrahmens. Die Grundidee ist, eine Regel oder einen Regelrahmen aus individueller Perspektive vertragstheoretisch herzuleiten. Diese vertragstheoretischen Perspektive folgt dabei der Überlegung, dass sich die Legitimität einer Handelsbeschränkung herleiten ließe, wenn die individuelle Zustimmung jedes betroffenen Individuums plausibel erscheint.

Die Entstehung eines gemeinsamen Regelrahmens kann daher als ein marktbasierter Tauschprozess interpretiert werden, bei dem die Individuen miteinander Handlungsbeschränkungen aushandeln: Eine Person entscheidet sich dabei freiwillig für die Beschneidung des eigenen Möglichkeitsraums, weil sie sich einen Vorteil daraus verspricht, wenn sich alle anderen Personen im Gegenzug der gleichen Einschränkung unterwerfen. Grundvoraussetzung für den

freiwilligen Austausch von gegenseitigen Handlungsbeschränkungen ist, dass sich alle beteiligten Vertragsparteien eine individuelle Besserstellung durch die Einschränkung erhoffen.<sup>18</sup> Ein bekanntes Beispiel für die potenzielle Vorteilhaftigkeit gegenseitiger Handlungsbeschränkungen ist der eigene Verzicht auf Selbstjustiz und physische Gewaltanwendung, wenn sich im Gegenzug alle Individuen einem staatlichen Gewaltmonopol unterwerfen. Daher lässt sich die Entstehung von Regeln in dieser Logik auch als Folge eines Konsenses aller betroffenen Individuen beschreiben. Die zentrale Bedeutung dieses Konsensprinzips als Grundvoraussetzung für die Begründung gemeinsamer Regeln folgt aus der einfachen Überlegung, dass sich die Vorteilhaftigkeit einer Regel nur dann systematisch ableiten lässt, wenn zuvor alle betroffenen Personen zugestimmt haben.<sup>19</sup>

Relevant wird nun die Frage, welcher Maßstab für die Bewertung der individuellen Zustimmung zu einer Regel angelegt wird, um auf eine Besserstellung aller Beteiligten schließen zu können. Folgt man dem methodologischen Individualismus als zentrale normative Wertsetzung der Ökonomik, kann nur über eine tatsächliche Zustimmung aller Beteiligten auf die tatsächliche Vorteilhaftigkeit einer Regel geschlossen werden: Der methodologische Individualismus besagt, dass das handelnde Individuum als Quelle aller Werte anzusehen und daher die einzige bewertende Instanz sein kann.<sup>20</sup> Anders formuliert, kann nur jeder Mensch für sich den Wert eines bestimmten Gutes oder auch die Wertminderung durch eine bestimmte Handlungsbeschränkung individuell bewerten. Ein konsistenter Rückschluss auf die Vorteilhaftigkeit einer Regel setzt daher die tatsächliche Zustimmung jedes betroffenen Individuums voraus. Denn

---

<sup>18</sup> Vgl. Buchanan (1990), S. 4.

<sup>19</sup> Vgl. Brennan, Buchanan (1993), S.34.

<sup>20</sup> Der methodologische Individualismus lässt sich in zwei Komponenten untergliedern: Die erste anthropozentrische Komponente besagt, dass alle Werte vom Individuum ausgehen. Für wissenschaftlich tätige Ökonomen bedingt diese erste Komponente, dass sich der Wert eines Gutes oder einer Dienstleistung nicht extern objektivieren lässt, sondern immer nur durch die subjektive Wertschätzung des betroffenen Individuums entsteht. Die zweite liberale Komponente bedingt, dass wissenschaftlich tätige Ökonomen Individuen in den Mittelpunkt ihrer Analyse stellen. Ziel ist es, Phänomen über individuelle Handlungsentscheidungen zu erklären.

nur diese tatsächliche, freiwillige Zustimmung würde sicherstellen, dass sich jedes Individuum - wie unterschiedlich seine individuellen Vorstellungen bzw. Präferenzen auch seien mögen - tatsächlich besserstellt.

Die aus einer engen individualistischen Perspektive erforderliche freiwillige und tatsächliche Zustimmung aller adressierten Individuen zu einer einschränkenden Regelung wird von Buchanan und anderen Vertretern der Konstitutionenökonomik mangels Operationalisierbarkeit auf das schwächere Substitut einer hypothetischen Zustimmungsfähigkeit reduziert. Ein häufig angeführtes Argument für den Rückgriff auf die hypothetische Zustimmungsfähigkeit als Maßstab individueller Vorteilhaftigkeit ist der Verweis auf die Konsensfindungskosten in einer großen Gesellschaft.<sup>21</sup> Als hypothetisch oder allgemein zustimmungsfähig gelten in dieser Logik Regeln, die die Besserstellung aller betroffenen Individuen plausibel erscheinen lassen.<sup>22</sup> Dieser Rückgriff auf eine hypothetische Zustimmung hat dann aber unmittelbare methodische Konsequenzen: Da die betroffenen Individuen in diesem Fall nicht mehr durch ihre tatsächlich Zustimmung die Bestätigung für die Vorteilhaftigkeit einer Regel erbringen, kann auch das abgeleitete Ergebnis keine unmittelbare Bindungswirkung entfalten. Die Plausibilitätsprüfung einer gegenseitigen Vorteilhaftigkeit und damit einer allgemeinen Zustimmung dient daher vorrangig der Versachlichung der politischen Debatte um die Ausgestaltung von Regeln.

James M. Buchanan selber grenzt den Möglichkeitenraum für allgemein zustimmungsfähige Regeln auf Situationen mit zwischenmenschlicher Interaktion ein. Ohne potenzielle Konfliktsituation zwischen den einzelnen Individuen bestehe kein Bedarf Rechte und Pflichten jedes einzelnen festzulegen und Notfalls unter Zwang durchzusetzen:

*„In a world without interpersonal conflict, potential or actual, there would, of course, be no need to delineate, to define, to enforce, any set of individual (family) rights, either in the ownership and use patterns of physical things or in terms of behaviour with respect to other persons.“<sup>23</sup>*

---

<sup>21</sup> Vgl. Tietzel, Müller (1997), S. 13.

<sup>22</sup> Vgl. ebenda (1997), S. 14.

<sup>23</sup> Buchanan (1975), S.29, das Zitat findet sich in deutscher Fassung auch bei: Koboldt (1995a) S. 9.

Auf den ersten Blick mag hier vorrangig die ökonomische Verhaltensannahme eines rationalen und um Nutzenmaximierung bemühten Individuums gegen eine hypothetische Zustimmungsfähigkeit sprechen. Tatsächlich erscheint es intuitiv wenig plausibel, warum ein rationales Individuum freiwillig auf einen Teil seiner Handlungsoptionen verzichten sollte, wenn es im Gegenzug keinen entsprechenden Verzicht seiner Mitmenschen zur Realisierung einer Situation gegenseitiger Vorteilhaftigkeit bewirken kann. Sofern man Rationalität dahingehend interpretiert, dass rational agierende Individuen aus ihren Handlungsalternativen ohnehin nur jene Möglichkeiten auswählen, die nach individueller Abwägung vorteilhaft erscheinen und alle mit Nachteilen behafteten Möglichkeiten umgehen, besteht kein Anreiz zur Beschränkung der eigenen Freiheit. Während eine Einschränkung keinen Nutzengewinn verspricht, weil das jeweilige Individuum ohne freiwillige Beschränkung gemäß seinen situationsbedingten Präferenzen frei aus allen verfügbaren Optionen auswählen kann, bürgt jede eingegangene Beschränkung die Gefahr, dass sie Handlungsmöglichkeiten versperrt, die irgendwann von Interesse sein könnten.

Zentral dürfte bei dieser Abgrenzung aber vor allem die Wertsetzung des methodologischen Individualismus sein, der für *James M. Buchanan* der Ausgangspunkt seiner ökonomischen Analyse von Regeln ist:<sup>24</sup> Denn immer wenn eine Regel die Handlungsalternativen eines souveränen Individuums in Situationen ohne Interaktion mit Dritten beschränkt, muss diese Regel zwangsläufig dessen individuelles Werturteil und damit dessen individuelle Handlungsfreiheit in Frage stellen. Die Tatsache, dass in diesem Fall dem Individuum durch Dritte eine fehlerhafte Bewertung seiner Handlungsalternativen unterstellt werden muss, scheint unauflösbar der normativen Annahme des methodologischen Individualismus zu widersprechen, wonach allein das Individuum die ausschlaggebende Instanz für die Bewertung des individuellen Wertes einer Situation, eines Gutes oder auch einer Regel sein kann.

---

<sup>24</sup> Vgl. Brennan, Buchanan (1993), S.34.

### 3.2 Der konstitutionenökonomische Ansatz zur Legitimation von Handlungsbeschränkungen ohne zwischenmenschliche Interaktion

Obwohl paternalistische Handlungsbeschränkungen mit der normativen Grundlage der Ökonomik scheinbar nicht vereinbar sind, bestehen in der ökonomischen Literatur Ansätze, die eine Vereinbarkeit meritorisch motivierter Beschränkungen mit einer individualistischen Grundposition über eine zu erwartende individuelle Zustimmung nachweisen wollen. Ausgangspunkt dieser Ansätze ist jeweils der Zweifel, ob Individuen unter realen Bedingungen tatsächlich in der Lage sind, die Folgen ihres Handelns ausreichend abzuschätzen. Aufgrund genau dieser Zweifel sieht auch der Gesetzgeber im Fall von Suchtgefahren eine weitreichende Schutzpflicht des Staates für seine Bürger.

Da eine ablehnende ökonomische Grundposition gegenüber jeder Art wohlwollender Bevormundung in Teilen der öffentlichen Diskussion bereits aufgrund der vermeintlichen Realitätsferne eines auf individueller Rationalität aufbauenden theoretischen Menschenbilds in Abrede gestellt wird, kann eine kritische Auseinandersetzung mit den Stärken und Schwächen alternativer Legitimationsansätze zur Versachlichung der Diskussion beitragen.

Der konstitutionenökonomische Legitimationsversuch meritorisch motivierter Konsumvorschriften knüpft an das Instrument der vertragstheoretischen Analyse von Handlungsbeschränkungen an. Die Idee eines freiwillig eingegangenen Vertrags über den Verzicht von Handlungsoptionen wird dabei auf Situationen ohne zwischenmenschliche Interaktion übertragen. Ziel ist es, auch jenseits zwischenmenschlicher Konfliktsituation Möglichkeiten einer individuellen Besserstellung aufzuzeigen, die sich aus einem verbindlichen Verzicht auf bestimmte Handlungsfreiheiten ergeben. Die individuelle Zustimmung wird darüber plausibilisiert, dass der Verzicht zumindest dem langfristigen Willen des Individuums entsprechen könnte und daher vorzuzugwürdig sei.

Den Anstoß für diese konstitutionenökonomische Interpretation meritorisch motivierter Handlungsbeschränkungen gab die offensichtliche Unvereinbarkeit von *Richard Musgraves* Konzeption (de-)meritorischer Güter mit der Konsumentensouveränität als elementare Grundlage des normativ individualistischen Forschungspro-

gramms der Ökonomik.<sup>25</sup> Nach *Richard Musgraves* Forschungsprogramm existiert im Fall meritorischer Güter neben einer Indifferenzkurve auf Grundlage der individuellen Präferenzen noch eine zweite, extern an das Individuum herangetragene Indifferenzkurve, aus der ein optimales, *wünschenswertes*, Konsummuster des betrachteten (*de-*)meritorischen Gutes resultiert.<sup>26</sup> Der hier diskutierte Fall staatlich vorgegebener Konsumbeschränkungen zur Suchtpräventionen ließe sich auf dieses Konzept folgendermaßen übertragen: Die beobachtbaren Präferenzen des Individuums, Güter mit Suchtpotential in einem möglicherweise problematischen Ausmaß zu konsumieren, könnten legitimierweise unter Berufung auf einem vermeintlich besser informierten Expertenkreises übergangen werden, sofern deren vorgeschlagenes Konsumverhalten für das Individuum und die Gesellschaft unter Berücksichtigung fachlicher Expertise vorteilhaft erscheint. Damit übergeht *Richard Musgraves* Konzeption meritorischer Güter bewusst die Souveränität der Konsumenten und empfiehlt anstelle vermeintlich fehlerhafter individueller Werturteile eine alternative, externe Norm.<sup>27</sup>

Dem gegenüber versucht die erweiterte konstitutionenökonomische Analyse paternalistisch motivierter Handlungsbeschränkungen meritorische Eingriffe weniger auf Grundlage exogener Werte bzw. Normen zu legitimieren. Vielmehr soll stärker plausibilisiert werden, dass die Intention einer meritorischen Handlungsbeschränkung den Präferenzen des adressierten Individuums selbst entspricht. Um die Problemstellung einer individuellen Handlungsbeschränkung bei Abwesenheit zwischenmenschlicher Interaktion einer konstitutionenökonomischen Analyse zugänglich zu machen, schränkt dieser Ansatz die Annahme individueller Rationalität ein. Betrachtet werden Situationen, unter denen Individuen offenbar Schwierigkeiten haben, ihre vermeintlich vorhandenen individuellen Präferenzen in entsprechendes Handeln umzusetzen.

Die Annahme, dass eine beobachtbare Wahlhandlung nicht immer den Präferenzen bzw. Zielen eines Individuums entsprechen muss, ermögliche den Vertretern dieses Ansatzes die Rekonstruktion von *selbstschädigenden Verhaltensweisen*.<sup>28</sup> Selbstschädigende Verhaltens-

<sup>25</sup> Vgl. Müller, Tietzel (1997), S. 11 und S. 13.

<sup>26</sup> Vgl. Musgrave (2008)

<sup>27</sup> Vgl. Müller, Tietzel (1997), S. 11.

<sup>28</sup> Vgl. Koboldt (1995b), S. 48.

weisen treten demnach in Situationen auf, in denen ein Individuum mit seinen beobachtbaren Handlungen gegen seine eigene langfristige Zielsetzung verstößt.<sup>29</sup> Angenommen wird eine Situation, in der das Ergebnis einer bewussten Entscheidung von einer Vielzahl von kleineren Einzelentscheidungen abhängt. Hier sei es denkbar,

*„dass die in den jeweiligen Situationen getroffenen Einzelentscheidungen in der Gesamtheit dem vom Individuum gewollten Ergebnis systematisch entgegenstehen und nicht die präferierte Sequenz erzeugen.“*<sup>30</sup>

Bezogen auf die Gefahr einer Spielsüchterkrankung ließe sich dieses Gedankenexperiment dahingehend übersetzen, dass ein Individuum zunächst klar ein übergeordnetes Interesse hat, auf keinen Fall der Spielsucht mit allen, dem Individuum durchaus bekannten, negativen Folgen zu verfallen. In jeweiligen, dieses übergeordnete Interesse tangierenden Einzelentscheidungen, wie beispielsweise der spontanen Platzierung von Spieleinsätzen, könnte sich das Individuum von ganz anderen Präferenzen bzw. der Befriedigung anderer Bedürfnisse leiten lassen, sodass die mögliche Folge diese Sequenz von Einzelentscheidungen (*ein schrittweiser Kontrollverlust über das eigene Spielverhalten*) dem übergeordneten Gesamtinteresse konträr gegenüber steht oder zumindest davon abweicht.<sup>31</sup> Während es sich bei dieser Frage grundsätzlich um ein individuelles Selbstbindungsproblem handelt, könnte hier ein individuelles Interesse bestehen, sich selbst auf Entscheidungen oder Handlungsweisen verpflichten zu können oder durch veränderte Handlungsanreize eine optimalere Entscheidungssequenz herbeizuführen.<sup>32</sup> Damit könnte die Zustimmungsfähigkeit zu einer Handlungsbeschränkung auch abseits zwischenmenschlicher Interaktion bestehen.

Der Versuch einer konstitutionenökonomische Interpretation und Legitimation (*de-*)meritorischer Güter besteht folglich aus zwei Stufen: Zunächst wird versucht, einen Widerspruch zwischen den beobachtbaren Wahl- bzw. Konsumentenentscheidung eines Individuums und seinen langfristigen Zielen nachzuweisen. Aus der modellierten Abweichung zwischen einem beobachtbaren individuellen Handlungsergebnis, wie der medizinischer Diagnose der Spielsucht und

---

<sup>29</sup> Vgl. ebenda, S. 48.

<sup>30</sup> Koboldt (1995a), S.13.

<sup>31</sup> Gedankengang in Anlehnung an: Koboldt (1995a), S. 13.

<sup>32</sup> Vgl. Koboldt (1992), S. 51.



der unterstellten individuellen Präferenz, niemals spielsüchtig werden zu wollen, wird eine potenzielle Kooperationsrendite abgeleitet. Diese Rendite wäre zu realisieren, wenn sich das Individuum zu seinem eigenen Vorteil an seine unterstellte Präferenz binden würde. In diesem Fall würde das Individuum in gewisser Weise mit sich selber kooperieren und die vermeintlich kurzsichtige Freude am Glücksspiel zugunsten einer künftigen Suchtfreiheit aufgeben.

Im nächsten Schritt wird argumentiert, dass die Durchsetzung dieser Selbstbindung den Rückgriff auf einen Dritten als überwachende und sanktionierende Instanz notwendig machen würde. Die Aufgabe, Individuen bei der Verfolgung ihrer unterstellten Präferenzen durch bindende Mechanismen zu unterstützen, könnte nach Auffassung der Vertreter dieses Ansatzes dann von staatlicher Seite übernommen und beispielsweise in der Rechtsordnung als Verbot selbstschädigender Verhaltensweisen wie dem Konsum von Glücksspielformen mit hohem Suchtpotential oder dem Konsum von Drogen verankert werden.<sup>33</sup> Die Berechtigung dieser freiheitseinschränkenden Regelungen im Rechtsrahmen einer Gesellschaft soll dann in Anlehnung an die konstitutionelle Ökonomik durch den Nachweis allgemeiner Zustimmungsfähigkeit im Rahmen eines hypothetischen Konsenstests plausibilisiert werden.

Die folgende Analyse vertieft zunächst den Modellierungsversuch einer Abweichung zwischen beobachtbaren Handlungen und langfristigen Zielen eines Individuums. Darauf aufbauend wird das Argumentationsmuster nachgezeichnet, das auf Grundlage dieser hergeleiteten Abweichung eine meritorisch motivierte Konsumvorschrift im Rechtsrahmen legitimieren soll. Eine abschließende Erörterung am Ende dieses Kapitels diskutiert mögliche konzeptionelle Schwächen dieses argumentativen Legitimationsversuchs.

### **3.2.1 Vorüberlegungen zur Modellierung einer Abweichung zwischen individuellen Zielen und tatsächlichen Handlungen**

Der argumentative Legitimationsversuch paternalistischer Handlungsbeschränkungen basiert auf eine modellierte Abweichung zwischen den langfristigen Zielen und den tatsächlichen Handlungen eines Individuums. Die angesprochene Konzeption meritorischer

---

<sup>33</sup> Vgl. Koboldt (1995b), S. 49.

Güter von *Richard Musgrave* modelliert diesen Widerspruch zwischen einem beobachteten Konsumverhalten und einem *erstrebenswerten* Konsumverhalten über den Abgleich mit einer idealtypischen und auf externen Wertvorstellungen beruhenden Zielvorgabe.

Jüngere ökonomische Ansätze versuchen bei der Rekonstruktion von Abweichungen zwischen angestrebten Zielvorgaben und diesen Zielen widersprechenden Konsumhandlungen die individuelle Perspektive an keiner Stelle zu Gunsten einer wertenden externen Perspektive aufzugeben.<sup>34</sup> Alternativ soll gezeigt werden, dass ein Individuum seine eigenen individuellen Zielvorgaben systematisch verfehlen kann, weil es sich in der kurzfristigen Abwägung seiner alltäglichen Konsumentscheidungen von zeitnahen Überlegungen leiten lässt und die langfristigen Folgen der Handlung unzureichend berücksichtigt.

### 3.2.2 Unterschiedliche Präferenzordnungen und zeitinkonsistentes Verhalten

Ausgangspunkt für die jüngere ökonomische Literatur zu meritorisch motivierten Konsumbeschränkungen ist die scheinbare Unvereinbarkeit des im Rational-Choice Ansatz modellierten widerspruchsfreien Individuums mit Beobachtungen von Willensschwäche im menschlichen Verhalten. Ein häufig angeführtes Beispiel sind Individuen, die auf der einen Seite angeben, das Rauchen einstellen zu wollen und ungeachtet dessen immer wieder Tabak konsumieren.<sup>35</sup> Dieses Beispiel lässt sich auch auf die Problematik der Spielsucht übertragen, wenn Spielern die Probleme ihrer Konsumintensität zwar bekannt sind, sie in alltäglichen Situationen jedoch in ein bestehendes Konsummuster verfallen und ein kontrollierter Umgang mit Glücksspielen nicht möglich ist. Um sich dem Phänomen der Willensschwäche ökonomisch zu nähern, unterstellen einige Ökonomen jedem Individuum eine mehrstufige Hierarchie in seiner Präferenzordnung.<sup>36</sup> Diese Hypothesenbildung über individuelle Präferenzen weicht von weiten Teilen der ökonomischen Theorie ab, die individuellen Präferenzen als gegeben annimmt, das For-

---

<sup>34</sup> Vgl. Schröder (2007), S. 49.

<sup>35</sup> Vgl. Beckmann (2007), S. 4:

<sup>36</sup> Bekannte Vertreter des Ansatzes sich selbst widersprechender Individuen sind Brannan, Lomasky (1983) oder Schelling, zu Schelling vgl. Beckmann (2007):

schungsprogramm auf die Analyse von Restriktionen beschränkt und Fragen zu nicht einwandfrei beobachtbaren Vorgängen im Inneren des Menschen an Nachbardisziplinen wie die Psychologie weitergibt.<sup>37</sup>

Innerhalb der diskutierten mehrstufigen Hierarchie der Präferenzen wird angenommen, dass auf einer übergeordneten Ebene jedes Individuum eine Vorstellung entwickelt, welches Verhalten in langfristiger Perspektive für sich vorteilhaft sei und wie es sich zur Zielerreichung in bestimmten Entscheidungssituationen zu verhalten hätte.<sup>38</sup> Anders formuliert würde bei diesem Prozess ein Individuum überlegen, welche Präferenzen es sich auf Handlungsebene geben möchte. Folglich betiteln *Geoffrey Brennan* und *Loren Lomasky* diese Art von Meta-Präferenzen in ihren Arbeiten als *reflektive Präferenzen*.<sup>39</sup> Unterhalb dieser *reflektiven Präferenzenordnung* würden auf der Handlungsebene handlungsleitende Präferenzen bestehen, die nicht auf langfristige Überlegungen zurückgreifen, sondern beispielsweise vor einer Konsumententscheidung kurzfristig die Vor- und Nachteile abwägen. Da gerade in einer kurzfristigen, handlungsleitenden Abwägung der unmittelbar entstehende Nutzen aus einer Konsumententscheidung wie dem Nachgeben nach dem Wunsch nach einer Zigarette oder der Teilnahme am Glücksspiel überwiegen kann, könnten diese auch als *Marktpreferenzen* betitelten handlungsleitenden Präferenzen von der *reflektiven Präferenzenordnung* eines Individuums deutlich abweichen.<sup>40</sup>

In der Tat scheint diese ökonomische Interpretation eines langfristig ungewollten und durch kurzsichtige Entscheidungen bedingten Konsummusters mit Hilfe alternierender Präferenzordnungen der gängigen Beschreibung der Glücksspielsucht in der Suchtforschung zu entsprechen, wonach pathologisches Glücksspiel als kurzfristige Impulshandlungen unter Ausblendung langfristiger Folgen klassifiziert wird. Von Impulshandlungen betroffene Personen weisen einen verstärkten Drang auf, kurzfristig einem Verlangen ohne Rücksicht auf potenzielle Konsequenzen nachzugeben.<sup>41</sup> Bei der Entscheidung für die Platzierung von Wetten oder für die Teilnahme

---

<sup>37</sup> Vgl. Erlei (1992), S. 34.

<sup>38</sup> Vgl. Erlei (1992), S. 36 sowie Müller, Tietzel (1997), S. 33.

<sup>39</sup> Vgl. Brannan, Lomasky (1983), S. 196.

<sup>40</sup> Vgl. Erlei (1992), S. 36.

<sup>41</sup> Vgl. Scharfetter (2010) S. 299.

am Automatenenspiel gemäß den eigenen *Marktpreferenzen* dürften für ein suchtgefährdetes oder spielsüchtiges Individuum die Vorzüge des direkt verfügbaren Konsums deutlich überwiegen, während der durch eine verringerte Spieltätigkeit langfristig erzielbare Vorzug eines Lebens ohne Suchtzwänge bei dieser kurzfristigen Entscheidungsfindung nur eine untergeordnete Rolle spielen oder gänzlich ausgeblendet werden dürfte. Damit wäre die Ursache für das Abweichen der beobachtbaren *Marktpreferenzen* von den angenommenen individuellen *reflektiven Präferenzen* auf ein zeitinkonsistentes Verhalten zurückzuführen.

### 3.2.3 Empirische Befunde zu zeitinkonsistentem Verhalten im Zusammenhang mit der Glücksspielsucht

Die Existenz und Ausprägung einer mehrstufigen, individuellen Präferenzordnung lässt sich aus einer außenstehenden Perspektive nicht unmittelbar ablesen oder beobachten. Ein gängiger Forschungsansatz ist es daher, indirekte Rückschlüsse über individuelle Ziele und widersprüchlichen Handlungen aus der Beobachtung des menschlichen Verhaltens zu ziehen. Forschungsziel ist es dabei, eine Abweichung zwischen einer beobachtbaren Wahlhandlung und konträren langfristigen Zielvorstellungen eines Individuums nachzuweisen.

Der hier diskutierte Legitimationsversuch führt die Existenz einer sich systematisch widersprechenden mehrstufigen Präferenzordnung auf zeitinkonsistentes individuelles Verhalten zurück. Zeitinkonsistentes Verhalten ist im Forschungsprogramm der experimentellen Wirtschaftsforschung sowie der Nachbardisziplin der experimentellen Psychologie umfangreich untersucht.<sup>42</sup> Diese auch *hyperbolic discounting* genannte menschliche Verhaltensweise beschreibt eine in Experimenten reproduzierbare auftretende Ungeduld beziehungsweise vermeintliche Überbewertung zeitnaher Belohnungen.<sup>43</sup>

Überträgt man diesen Gedanken des *hyperbolic discounting* auf Suchtgefahren, so könnten Menschen bei der Konsumententscheidung über ein unmittelbar verfügbares Gut dazu neigen, den direkt erzielbaren Nutzen aus der Befriedigung ihrer Bedürfnisse stärker zu

---

<sup>42</sup> Ein Überblick über zentrale Experimente und Ergebnisse zu zeitinkonsistentem Verhalten und hyperbolischer Diskontierung findet sich in Frederick, Loewenstein, O'Donoghue (2002).

<sup>43</sup> Vgl. Van Aaken (2006), S. 119.

gewichten als den langfristig höheren Nutzen eines Lebens ohne die Folgen einer Suchtkrankheit. Sofern die Möglichkeit einer zeitnahen Belohnung durch direkten Konsum jedoch nicht gegeben ist und die Konsumententscheidung aus einer zeitlichen Distanz heraus bewertet werden müsste, würde die langfristig vorteilhaftere Variante eines Lebens ohne Suchtkrankheit bevorzugt.

In Experimenten zeigt sich die Tendenz, dass kleinere, dafür direkt erfolgende Belohnungen oder Auszahlungen größeren Beträgen vorgezogen werden, sobald die größeren Beträge nur nach einer längeren Wartezeit erzielbar sind. Sofern keine der Belohnungen direkt verfügbar und eine Auszahlung ohnehin mit einer längeren Wartezeit verbunden ist, verschwindet diese scheinbar irrationale Wahl. Probanden ziehen dann größere Auszahlungen wieder kleineren Auszahlungen vor, selbst wenn dazu eine längere Wartezeit in Kauf zu nehmen ist.<sup>44</sup>

Im Zusammenhang mit pathologischem Glücksspiel ist zeitinkonsistentes Verhalten in mehreren Studien und Experimenten untersucht worden. *Brady Reynolds (2006)* bieten in einem zusammenfassenden Überblicksartikel einen guten Einblick in Aufbau und Ergebnisse aktueller Experimente auf diesem Gebiet.<sup>45</sup> Die zusammengefassten Studien untersuchen den Zusammenhang zwischen dem individuellen Spielverhalten der Probanden und ihrer Tendenz zu hyperbolischer Diskontierung. Die jeweilige Tendenz, kurzfristige Gewinne längerfristigen Vorteilen vorzuziehen, wird üblicherweise mit hypothetischen Auswahlfragen erhoben. Ein Beispiel für eine solche Frage ist, ob ein Proband € 10 Auszahlung in 180 Tagen oder € 3 direkte Auszahlung bevorzugt.<sup>46</sup> Im Regelfall erfolgt eine zeitverzögerte tatsächliche Auszahlung in Anlehnung an die gewählte Option.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Vgl. Frederick, Loewenstein und O'Donoghue (2002), S. 360.

<sup>45</sup> Vgl. Reynolds (2006), 651–667: Die im weiteren Verlauf beschriebenen Ergebnisse der Experimente von Petry und Caserella (1999), Petry (2001) sowie Allesie und Petry (2003) finden sich in diesem Überblick.

<sup>46</sup> Vgl. Reynolds (2006), S. 653.

<sup>47</sup> Vgl. ebenda S. 653: In mehreren Studien konnte jedoch nachgewiesen werden, dass sowohl Experimente mit tatsächlicher als auch rein hypothetischer Auszahlung zu sehr ähnlichen Ergebnissen führen und dieser Unterschied im experimentellen Design zu keinen systematischen Verzerrungen führt.

Nancy M. Petry und Thomas Casarella (1999) und Nancy M. Petry (2001) haben in Ihren Studien die Unterschiede zwischen Probanden ohne problematisches Spielverhalten und Probanden mit pathologischem Spielverhalten untersucht. Bei Teilnehmern mit Suchtproblem zeigte sich eine deutlich höhere Ungeduld zugunsten direkter Gewinne. Die Probanden ohne kritisches Spielverhalten zeigten ein vermeintlich rationales Wahlverhalten und waren auch auf Grund der deutlichen Auszahlungsunterschiede zwischen direkter und späterer Verfügbarkeit (zwischen \$ 100 und \$ 1000 Unterschied) bereit, sich zugunsten des höheren Gewinns zu gedulden. Die als spiel-süchtig eingestuften Teilnehmer erzielten nur dann vergleichbare Gewinne, wenn alle Auszahlungsoptionen mit einer signifikanten Wartezeit verbunden waren.<sup>48</sup>

Sheila M. Alessi und Nancy M. Petry (2003) haben darüber hinaus den Einfluss der Intensität des Spielverhaltens untersucht. Bei vergleichbarem Versuchsaufbau wurden die Probanden in drei Gruppen unterteilt.<sup>49</sup> Die erste Gruppe bestand aus Teilnehmern mit extremen, pathologischem Spielverhalten, während in einer zweiten Gruppe Spieler mit intensiver und bereits als kritisch eingestufte Spielhäufigkeit zusammengefasst wurden. Die dritte Kontroll-Gruppe bildeten Teilnehmer ohne Bezug zum Glücksspiel. Im Ergebnis zeigte sich bereits ein deutlicher Unterschied zwischen der ersten und der zweiten Gruppe: Während der Unterschied zwischen Nicht-Spielern und intensiven Spielern ohne pathologisches Suchtverhalten relativ gering ausfiel, zeigten erst die Probanden der ersten Gruppe mit einem als pathologisch eingestuften Spielverhalten eine ausgeprägte hyperbolische Diskontierung. Wie auch bei den anderen Experimenten führte bei dieser Teilnehmergruppe die beobachtete Präferenz für direkte Auszahlungen zu deutlich geringeren Gesamtgewinnen.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Vgl. ebenda, S. 663: Um den Effekt der Spielsuchterkrankung möglichst ohne Verzerrung Erheben zu könne, wurden in beiden Gruppen Probanden mit einem zusätzlichen Substanzmissbrauchsproblem gesondert ausgewertet.

<sup>49</sup> Die Unterteilung erfolgte auf Basis eines standardisierten Erhebungsmethode zur Intensität des individuellen Spielverhaltens (SOGH), entwickelt am Illinois Institute for Addiction Recovery, einsehbar unter: <http://www.addictionrecov.org/southoak.aspx>.

<sup>50</sup> Vgl. Reynolds (2006), S. 664.

Letztlich ermöglichen die hier vorgestellten Experimente jedoch keinen stringent logischen Rückschluss auf die tatsächlichen Präferenzen eines Individuums. Die Beobachtung, dass pathologische Spieler aufgrund einer ausgeprägten Ungeduld eine signifikant geringere Auszahlung erzielen, liefert zwar ein Indiz dafür, dass sich diese Personengruppe aufgrund der Übergewichtung zeitnaher Belohnung auf längere Sicht schlechter stellt. Dennoch bedarf es einer externen Interpretation dieser Ergebnisse, um abzuleiten, dass die gewählten Auszahlungsoptionen aufgrund des letztlich geringeren Gewinns gegen die eigentlichen Ziele bzw. die *reflektiven Präferenzen* des Probanden verstoßen. Eine in sich geschlossene Beweisführung, dass eine Zugangssperre zu kurzfristigen Konsummöglichkeiten den Präferenzen aller glücksspielaaffinen Probanden entspricht, lässt sich durch die experimentelle Beobachtung nicht erbringen.

Die Existenz von übergeordneten, individuellen Präferenzen, deren Verfolgung ein überlegenes Handlungsergebnis ermöglichen würde, kann daher nur auf die Kombination von Indizien gestützt werden. Im hier diskutierten Fall könnten die Ergebnisse der Experimente gegebenenfalls in Kombination mit dem beobachtbaren Wunsch aller sich in Therapie begebener erkrankter Spieler nach einem suchtfreien Leben als Indizien interpretiert werden, dass zumindest bei dieser Personengruppe die beobachtbaren Wahlhandlungen nicht den langfristigen Präferenzen entsprochen haben könnten. Auf Grundlage dieser Indizien müsste dann gefolgert werden, dass eine Korrektur der kurzfristigen handlungsleitenden Präferenzen dem langfristigen Willen der betroffenen Individuen entsprochen hätte.

### 3.2.4 Hypothetische Zustimmungen auf konstitutioneller Ebene

Sofern man der oben vorgestellten Rekonstruktion individueller Präferenzen folgt und eine Bindung an die angenommenen langfristigen Präferenzen durch Handlungsbeschränkungen als individuellen Willen des betroffenen Personenkreises interpretiert, stellt sich die Frage, warum diese Einschränkung der Handlungsoptionen auch im Interesse der restlichen Individuen liegen sollte. Wenn die Hilfestellung zur Realisierung der unterstellten langfristigen individuellen Präferenzen durch eine Verbotsregelung bereitgestellt werden soll, wäre bei Beibehaltung der kontrakttheoretischen Perspektive die Zustimmung aller vom Verbot betroffenen Personen notwendig.



Bezogen auf die Suchtproblematik des Glücksspiels besteht die Situation, dass der Großteil der Spielteilnehmer einen kontrollierten Umgang mit dem eigenen Glücksspielkonsum pflegen kann. Für diesen Befund spricht die Tatsache, dass nur ein geringer Anteil der Spielteilnehmer an einer Spielsucht erkrankt. Zumindest bei dieser großen Personengruppe wäre durch ein Verbot mit Nutzeneinbußen zu rechnen. Da durch eine Zugangsbeschränkung zu bislang präferierten Gütern von einer individuellen Verschlechterung auszugehen ist, erscheint eine hypothetische allgemeine Zustimmungsfähigkeit nicht unmittelbar einleuchtend.

Diese Zweiteilung der Glücksspielkonsumenten in eine große Gruppe mit kontrolliertem Umgang und eine Minderheit mit pathologischem Spielverhalten legt jedoch auch die Überlegung nahe, dass die (*hypothetische*) individuelle Zustimmungsfähigkeit zu Konsumbeschränkungen nicht unerheblich von der jeweiligen Situation des betrachteten Individuums abhängt. Während im Fall pathologischer Spieler zumindest Indizien für die langfristige Vorteilhaftigkeit einer einschränkenden Regelung hergeleitet werden können, erscheinen Beschränkungen der Konsumentensouveränität aus der Perspektive nicht betroffener Personen der Tendenz nach eher nachteilhaft.

Um die Entscheidungsfindung über die Vorteilhaftigkeit einer einschränkenden Regel vom Einfluss der jeweiligen Einzelumstände zu befreien, bemühen die Vertreter einer individualistischen Meritorik das von *John Rawls* geprägte Bild eines *Schleiers der Unwissenheit*.<sup>51</sup> Ziel dieser aus der Gerechtigkeitstheorie stammenden Metapher ist es, den Entscheidungsprozess über grundlegende Spielregeln in einer Gemeinschaft unabhängig von der individuellen Position ihrer Mitglieder analysieren zu können. Hintergrund ist die Überlegung, dass die fiktiven Gesellschaftsmitglieder nur dann unvoreingenommen über die tatsächliche Vorteilhaftigkeit von gemeinsamen Spielregeln entscheiden können, wenn sie ihre exakte Lebenssituation noch nicht kennen und daher nicht wissen, wie sie im späteren laufenden politischen Prozess von den Entscheidungen auf Grundlage der gemeinsamen Regeln konkret betroffen sein werden.<sup>52</sup> *Buchanan* konkretisiert dieses Modell und spricht in seinen zeitgleich zu *Rawls* entwickelten Überlegungen von einem *Schleier der Unsicherheit*.<sup>53</sup> Um

---

51 Vgl. Tietzel, Müller (1997), S. 13 sowie Aufderheide (1995), S. 84.

52 Vgl. Kirchgässner (2012), S. 10.

53 Vgl. Brennan, Buchanan (1993), S.37-41.



eine einstimmige Übereinkunft über gemeinsame Spielregeln gewährleisten zu können, verweist er auf die Notwendigkeit eines hohen Abstraktionsniveaus der zur Abstimmung stehenden Regeln.<sup>54</sup>

Zur Verdeutlichung eines durch zunehmende Abstraktion entstehenden *Schleier der Unsicherheit* führt James M. Buchanan das Beispiel eines Milchbauers an, der gefragt, ob der Staat die Milchsubventionen aufrechterhalten soll, mit hoher Wahrscheinlichkeit für eine Fortsetzung der Subventionspolitik votieren wird. Sofern aber über die grundsätzliche Regel abgestimmt wird, ob der Staat einigen seiner Bürger durch Subventionen Vorteile gegenüber anderen auf Kosten derer Steuergelder verschaffen darf, könnte die Abkehr von staatlichen Subventionen auch für den Milchbauer zustimmungsfähig werden, weil er unsicher darüber ist, wie nutzenmindernd sich eine unkontrollierte Subventionspolitik für ihn auswirken würde.<sup>55</sup> Sofern folglich eine große individuelle Unsicherheit besteht, ob sich eine Regelung zu einem späteren Zeitpunkt positiv oder negativ auf die eigene Situation auswirkt, könnten eigennützige Überlegungen der hypothetischen Individuen dazu führen, dass Kosten und Nutzen einer Regelung losgelöst von der eigenen jeweiligen Lebenssituation bewertet werden.

Diese Überlegung lässt sich dann auf die hier diskutierte hypothetische individuelle Zustimmung zu einer Konsumvorgabe zum Schutz vor vermeintlich selbstschädigenden Konsumgewohnheiten übertragen. Unter der Abstraktion von einer individuellen Suchtanfälligkeit lassen sich dann Vermutungen über den Ausgang individueller Abwägung der Gesellschaftsmitglieder zwischen der Nutzensteigerung und der Nutzenminderung eines Verbots anstellen. Für das Nachempfinden dieser individuellen Abwägung bietet es sich an, ein potenzielles Glücksspielverbot im Bild der Kaufentscheidung einer Versicherung gegen Glücksspielsucht zu interpretieren. Die erste Determinante dieses Entscheidungsproblems ist die Schadenswahrscheinlichkeit. In unserem Fall also das Risiko, einer Bevölkerungsgruppe mit einem pathologischen Suchtproblem anzugehören. Weitere Determinanten sind die Schadenshöhe und die Kosten für die Versicherungsprämie. In unserem Fall würde sich die Schadenshöhe aus individuellen materiellen und immateriellen Schäden im Fall einer Suchterkrankung ergeben. Die Kosten für die Versicherung

---

<sup>54</sup> Vgl. Brennan, Buchanan (1993) S.36.

<sup>55</sup> Vgl. Brennan, Buchanan (1993) S.38.

würden sich aus dem entgangenen Nutzen ergeben, der sich für ein Individuum ohne Suchtproblem bei einem Verbot von Glücksspielen ergibt.<sup>56</sup> Als letzte Determinante käme dann noch die individuelle Risikoeinstellung hinzu. Betrachtet man einen hypothetischen Fall mit einer Erkrankungswahrscheinlichkeit von 50 Prozent und identischer Schadens- und Prämienhöhe, würden sich in Abhängigkeit von dieser individuellen Risikovorliebe jeweils unterschiedliche Abwägungsergebnisse einstellen. In diesem konstruierten Fall ist der Erwartungswert einer Versicherung bzw. eines Verbots identisch mit einer Situation ohne Regelung, in der das Auftreten der Sucht bei Abstraktion der individuellen Suchtanfälligkeit einem Münzwurf gleicht. Risikoneutrale Individuen wären in diesem Fall indifferent. Risikoscheue Individuen mit einer Schadens- bzw. Verlustaversion würden das sichere Ergebnis eines Glücksspielverbots ohne eintretenden Schaden und ohne möglicherweise realisierbaren Mehrwert aus dem Glücksspiel einem zufälligen Münzwurf vorziehen. Risikofreudige Individuen würden im Gegenzug eine Zufallsentscheidung dem vorhersagbaren Ergebnis eines bindenden Verbots vorziehen.

Die Aufgliederung dieser Determinanten des individuellen Entscheidungskalküls verdeutlicht, dass für eine Plausibilisierung einer hypothetischen Zustimmung zu einem Verbot eine Reihe von (*externen*) Annahmen getroffen werden müssen, die das Ergebnis der hypothetischen Entscheidung maßgeblich beeinflussen. Die Schadenswahrscheinlichkeit ließe sich auf Grundlage bestehender Studien zum Suchtpotential unterschiedlicher Glücksspielformen wohl noch vergleichsweise einfach eingrenzen (*vgl. Kapitel 4.1.4.*). Schwieriger wird es, die individuelle Schadenshöhe im Fall einer Suchterkrankung und den Wert des individuellen entgangenen Nutzens durch ein Spielverbot abzustecken. Ähnliches gilt für möglichst plausible Aussagen hinsichtlich der anzunehmenden Risikoneigung.

Trotz dieser Unwägbarkeiten bei der Bestimmung aller relevanten Parameter erscheint ein allgemeiner gesellschaftlicher Konsens zu einem Glücksspielverbot vor allem aufgrund der geringen Schadenswahrscheinlichkeit bzw. Erkrankungswahrscheinlichkeit kaum rekonstruierbar. Im Umkehrschluss bedeutet eine geringe Scha-

---

<sup>56</sup> Dieses einfache Beispiel abstrahiert von administrativen Kosten zur wirklichen Umsetzung eines Verbots, die unabhängig vom Schadensfall auftreten und in die Kosten-Nutzen Abwägung eines Verbots noch einbezogen werden müssten.

denswahrscheinlichkeit auch eine hohe Wahrscheinlichkeit für entgangener Nutzen im wahrscheinlicheren Fall eines unproblematischen Konsums. Selbst wenn nur wenig Nutzen bzw. Freude aus dem Glücksspielkonsum unterstellt und eine signifikante Schadenshöhe und große Risikoaversion angenommen wird, bleibt eine allgemeine Vorteilhaftigkeit einer Verbotsregelung höchst zweifelhaft – und damit auch die an diese Vorteilhaftigkeit gekoppelte hypothetische Zustimmung.

### 3.3 Zwischenfazit I: Die Vorteilhaftigkeit von generellen Konsumverboten zum Selbstschutz lässt sich konstitutionenökonomisch nicht herleiten

Der hier vorgestellte Legitimationsversuch von (*de*-)meritorischen Markteingriffen zielt darauf ab, die Unvereinbarkeit von *Richard Musgrave's* Konzept meritorischer Güter mit einer individualistischen Grundposition aufzulösen. Indem von außen herangetragene Präferenzen durch individuelle *Metapräferenzen* ersetzt werden, beansprucht dieser Ansatz für sich, den Widerspruch zwischen paternalistischen Staatseingriffen und der Konsumentensouveränität überwunden zu haben. Da das Regelungsziel eines (*de*-)meritorischen Staatseingriffs fortan definitorisch nicht mehr einer externen Wertvorstellung, sondern dem (*langfristigen*) individuellen Willen der betroffenen Individuen entsprechen soll, entspränge eine entsprechende Beschränkung individuellen Zielvorstellungen. Sofern sich identische Zielvorstellungen für alle betroffenen Individuen rekonstruieren ließen, wäre eine Beschränkung potenziell zustimmungs- und konsensfähig. Einige Ökonomen, wie beispielsweise *Gebhard Kirchgässner*, kommen daher zu dem Ergebnis, dass dieses Legitimationskonzept meritorischer Eingriffe den Anforderungen des normativen Individualismus genügt, da individuelle Entscheidungen im Fokus der Analyse stehen.<sup>57</sup>

Das Untersuchungsergebnis, inwieweit eine Verbotsregelung der individuellen Zielvorstellung entsprechen könnte, hängt dabei aber erheblich von den Annahmen des Wissenschaftlers ab. Werden Annahmen in Richtung sehr großer Schadenshöhe, sehr geringem Nutzen aus der Spielteilnahme und einer ausgeprägten Risikoaversion getroffen, wird eine hypothetische Zustimmung sicher etwas wahr-

---

<sup>57</sup> Vgl. Kirchgässner (2012), S. 10.

scheinlicher. Sofern sich die Rekonstruktion einer potenziellen individuellen Zustimmung aber ausdrücklich auf ein hypothetisches Gedankenexperiment beschränkt, erscheinen die erforderlichen exogenen Setzungen zunächst auch wenig kritisch: Wenn eine hypothetisch hergeleitete Zustimmung auf wenig realitätsnahen Annahmen beruht, könnte man erwarten, dass das Gedankenexperiment auch in einer realen Debatte um ein Verbot auch keine Überzeugungskraft entfaltet.

Problematisch wäre es hingegen, wenn unmittelbar aus einer hypothetisch hergeleiteten Konsensfähigkeit eines Verbots auf die Legitimität einer Verbotsregel geschlossen würde. Eine solche Argumentationskette wäre mit einer konsistenten individualistischen Methodik nicht vereinbar. Wenn eine normativ individualistische Grundposition des Ausgangspunkt einer wissenschaftlichen ökonomischen Analyse bildet, sind konsistente Rückschlüsse auf eine tatsächliche Vorteilhaftigkeit einer Regel nur dann möglich, wenn die betroffenen Individuen freiwillig zustimmen konnten (vgl. auch Kapitel 4.1).<sup>58</sup>

Jeder konstitutionenökonomischen hergeleitete Begründungsversuch für Regeln kehrt diese Logik zunächst um: Statt die Vorteilhaftigkeit einer Regelung an der freiwilligen Zustimmung festzumachen, soll eine argumentativ hergeleitete Vorteilhaftigkeit die freiwillige Zustimmung der betroffenen Individuen plausibilisieren. Sobald die Notwendigkeit einer tatsächlichen Zustimmung durch eine hypothetische Zustimmung zu einer Regelung ersetzt wird, sind Annahmen über die von außen nicht beobachtbaren individuellen Präferenzen zu treffen. Es bleibt immer das Risiko, dass tatsächliche individuelle Interessen und Zielvorstellungen nicht oder nur unzureichend erfasst werden. Zur weiteren Veranschaulichung dieser Problematik bietet es sich an, in der von Viktor Vanberg geprägten Kategorisierung zwischen einem wohlfahrtsökonomisch geprägtem „Nutzen-Individualismus“ und einem konsensorientierterem „Wahl-Individualismus“ zu denken.<sup>59</sup>

Offenbar bietet der Konsum eines Gutes mit Suchtpotential wie beispielsweise die Teilnahme an einem Glücksspiel für einige Individuen einen Nutzen. Aus außenstehender Perspektive lässt sich jedoch nur die Tatsache beobachten, dass ein Individuum dieses Gut nach-

---

<sup>58</sup> Vgl. Märkt (2002), S.26.

<sup>59</sup> Vanberg (2000), S. 257.

fragt und dem Glücksspiel damit einen beliebigen Wert beimisst.<sup>60</sup> Die genaue Wertigkeit ist dabei aus außenstehender Perspektive nicht zu beziffern. Eine solche Bewertung muss jedoch jeder Ansatz vornehmen, der versucht, das Potential einer individuellen Besserstellung durch eine Zugangsbeschränkung zu plausibilisieren, um darauf aufbauend eine Verbotsregelung zu begründen. Zwangsläufig ist in diesem Fall die Frage zu beantworten, in welchem Verhältnis der aus dem Glücksspiel gezogene Mehrwert zum Preis einer möglichen Suchterkrankung steht. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine beobachtete Präferenz zugunsten zeitnaher Belohnungen auf Kosten einer langfristigen Besserstellung zwangsläufig immer negativ gewertet werden soll. Auch wenn es aus außenstehender Perspektive nicht immer verständlich erscheinen mag, könnte auch der Fokus auf ein kurzfristiges Vergnügen unter bewusster Inkaufnahme langfristiger Risiken dem individuellen Lebensentwurf einiger Mitmenschen entsprechen.<sup>61</sup>

Die Beantwortung dieses Abwägungsproblems ist mit erheblichen methodischen Problemen verbunden. Gibt man auf Grundlage der Expertise der Sucht- und Verhaltensforschung eine eindeutige Antwort auf diese Frage, so muss dem zwangsläufig die Annahme zugrunde liegen, dass sich individuelle Nutzenpositionen auf einer kardinalen Skalar sauber erfassen und verrechnen lassen.<sup>62</sup> Sobald im hier diskutierten Beispiel der angenommene Nutzenzuwachs einer Verbotsregelung (*verringerte Suchtgefahr*) die Nutzenminderung durch die Aufgabe der individuellen Freiheit (*keine Möglichkeit, legal dem Glücksspiel nachzugehen*) übersteigt, wäre eine solche Regelung aus nutzen-individualistischer Sicht bereits begrüßenswert.<sup>63</sup>

Viktor Vanberg verweist in seiner methodischen Kritik an einem solchen Vorgehen auf die Unmöglichkeit einer kardinalen Nutzenerfassung. Diese Kritik richtet sich ursprünglich an wohlfahrtsökonomische Ansätze, die suggerieren, den gesellschaftlichen Nutzen auf Grundlage angenommener Nutzenpositionen der Gesellschaftsmitglieder durch gegenseitige Verrechnung optimieren zu können. Die-

---

<sup>60</sup> In diesem Fall wäre es keineswegs glaubhaft, den Konsum kategorisch mit einem zwanghaften Suchtverhalten erklären zu wollen. Ein Suchtmuster ist vor dem Erstkonsum nicht begründbar.

<sup>61</sup> Vgl. Pies (1992), S. 77.

<sup>62</sup> Vgl. Vanberg (2000), S. 260.

<sup>63</sup> Vgl. Vanberg (2000), S. 261.

se Kritik lässt sich gut auf die Diskussion um die Vorteilhaftigkeit von Verbotsregelungen zum Selbstschutz übertragen. Der Unterschied ist lediglich, dass die von Viktor Vanberg als „Nutzen-Individualismus“ kritisierte wohlfahrtsökonomische Verrechnung den gesellschaftlichen Nutzen zu maximieren versucht, während die Maximierungsversuche im hier vorliegenden Fall den Nutzen eines Individuums betreffen. In beiden Fällen wird das individuelle (*Wahl*-)Urteil<sup>64</sup> der betroffenen Personen übergangen und durch ein externes Bewertungskriterium auf Grundlage von Beobachtungen oder Expertenmeinungen ersetzt.<sup>65</sup>

Im Umkehrschluss wäre es allerdings auch voreilig, einer vertragstheoretischen Analyse von Handlungsbeschränkungen aufgrund ihrer methodischen Grenzen einen Erkenntnisgewinn abzustreiten.<sup>66</sup> Sofern die Annahmen und Grenzen dieser Methodik offengelegt werden, liefert dieser Ansatz eine gute Systematisierung des individuellen Entscheidungskalküls im Fall von *Selbstbindungsproblemen*.

Weiter regt der Ansatz dazu an, die von James M. Buchanan vorgeschlagene Abgrenzung von Situationen zu hinterfragen, die eine potentielle Kooperationsrendite durch freiheitsbeschneidende Regeln versprechen (*vgl. Kapitel 3.1*): Im Rahmen der vertragstheoretischen Analyse soll die ökonomische Rekonstruktion individuellen Zustimmungsfähigkeit Situationen aufdecken, die Tauschgewinne durch eine kollektive Regelsetzung versprechen. Sofern der Möglichkeitenraum für diese Tauschgewinne nur auf Situationen mit zwischenmenschlicher Interaktion beschränkt bleibt, bleiben mögliche Tauschgewinn im Fall von Selbstbindungsproblemen bei der

---

<sup>64</sup> Hiervon leitet sich das Gegensatzpaar *Wahl-Individualismus* und *Nutzen-Individualismus* ab

<sup>65</sup> Viktor Vanberg spricht in diesem Kontext auch davon, dass die betroffenen Individuen dem um Optimierung bemühten Ökonomen ausschließlich als „Stationen zur Nutzenmessung“ dienen würden. Vgl. Vanberg (2000) S. 257.

<sup>66</sup> Verdeutlicht sei an dieser Stelle nochmals, dass die methodische Grenze einer mangelnden Allgemeingültigkeit bzw. Bindungswirkung bei jeder verfassungsökonomischen Analyse besteht. Auch wenn Situationen mit zwischenmenschlicher Interaktion untersucht werden, kann der Wissenschaftler auf Grundlage eines angenommenen ökonomischen Handlungsmodells lediglich eine Hypothesenbildung über die individuellen Präferenzen und damit über den Grad einer hypothetischen Zustimmung betreiben.

Analyse per Definition außen vor. Zumindest für den Kreis der von Spielsucht betroffenen Individuen kann allerdings keineswegs sicher ausgeschlossen werden, dass der Tausch eines Teils der eigenen Handlungsfreiheit durch wirksame Sperre zum Spielzugang gegen eine Chance auf ein langfristiges Leben ohne Suchtproblem nicht doch ein gewinnbringendes Geschäft bzw. eine Allokationsverbesserung und mithin zustimmungsfähig sein könnte.<sup>67</sup> Immer dort, wo ein Individuum diesen Tauschgewinn aufgrund von Selbstbindungsproblemen langfristig nicht auf sich allein gestellt realisieren kann, wäre auch die hypothetische Zustimmung zu einer kollektiven Regel denkbar. Auch wenn sich letztlich eine theoretische, allgemeine Zustimmungsfähigkeit für eine Konsumbeschränkung im vorliegenden Fall nicht plausibilisieren lässt, eignet sich die vertragstheoretische Betrachtung zumindest zur Problemanalyse.

Gerade auch aufgrund der wenig plausiblen allgemeinen Zustimmungsfähigkeit eines Konsumverbots ergeben sich für die ökonomische Auseinandersetzung spannende Anschlussfragen. Auf der Suche nach bisher ungenutzten Tauschgewinnen wäre nach einem Regulierungsrahmen für den Glücksspielmarkt zu suchen, der der Bevölkerung einen freiwilligen Selbstschutz vor Suchtgefahren ermöglicht. Gesucht wird demnach ein wirksamer Mechanismus, bei dem interessierte Individuen freiwillig ihre individuelle Handlungsfreiheit gegen eine möglichst suchtfreie Zukunft eintauschen können, ohne die Handlungsfreiheit nicht interessierter Mitmenschen zu beschränken.

Immer wenn die bloße Kenntnis der Suchtgefahren Individuen keine ausreichende Hilfestellung ist, könnte daher eine wirksame Selbstsperre eine Alternative sein. An die Stelle eines auf externe Wertsetzungen aufbauenden generellen Konsumverbots würde im Fall einer individuellen Selbstsperre die tatsächliche Zustimmung die Konsumbeschränkung konsistent legitimieren. Die letztendliche Entscheidung, ob ein Leben ohne Spielsucht den langfristigen Zielen eines Individuums entspricht, würde an den mündigen Konsumenten übertragen. Die Frage, ob sich betroffene Personen bei ihren Konsumententscheidungen helfen lassen und dafür einen Teil ihrer kurzfristigen Entscheidungsfreiheit aufgeben wollen, würde nicht mehr von Dritten entschieden, sondern direkt an die Individuen

---

<sup>67</sup> Es lässt sich aus der externen Beobachtung aber natürlich genauso wenig beweisen, dass diese individuellen Tauschgewinne tatsächlich bestehen.



weitergegeben.<sup>68</sup> Darüber hinaus könnte eine freiwillige Beschränkung auch jenen Personen eine Hilfestellung bieten, die bislang nicht spielsüchtig sind. Sofern sich eine Person über ihre Fähigkeiten zu einem dauerhaft kontrollierten Konsum nicht sicher ist, könnte eine präventive Sperre eine wirksame Hilfestellung zur Suchtprävention bereitstellen. Aufgrund dieses enormen Potentials greift die spätere Bewertung der Marktordnung auf dem deutschen Glücksspielmarkt die Möglichkeiten einer Selbstsperre wieder auf.

Durch den Fokus auf freiwillige Selbstschutzmechanismen wird gleichwohl aber eine finale Antwort auf die Frage umgangen, ob sich kollektive Konsumverbote zum Selbstschutz im Rahmen einer vertragstheoretischen theoretisch herleiten ließen. Als Gedankenimpuls sei hierzu folgendes angemerkt: Es ist sicher nicht auszuschließen, dass sich eher realitätsferne Szenarien konstruieren lassen, in denen alle Gesellschaftsmitglieder in einer Handlungsbeschränkung aus individuell rationaler Kosten-Nutzen Abwägung eine allokativer Verbesserung sehen könnten. Sofern der Raum für Tauschgewinne dann nicht per Annahme auf Situationen zwischenmenschlicher Interaktion beschränkt bleibt, wäre eine hypothetische Vorteilhaftigkeit von Verbotsregelungen zumindest rein logisch nicht ausgeschlossen.

Wie im vorliegenden Fall dürfte ein Konsumverbot unterschiedliche Individuen in einer Gesellschaft aber wohl immer unterschiedlich treffen. Die große Skepsis vieler Ökonomen gegenüber vermeintlich gut gemeinten Konsumvorgaben rührt auch daher, dass die tatsächlichen Entscheidungen über Verbotsregelungen im politischen Prozess nicht einstimmig getroffen werden. Durch Mehrheitsentscheidung könnte dann die Konsumentensouveränität eine Minderheit gegen ihren Willen eingeschränkt werden, obwohl durch ihr Konsummuster keine unbeteiligten Dritten zu Schaden kommen.

---

<sup>68</sup> Auch im Fall einer Spielsüchterkrankung gibt es keine Hinweise, die Zweifel an der grundsätzlichen Mündigkeit betroffener Spieler zulassen. Abgesehen von impulshaften Spielephasen besteht die generelle Fähigkeit zur Selbstreflektion. (Vgl. Kapitel 2.1.)





## 4 Staatliche Markteingriffe zur Korrektur von Marktversagen auf Glücksspielmärkten

Im vorangegangenen Kapitel wurde die Frage diskutiert, inwieweit der Staat in den Glücksspielmarkt eingreifen sollte, um souveräne Individuen vor den persönlichen Folgen einer Glücksspielsucht zu schützen. Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Frage, ob Tatbestände des Marktversagens einen regulativen staatlichen Eingriff erforderlich machen. Der Schwerpunkt der Analyse liegt dabei auf der Fragestellung, in welchem Ausmaß die Suchterkrankung eines Individuums das Potential hat, auch unbeteiligte Dritte zu schädigen. Die ergänzende Untersuchung von Monopolstrukturen und Informationsasymmetrien auf Glücksspielmärkten diskutiert die Notwendigkeit staatlicher Markteingriffe auch jenseits der Suchtproblematik. Die Einbeziehung dieser Marktversagenstatbestände erscheint interessant, da der Staat auf Glücksspielmärkten teilweise auch selber als Anbieter auftritt. Die Analyse soll abklären, ob es auch jenseits des regelmäßig genannten Ziels der Suchtvermeidung ökonomische Begründungsmuster für ein öffentlich bereitgestelltes Spielangebot gibt.

### 4.1 Externe Effekte auf Glücksspielmärkten

Ein regulierender Staatseingriff in den Glücksspielmarkt könnte erforderlich sein, wenn im Zusammenhang mit dem Konsum von Glücksspielen externe Effekte auftreten. Im Fall von negativen externen Effekten würden Teile der beim Konsum eines Gutes entstehenden Kosten bei unbeteiligten Dritten anfallen. Alternativ sind auch Situationen denkbar, in denen ein Teil des beim Konsum entstehenden Nutzens bei unbeteiligten Dritten entsteht. In beiden Fällen wäre eine verzerrte Nachfrage mit einem Über- bzw. Unterkonsum die Folge.<sup>69</sup> Im Fokus der Debatte stehen im Fall des Glücksspielkonsums vorrangig negative externe Effekte.

Diskutiert werden externe Effekte einer Glücksspielsucht in Folge des Konsums. Dabei handelt es sich vorrangig um Folgekosten einer Suchterkrankung, die vom betroffenen Individuum nicht in vollem Umfang selber getragen werden oder getragen werden können. Un-

---

<sup>69</sup> Vgl. Bardt, (2011), S.19.

beteiligten Dritten können beispielsweise durch erforderliche Sozialleistungen und Behandlungen Kosten entstehen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass unbeteiligte Dritte durch begleitende Kriminalität auf Glücksspielmärkten geschädigt werden. Neben dem Problem der Beschaffungskriminalität in Folge einer Überschuldung können auch durch Geldwäscheaktivitäten Dritte zu Schaden kommen.

Bezüglich möglicher positiver externer Effekte sei an dieser Stelle angemerkt, dass die mildtätige Verwendung von Gewinnüberschüssen aus einer Glücksspielveranstaltung im ökonomischen Sinne kein positiver externer Effekt des Glücksspiels ist. Die Art und Weise der Mittelverwendung kann daher nicht zur Legitimation eines staatlichen Markteingriffs herangezogen werden.

#### **4.1.1 Externe Effekte durch Überschuldungskosten**

Spisuchterkrankungen gehen in den überwiegenden Fällen mit einer Verschuldung des betroffenen Individuums einher. Während Erhebungen zufolge der Großteil der Suchterkrankten mit 10.000 bis 25.000 Euro verschuldet ist, hat ein hochverschuldeter zehnpromentiger Anteil Schulden von durchschnittlich 140.000 Euro.<sup>70</sup> Sofern eine Überschuldung zu einer Privatinsolvenz der erkrankten Person führt, können durch die entstehenden Zahlungsausfälle Kosten bei Dritten entstehen. Grundsätzlich sind diese Kosten jedoch keine negativen externen Effekte im Sinne der ökonomischen Theorie des Marktversagens. Sofern ein Gläubiger einem Schuldner Geld leiht, besteht immer auch ein unterschiedlich hohes Risiko eines potenziellen Zahlungsausfalls. Der Geldgeber hat die Möglichkeit, dieses Risiko über einen entsprechenden Risikoaufschlag in die Transaktion einzupreisen oder bei Unsicherheit auf die Kreditgewährung zu verzichten.

Externe Effekte können jedoch auftreten, wenn Kredite aufgrund vorgetäuschter Bonität erschlichen werden oder es in Folge der Überschuldung zu Beschaffungskriminalität kommt. Aufgrund des zwanghaften Spielverlangens ist die kriminelle Geldbeschaffung unter pathologischen Spielern stark verbreitet. Der Vergleich mehrerer Studien lässt darauf schließen, dass sich über die Hälfte der spielsüchtigen Personen illegal Geld beschafft. Verbreitete Methoden zur Geldbeschaffung sind dabei Diebstahl und Raubüberfälle sowie Un-

---

<sup>70</sup> Vgl. Becker (2011), S. 27f.

terschlagungsdelikte und Urkundenfälschungen.<sup>71</sup> Eine exakte monetäre Bezifferung der zu Lasten unbeteiligter Dritter anfallenden Schäden ist allerdings schwierig. Einen Anhaltspunkt liefert eine Studie aus der Steiermark, die auf Grundlage von Polizeiakten Beschaffungsdelikte aus dem Jahr 2006 identifiziert, die mit pathologischem Glücksspiel als auslösendem Faktor in Verbindung gebracht wurden.<sup>72</sup> Eine von *Becker* durchgeführte Projektion der Studienergebnisse beziffert die jährlichen Kosten der Beschaffungskriminalität auf Grund eines pathologischen Spielveraltens sowie deren Strafverfolgung auf ungefähr 30 Millionen Euro in Deutschland.<sup>73</sup>

#### 4.1.2 Kosten der Spielsucht für das Mindestsicherungssystem

Erhebungen unter Suchtpatienten zufolge sind ungefähr 45 Prozent der behandelten Personen von Arbeitslosigkeit betroffen. Hochrechnungen gehen weiter davon aus, dass in 30 Prozent der Fälle die Spielsucht der direkte Auslöser für die Erwerbsunfähigkeit ist.<sup>74</sup> Der signifikant erhöhte Anteil an erwerbslosen Spielsüchtigen legt eine anteilige Einbeziehung der Sozialkosten in die Betrachtung der Schädigung unbeteiligter Dritter durch die Spielsucht nahe. Sofern man bei einem Drittel der ungefähr 400.000 glücksspielsüchtigen Personen (Bevölkerungsanteil 0,49%) eine theoretisch vermeidbare Arbeitslosigkeit in Folge der Spielsucht unterstellt, belaufen sich die jährlichen Kosten der sozialen Mindestsicherung der betroffenen Personen und angeschlossener Bedarfsgemeinschaften bei einem durchschnittlichen Fallaufwand von 13.900 Euro auf ungefähr 1,85 Mrd. Euro.<sup>75</sup>

#### 4.1.3 Kosten der Spielsucht für das Gesundheitssystem

Neben der sozialen Mindestsicherung entstehen bei einer Suchterkrankung Behandlungskosten im Gesundheitssystem. Da die entste-

---

<sup>71</sup> Vgl. Becker (2011), S. 30, S. 31, Beckers Ergebnisse basieren auf Studien von Meyer (1998), Linder, Schwarz (1990) sowie Meyer (1989).

<sup>72</sup> Die Studie findet sich bei: Köberl, Prettenthaler (2009).

<sup>73</sup> Vgl. Becker (2011), S. 32.

<sup>74</sup> Vgl. Becker (2011), S. 35, S. 36.

<sup>75</sup> Grundlage für die Berechnung des durchschnittlichen Fallaufwands: Ausgaben für aktive und passive Leistungen der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2011: 41.388.255.389 Euro bei durchschnittlich 2.976.000 Erwerbslosen im Jahr 2011. Datenquelle jeweils: Bundesagentur für Arbeit.

henden Behandlungskosten im Regelfall jedoch von der Krankenversicherung des betroffenen Spielers übernommen werden, ist die Position vertretbar, dass die Kosten bereits über die kontinuierlichen Beitragszahlungen hinreichend internalisiert sind. Grundsätzlich entspricht es dem inhärenten Prinzip einer Versicherung, dass im Schadensfall die Gesamtheit aller Beitragszahler für die entstehenden Kosten aufkommt. Daher kann der Normalfall einer Schadensübernahme durch die Gemeinschaft aller Versicherten und damit die Abwälzung der Behandlungskosten auf in diesem Fall unbeteiligte Versicherungsnehmer keineswegs als negative Externalität im Sinne der Theorie des Marktversagens gewertet werden.

Dennoch können auch auf Versicherungsmärkten negative externe Effekte für das Versichertenkollektiv auftreten. Ursächlich für das Auftreten dieser negativen externen Effekte kann eine Verhaltensanpassung sein, die sich Aufgrund von Informationsasymmetrien auf Versicherungsmärkten ergeben kann. In der Literatur wird dieses Phänomen unter dem Begriff des *Moral Hazard* diskutiert. *Moral Hazard* beschreibt eine Situation, in der ein Versicherungsnehmer größere Risiken und Gefahren eingeht, weil beim Eintreten eines Schadenfalls die Kosten für die Wiederherstellung von der Gemeinschaft der Versicherten aufgefangen werden.<sup>76</sup> Konsumenten von Glücks- und Geldgewinnspielen müssen beispielsweise die Kosten einer potenziell notwendigen Behandlung in ihrer Konsumabwägung nicht berücksichtigen. Die Folge kann ein leichtfertiger Konsum unter Vernachlässigung potenzieller Suchtgefahren sein.

Aufgrund von möglichen Informationsasymmetrien der Versicherung bezüglich des Risikoprofils potenzieller Versicherten bestehen zum einen theoretische Schwierigkeiten vor Vertragsabschluss, wenn eine Krankenversicherung die zusätzlichen Kosten des Glücksspiels im Vorfeld auf die Merkmalsgruppe aller Spielteilnehmer begrenzen und auf diesem Wege ansatzweise internalisieren will. Zum anderen sind zumindest im deutschen gesetzlichen Krankenversicherungssystem die Beiträge bewusst nicht an das Risikoprofil der Versicherten gekoppelt. Bei dem Großteil der inländischen Versicherten käme eine risikoäquivalente Versicherungsprämie daher auch dann nicht in Betracht, wenn die Versicherungen Informationen über individuelle Suchtprobleme hätten.

---

<sup>76</sup> Vgl. Nguyen, Romeike (2013), S. 113.

Gegen eine nachträgliche Kostenbeteiligung des betroffenen Individuums spricht zunächst die Tatsache, dass eine Spielsuchterkrankung in den meisten Fällen mit einer Überschuldung einhergeht. Institutionell spricht gegen eine nachträgliche Kostenbeteiligung, dass Behandlungen von Suchterkrankungen vom Gesetzgeber bewusst im Mindestkatlog der Krankenversicherungen vorgeschrieben sind.<sup>77</sup> Eine Kostenbeteiligung ist damit nicht mit der politischen Zielsetzung vereinbar, die Gesundheitskosten aus dem Risiko einer Suchterkrankung für die gesamte Bevölkerung verbindlich abzusichern.

Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessen, die Kosten der Glücksspielsucht für das Versichertenkollektiv in die Analyse externer Effekte des Glücksspiels mit einzubeziehen. Die dem Gesundheitssystem durch pathologisches Glücksspiel entstehenden Kosten sind fast ausschließlich auf Aufwendungen für ambulante oder stationäre Suchttherapien zurückzuführen, da eine Spielsuchterkrankung im Regelfall ohne organische Schädigung verläuft.<sup>78</sup> Die hier erfolgende Quantifizierung dieser Kosten basiert auf einer Methodik von *Becker*, greift jedoch auf eine neuere Datengrundlage der deutschen Suchthilfestatistik für das Datenjahr 2011 zurück.<sup>79 80</sup> Demnach wurde im Jahr 2011 in den deutschlandweiten 788 ambulanten und 166 stationären Einrichtungen in 9.025 Fällen die Hauptdiagnose des pathologischen Glücksspiels gestellt. Eine tatsächliche Behandlung erfolgt in 7.088 Fällen in ambulanten Einrichtungen, während 913 Suchterkrankte in stationären Therapiemaßnahmen behandelt wurden. Die durchschnittliche Behandlungsdauer betrug 167 Tage bei ambulanten Maßnahmen und 75 Tage im stationären Bereich. Die ambulanten Maßnahmen haben einen durchschnittlichen Umfang von 68 Behandlungseinheiten während der Therapiezeit. Die Studie von *Becker* ermittelt für eine Behandlungssitzung einen Kostensatz von 50 Euro, sodass sich die jährlichen Gesamtkosten der ambulanten Maßnahmen auf ungefähr 24,1 Millionen Euro belaufen. Bei einem Tagessatz von 180 Euro ergeben sich für die stationären Behandlungen Gesamtkosten von ungefähr 12,3 Millionen Euro. Dem

---

<sup>77</sup> Der Mindestleistungsumfang ist in Kapitel III des Fünftes Buch Sozialgesetzbuch verbindlich geregelt.

<sup>78</sup> Vgl. *Becker* (2011), S. 23.

<sup>79</sup> Das methodische Vorgehen folgt *Becker* (2011), S.23-35.

<sup>80</sup> *Künzel, Pfeiffer-Gerschel, Steppan* (2012), S. 46.

Gesundheitssystem würden demnach durch das pathologische Glücksspiel jährliche Krankheitskosten in Höhe von 36,4 Millionen Euro entstehen.

Auch wenn sich der über die Beitragszahlungen eines betroffenen Individuums internalisierte Kostenanteil einer Glücksspielsucht infolge eines leichtfertigen Spielkonsums nicht exakt beziffern lässt, geben die vorliegenden Daten einen Hinweis auf die Existenz von potenziell vermeidbaren Kosten zu Lasten unbeteiligter Dritter. Theoretisch könnte daher auch im Fall der Gesundheitskosten die Möglichkeit bestehen, dass ein regulativer Eingriff die Kosten der Spielsucht für andere Versicherungsnehmer und Steuerzahler senkt.<sup>81</sup>

#### **4.1.4 Der Einfluss unterschiedlicher Spielformen auf die Entstehung einer Glücksspielsucht und daraus resultierender externer Kosten**

Die Ursache für die dargestellten externen Kosten ist eine Glücksspielsüchterkrankung. Allerdings geht nicht von allen Glücksspielformen ein gleichermaßen hohes Suchtpotential aus. Daher bedarf es einer kurzen Übersicht über das Suchtpotential verschiedener Spielformen (*Lotterien, Wetten, Casino- und Automatenspiele*). Nur so ist es möglich, die für die externen Kosten verantwortlichen Spielformen abzuschätzen und die Angemessenheit spezieller regulativer Eingriffe zu erörtern.

Der Bevölkerungsanteil von Spielern mit einem unkontrollierten und potenziell Kosten verursachenden Spielverhalten ist mit 0,49 Prozent<sup>82</sup> relativ gering, obwohl Hochrechnungen zur Folge ungefähr die Hälfte der Bevölkerung<sup>83</sup> zumindest gelegentlich Glücksspielangebote wahrnimmt. Verschiedene Glücksspielformen haben dabei ein sehr unterschiedliches Potential, diesen geringen Anteil an Suchtkrankheiten auszulösen. Folgt man einer Studie von *Bühringer et. al.*, weisen nur 0,1 Prozent der Probanden mit einer Präferenz für

---

<sup>81</sup> Der Bundeshaushalt 2017 weist für den Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung (Gesundheitsfonds) einen Gesamtbetrag von 14,5 Milliarden Euro aus.

<sup>82</sup> Vgl. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2012), S.83.

<sup>83</sup> Vgl. Bühringer, Kraus, Sonntag, Pfeiffer, Steiner, Steiner (2007), S. 300.

Lottospiele Merkmale eines pathologischen Spielverhaltens auf.<sup>84</sup> Mit 1,7 Prozent findet sich ein leicht erhöhter Anteil in der Gruppe der Konsumenten mit einer Vorliebe für Sportwetten. Dabei war es unerheblich, ob die Studienteilnehmer im Internet wetteten oder terrestrische Annahmestellen bevorzugten. Etwas uneinheitlicher ist die Lage bei Casinospielen. Während unter den Studienteilnehmer mit einer Präferenz für Spiele an Spieltischen in terrestrischen Spielcasinos (*großes Spiel*) nur ein geringer Anteil von 1,4 Prozent als spielsüchtig eingestuft wurde, war der Anteil von Spielern mit einer Präferenz für Glücksspiele an Spielautomaten in den Casinos (*kleines Spiel*) mit 6,8 Prozent ungleich höher. Ähnlich hoch wurde mit 7 Prozent auch der Anteil pathologischer Spieler unter den Konsumenten von internetbasierten Spielen bewertet. Unter den Spielern mit einer Hauptpräferenz für Geldspielautomaten in Gaststätten und Spielhallen wurden 5,1 Prozent als spielsüchtig eingestuft.

Zu beachten ist jedoch, dass auch die Fokussierung auf die präferierte Spielform zu leichten Verzerrungen führen kann, da viele Spielteilnehmer nicht nur eine Glücksspielform konsumieren.<sup>85</sup> Einen alternativen Ansatz zur Ermittlung des Suchtpotentials verschiedener Spiele wählen daher Meyer und Heyer mit der Befragung von Patienten, die sich im Zeitraum zwischen den Jahren 2002 bis 2004 in ambulanten und stationären Einrichtungen in Therapie begeben haben. Gefragt nach der hauptursächlichen Spielform für ihre Glücksspielsucht gaben 63,5 Prozent das Spiel an Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten an. Einen erhöhten Anteil hatte mit 13,5% auch das Spiel an Glücksspielautomaten in Spielbanken. Casinospiele wie Roulette und Poker waren für 7,9 Prozent der Befragten die Auslöser für ihre Spielsucht, während Sportwetten von 4,5 Prozent als Ursache angegeben wurden. Lotterien wurden hingegen nur von einem Prozent der Patienten als Hauptauslöser für ihre Suchterkrankung eingestuft.<sup>86</sup>

Damit bestätigen die Ergebnisse vor allem das erhöhte Suchtrisiko von Automatenspielen. Zu beachten ist allerdings, dass sich ein pathologisches Spielverhalten erst über einen Zeitraum von fünf bis

---

<sup>84</sup> Die Zahlen zum Suchtpotential in diesem Absatz sind ebenfalls alle der Studie von Bühringer, Kraus, Sonntag, Pfeiffer, Steiner, Steiner (2007) entnommen, (2007), S. 296-308.

<sup>85</sup> Vgl. Becker (2011), S. 59.

<sup>86</sup> Vgl. Meyer & Heyer (2005), S. 83.



zehn Jahren verfestigt und darüber hinaus weitere Zeit vergehen kann, bis sich ein betroffener Spieler in Therapie begibt. Damit bilden die empirischen Studien die Suchtgefahren der gegenwärtig existierenden Glücksspielformen zwangsläufig zeitversetzt ab.<sup>87</sup> Vor allem die in jüngerer Vergangenheit aufgekommenen Spielformen im Internet (Echtzeitwetten, Casinospiel- und Automatenimulation) werden daher nur unzureichend erfasst.

Erste Rückschlüsse auf eine etwaige Bedeutungszunahme dieser Spielformen als auslösende Faktoren für eine Suchterkrankung lässt eine Befragung unter Therapeuten durch *Becker* im Jahr 2008 zu. Zu diesem späteren Betrachtungszeitpunkt waren Sportwetten bereits in 9,2 Prozent der Fälle Hauptauslöser für eine Suchterkrankung.<sup>88</sup> Für ein erhöhtes Suchtrisiko gerade bei Wettangeboten in Echtzeit spricht auch einer Studie vom *Meyer*, die von den Glücksspielformen abstrahiert und die risikoverstärkenden Glücksspielmerkmale untersucht hat. Hohe Suchtgefahren und damit ein erhöhtes Potential für externe Kosten gehen demnach vor allem von Spielen mit hoher Ereignisfrequenz (geringe Zeit zwischen Einsatz, Spielausgang und erneuter Einsatzmöglichkeit) sowie von Spielen mit multiplen parallelen Einsatzmöglichkeiten aus.<sup>89</sup>

#### 4.1.5 Externe Effekte durch Geldwäsche auf dem Glücksspielmarkt

Der Glücksspielmarkt steht auch im Verdacht, eine zentrale Rolle bei den Geldwäscheaktivitäten der organisierten Kriminalität einzunehmen. Allerdings finden sich in der Literatur keine konkreten Zahlen zum Ausmaß der Geldwäsche. Eine Anhörung von Sachverständigen im Finanzausschuss des Bundestages legt jedoch nahe, dass von Deutschland aus Glücksspielangebote zur Geldwäsche in Milliardenhöhe missbraucht werden. Die Täter agieren dabei zu meist sowohl als Betreiber als auch einzahlende Kunden einer nicht regulierten internetbasierten Glücksspielplattform im Grau- beziehungsweise Schwarzmarkt.<sup>90</sup> Damit sind Geldwäscheaktivitäten nicht zwangsläufig ein externer Effekt von Glücksspielen, sondern

---

<sup>87</sup> Vgl. Becker (2011), S. 71.

<sup>88</sup> Vgl. Becker (2009), S. 86.

<sup>89</sup> Vgl. Fiebig, Häfeli, Meyer, Mörsen (2010), S. 409.

<sup>90</sup> Vgl. Finanzausschuss des deutschen Bundestages (2012), Anhörung vom 22.10.2012.

vielmehr das Resultat undurchsichtiger und durch die Strafverfolgungsbehörden schwer kontrollierbarer Grau- bzw. Schwarzmärkte.

Unbeteiligten Dritten können dabei zunächst indirekte Schäden durch die Steuerflucht der Täter entstehen. Darüber hinaus stuft die Forschung Geldwäsche als notwendige Bedingung für organisierte Kriminalität ein.<sup>91</sup> Schäden durch ein steigendes Kriminalitätsniveau aufgrund steigender Geldwäscheaktivitäten in Deutschland können daher nicht ausgeschlossen werden. Auch wenn die genaue Sachlage der Geldwäscheaktivität aufgrund der sehr lückenhaften Literatur an dieser Stelle nur unzureichend dargelegt werden kann, legen die Indizien nahe, dass eine staatliche Marktordnung das Problem der Geldwäsche berücksichtigen sollte. Wirksame Gegenmaßnahmen könnten in diesem Zusammenhang die Schaffung eines transparenten Marktumfelds und die Eignungsüberprüfung der Glücksspielanbieter sein.

## 4.2 Informationsasymmetrien auf Glücksspielmärkten

Asymmetrisch verteilte Informationen können den Marktmechanismus in seiner Funktion einschränken und daher in Ausnahmefällen einen regulativen Markteingriff erforderlich machen. Sofern kaufinteressierte Konsumenten nicht über alle relevanten Informationen eines Gutes verfügen, können Schwierigkeiten bei der Bestimmung einer angemessenen Zahlungsbereitschaft entstehen. Sobald die schlechter informierte Vertragsseite die Qualität eines Gutes nicht zufriedenstellend abschätzen kann, könnte sie eine Übervorteilung durch den besser informierten Geschäftspartner befürchten. Dieses Misstrauen kann dazu führen, dass die Konsumenten einen Teil ihrer ursprünglichen Zahlungsbereitschaft zurückhalten. In Folge dessen könnten hochpreisige Produkte von einwandfreier Qualität vom Markt verdrängt werden. Im Extremfall kann die Konsumbereitschaft durch einen Vertrauensverlusts auch vollständig unterbunden werden.<sup>92</sup> Grundsätzlich ist eine idealtypische Situation vollständiger Information in der Realität eher der Ausnahmefall. Daher erfordert nicht jeder Informationsmangel einen regulativen Markteingriff.<sup>93</sup> Sofern auf Märkten allerdings systematische Informationsun-

---

<sup>91</sup> Vgl. Fiedler (2012), Folie 3.

<sup>92</sup> Vgl. Ahlheim, Benignus, Lehr (2005), S. 32.

<sup>93</sup> Vgl. Roth (2011), S. 188.

gleichgewichte bestehen und privatwirtschaftliche Aufklärungsversuche unwirksam bleiben, könnte ein staatlicher Eingriff erforderlich werden.

Auf Glücksspielmärkten bestehen teilweise spielartbedingte systematische Informationsasymmetrien. Im Fall von Lotterien müssen Konsumenten beispielsweise auf eine manipulationsfreie Ermittlung der Gewinnzahlen vertrauen. Eine ähnliche Situation besteht bei Glücksspielautomaten und einigen Casinospiele, wo eine Manipulation der Ausschüttungsquote durch den Konsumenten ebenfalls kaum nachvollzogen werden kann. Darüber hinaus müssen die Konsumenten bei größeren Gewinnsummen auf die finanzielle Solidität des Spielanbieters vertrauen.<sup>94</sup>

Im Fall dieser Vertrauensgüter gehen ökonomische Überlegungen zur Kriminalität von einem optimalen Betrugsniveau aus. Sobald ein Anbieter den Nutzen einer unterschlagenen Auszahlung daher höher bewertet als die mit einer potenziellen Aufklärung seines Betrugs verbundenen Kosten, kann eine kriminelle Absicht aufgrund ihrer individuellen Vorteilhaftigkeit nicht mehr ausgeschlossen werden.<sup>95</sup> Besonders hoch könnte folglich der Anreiz zur gelegentlichen Unterbindung von sehr hohen Gewinnen sein. Sofern der Verdacht des Spielbetrugs jedoch öffentlich werden sollte, kann der mit einem Vertrauensverlust einhergehende Nachfragerückgang alle Anbieter treffen. Daher kann ein Interesse der seriösen Anbieter angenommen werden, die Seriosität des eigenen Angebots gezielt zu stärken. Seriöse Anbieter können beispielsweise durch gezielte Aufklärung und Informationsbereitstellung die Transparenz ihres Angebots erhöhen und so zum Abbau von Misstrauen beitragen (*Signaling*).

Ergänzend besteht die Möglichkeit einer regelmäßigen Kontrolle und Zertifizierung durch eine unabhängige Überwachungsinstanz. Diese Überprüfungsdienstleistung kann grundsätzlich privatwirtschaftlich bereitgestellt werden und von spezialisierten Überwachungsgesellschaften wahrgenommen werden. Ein Beispiel wäre hier die regelmäßige Überprüfung und Verplombung der eigenen Spielautomaten durch einen technischen Sachverständigen der TÜV-Gruppe. Die hohe Abhängigkeit der Prüfgesellschaften von einer eigenen guten Reputation gewährleistet in diesem Fall eine anerkannt-

---

<sup>94</sup> Vgl. Bardt (2012), S. 21.

<sup>95</sup> Vgl. Reisch (2005), S. 186.

te objektive Überprüfung.<sup>96</sup> Sofern allerdings keine privatwirtschaftliche Überwachungsinstanz mit entsprechender Reputation besteht, könnte die private Bereitstellung vertrauensstiftender Informationen signifikant erschwert sein. Da der Aufbau einer neuen Prüfinstanz die zeit- und kostenintensive Generierung von Reputation und Vertrauen erfordert, kann in diesem Fall die Bereitstellung der relevanten Informationen durch den Staat aufgrund eines angenommenen Vertrauensvorschlusses kostengünstiger sein.<sup>97</sup>

Auf Glücksspielmärkten besteht bei Spielformen mit hoher Informationsasymmetrie die Gefahr, dass privatwirtschaftliche Initiativen zur Vertrauensbildung auf Anbieterseite einen betrugsfreien Spielablauf nicht hinreichend verlässlich kommunizieren können. Initiativen auf Seiten der (*schlechter informierten*) Konsumentenseite könnten dann zwar unter Umständen die Informationsasymmetrie abschwächen (*Screening*), kommen aber auch nur in bestimmten Konstellationen in Betracht. Beispielsweise bestehen im Fall von Sportwetten internetbasierte Vergleichsportale, die einen anbieterübergreifenden Quotenvergleich ermöglichen und systematische Übervorteilungen durch unseriöse Buchmacher anzeigen können.<sup>98</sup> Daher kann es staatliche Aufgabe sein, durch die Beileihung einer Aufsichtsinstanz einen betrugsfreien Spielablauf zu gewährleisten und so einer Verdrängung seriöser Angebote vom Markt vorzubeugen. Ein Beispiel hierfür kann die notarielle Beaufsichtigung von Lotterieziehungen sein. Um Straftaten und hohen Suchkosten auf der Konsumentenseite vorzubeugen, kommt darüber hinaus eine staatliche Überprüfung der Seriosität und Solvenz neuer Anbieter in Betracht.

### 4.3 Natürliche Monopole

Natürliche Monopole können auftreten, wenn die variablen Kosten eines Gutes im Verhältnis zu den Fixkosten bei dessen Produktion und Bereitstellung nur einen geringen Anteil an den Gesamtkosten haben. In dieser Situation sinken die Durchschnittskosten mit einer zunehmenden Produktionsmenge signifikant, weil der meist in Form von Infrastruktur und Versorgungsnetzen auftretende Fixkos-

---

<sup>96</sup> Vgl. Roth (2011), S. 196.

<sup>97</sup> Vgl. ebenda, S. 194.

<sup>98</sup> Vgl. Engel, Hornuf (2011), S. 92.

tenanteil mit jedem zusätzlich verkauften Gut auf eine größere Gesamtproduktion umgelegt werden kann. Im Fall eines perfekten Monopols kann ein Anbieter aufgrund von Größenvorteilen in seiner Produktionsstruktur den gesamten Markt theoretisch günstiger als eine Mehrzahl von Unternehmen bedienen. Sofern der Aufbau einer Parallelinfrastruktur für potenzielle Mitbewerber in diesem Fall nicht oder nur zu sehr hohen Kosten und Investitionsrisiken möglich ist, können hohe Marktzugangshürden bestehen. Im Ergebnis kann es zu Konzentrationstendenzen kommen.<sup>99</sup>

Ein verbleibender Anbieter könnte einen resultierenden Preissetzungsspielraum zu Lasten der Konsumenten ausnutzen. Ein Teil der unter Wettbewerbsbedingungen noch möglichen Tauschgeschäfte bliebe in diesem Fall aus. Im Fall von Konzentrationstendenzen könnte ein staatlicher Markteingriff darauf abzielen, Wettbewerbsbedingungen zu erhalten. Sollte dieses im Fall eines natürlichen Monopols nicht möglich sein, können regulative Eingriffe Einfluss auf die Preissetzung eines Monopolanbieters nehmen.

Fraglich ist jedoch, ob das Netz von Annahmestellen tatsächlich Analogien zur netzbasierten Infrastruktur beispielweise im Fall von Energietrassen oder Schienenwegen mit erhöhtem Regulierungsbedarf aufweist. Da über das Internet heute neben den klassischen Annahmestellen ein potenzieller weiterer Vertriebsweg ohne den kostenintensiven Aufbau einer terrestrischen Infrastruktur besteht, ist davon auszugehen, dass potenzielle Wettbewerber ohne Rückgriff auf ein bestehendes Vertriebsnetz in den Markt eintreten und die langfristige Erzielung einer Monopolrendite unterbinden könnten. Zudem bestünde analog der Mitbewerber der Deutschen Post im Paketgewerbe die Möglichkeit, bei dem Vertrieb von Lotterierprodukten auf ein bestehendes Vertriebsnetz beispielsweise in Kooperation mit Filialen des Einzelhandels zurückzugreifen. Da speziell der internetbasierte Vertrieb von Lottospielen, Sportwetten und anderen Formen des Glücksspiels aufgrund geringer Fixkosten keine signifikant degressive Kostenstruktur aufweist, ist eine Monopolstellung auf Glücksspielmärkten allein aufgrund von Größenvorteilen beim Vertrieb unwahrscheinlich.

Im Fall von Lotterien ist das potenzielle Problem von Marktkonzentrationen noch unter Berücksichtigung einer weiteren Besonderheit

---

<sup>99</sup> Vgl. Roth (2011), S. 178ff.  
52

zu diskutierten: Mit zunehmender Teilnehmeranzahl steigt bei Lotterien auch der ausgespielte Gewinnbetrag. Obwohl sich bei konstanten Auszahlungsquoten die relative Gewinnchance nicht verändert und das Risiko einer Aufteilung des Hauptgewinns sogar zunimmt, hat die Vergangenheit gezeigt, dass speziell hohe ausgespielte Hauptgewinne positiv mit der Nachfrage korreliert sind. Diese Nachfrageanomalie in Bezug auf Lotto ist darauf zurückzuführen, dass ein Großteil der Spielteilnehmer die in jedem Fall extrem geringe Wahrscheinlichkeit eines Hauptgewinns kaum beachtet und bei der Konsumententscheidung vor allem die Höhe des Hauptgewinns und die mit dem potenziellen Gewinn verbundene Realisierbarkeit von Wünschen und Träumen berücksichtigt.<sup>100</sup>

Diese Tatsache spricht dafür, dass sich zumindest im Fall von Lotterien eine hohe Marktkonzentration herausbilden kann. Ein gut ausgebautes Netz an Annahmestellen des marktführenden Anbieters könnte diese Entwicklung trotz alternativer Vertriebswege verstärken. Als Resultat einer derartigen Marktmacht kann es zu einer ineffizienten Preisstruktur und zur Bildung von Monopolpreisen kommen. In diesem Fall von Marktversagen wäre es Aufgabe des Staates, das Monopol durch regulative Eingriffe beispielsweise in Form einer Preisregulierung zu disziplinieren.<sup>101</sup>

Unter Umständen ist es zur Verhinderung von Marktmacht trotz der Nachfrageanomalie im Fall von Lotterien schon ausreichend, die Markteintrittshürden für neue Anbieter nicht künstlich zu erhöhen. Solche künstlichen Markteintrittshürden könnten bestehen, wenn der Gesetzgeber den Internetvertrieb von Glücksspielangeboten unterbindet. Sollte es dennoch zu Marktkonzentration kommen, bieten sich zunächst Instrumente der Wettbewerbspolitik wie eine Preisregulierung an. Eine direkte staatliche Bereitstellung lässt sich aufgrund dieser alternativen Regulierungsansätze mit geringerer Eingriffsintensität hingegen nicht unmittelbar rechtfertigen.

---

<sup>100</sup> Chesters, Forrest, Simmons (2002), S. 486

<sup>101</sup> Vgl. Ahlheim, Benignus, Lehr (2005), S. 42.

#### 4.4 Zwischenfazit II: Die Regulierung von Glücksspielmärkten bietet das Potential für allokativer Verbesserungen

Die Analyse potenzieller Marktversagen hat gezeigt, dass eine gezielte Regulierung von Glücksspielmärkten gegenüber einem nicht regulierten Zustand das Potential einer Allokationsverbesserung bietet. Das Potential für eine Allokationsverbesserung durch einen regulativen Markteingriff besteht vorrangig, weil im Fall nicht regulierter Spielangebote die externen Kosten der Glücksspielsucht höher ausfallen könnten.

Im Fall nicht internalisierter negativer externer Effekte beim Konsum geht die ökonomische Theorie davon aus, dass die Konsumenten zu einem Überkonsum des entsprechenden Guts oder der entsprechenden Dienstleistung tendieren. Die Erklärung für den Überkonsum ist, dass ein Teil der mit dem Konsum verbundenen Kosten nicht eingepreist ist und das Gut oder die Dienstleistung aus Konsumentenperspektive so letztlich *zu günstig* angeboten wird. Leidtragende sind in diesem Fall jene unbeteiligte Dritte, die für die externen Kosten aufkommen müssen und so ungewollt den Konsum subventionieren. Die so gebundenen Ressourcen fehlen für alternative Verwendungszwecke im Sinne jener Personen, die für diese externen Kosten aufkommen müssen.

Die im Rahmen dieses Kapitels diskutierten externen Kosten ergeben sich teilweise aufgrund der Wechselwirkung mit der Verfassung des deutschen Sozial- und Gesundheitssystems. Innerhalb des inländischen Sozialsystems kommt eine unmittelbare Anlastung der Folgekosten einer Suchterkrankung bei der betroffenen Person in vielen Fällen ganz bewusst nicht in Frage. Das deutsche Krankenkassensystem ist in weiten Teilen so ausgestaltet, dass Personen mit einem spezifischen Risikoprofil nicht höhere bzw. risikoäquivalente Prämien bezahlen müssen. Das deutsche Mindestsicherungssystem ist grundsätzlich zwar subsidiär ausgestellt und fordert zunächst eigene Anstrengungen zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit ein. Sofern eine Spielsuchterkrankung aber zur Arbeitsunfähigkeit führt, wird der existenzsichernde Transfer ohne weitere Bedingungen gewährt, um den gesellschaftlich gewünschten Mindestlebensstand zu sichern.

In einem rein hypothetischen Fall mit Sozialversicherungen mit risikoäquivalenten Prämien und keinen Informationsasymmetrien zwi-



schen Versicherern und Versicherten wäre hingegen denkbar, dass Glücksspielkonsumenten mit einer höheren Spielintensivität bzw. Erkrankungswahrscheinlichkeit auch höhere (*risikoäquivalente*) Prämien für ihre Kranken- oder Arbeitslosenversicherung zahlen würden. Diese höheren Prämien hätten die Wirkung einer Lenkungssteuer auf den Glücksspielkonsum und würden die negativen externen Effekte teilweise internalisieren, da das Suchtrisiko in den Beiträgen eingepreist wäre.<sup>102</sup>

Auf den ersten Blick erscheint daher eine Lenkungssteuer ein geeignetes Regulierungsinstrument, um die Fehlallokation in Folge nicht angelasteter Kosten des Glücksspielkonsums zu adressieren. In der Theorie könnte eine Kostenanlastung in Höhe der externen Kosten die verzerrte Nachfrage in Folge zu *günstiger* Preise korrigieren. In einem ähnlichen Kontext greift der Gesetzgeber beim Tabakkonsum beispielsweise auf die Tabaksteuer zurück, um die Kosten von Folgeerkrankungen des Rauchens (*der Tendenz nach*) einzupreisen. Die folgende Analyse der Marktbegebenheiten auf dem deutschen Glücksspielmarkt wird allerdings zeigen, dass der Wirksamkeit des Instruments einer Lenkungssteuer im vorliegenden Fall Grenzen gesetzt sind. Als problematisch erweisen sich vor allem mögliche Ausweichreaktionen, da der Glücksspielmarkt bisher von grenzüberschreitenden Angeboten geprägt ist (*vgl. Kapitel 5.3.8*).

Im Rahmen der Analyse möglicher Marktunvollkommenheiten wurden neben der Suchtproblematik auch mögliche negative externe Effekte durch organisierter Kriminalität auf Glücksspielmärkten kurz andiskutiert. Aufgrund der sehr knappen Auseinandersetzung mit diesem Thema folgt als Implikationen für die folgende Analyse von geeigneten Rahmenbedingungen nur, dass eine Verschiebung von Marktanteile aus schwer kontrollierbaren Grau- bzw. Schwarzmärkten hinüber in ein legales Marktumfeld tendenziell einen Beitrag zur Verringerung dieser negativen externen Effekte leisten könnte.

---

<sup>102</sup> Dieses einfache Beispiel abstrahiert auch vom spieltheoretischen Problem, wonach Individuen mit einer hohen Erkrankungswahrscheinlichkeit auf den Abschluss entsprechender Versicherungen verzichten könnten. Das kann der Fall sein, wenn im Schadensfall Hoffnung besteht, dass andere Gesellschaftsmitglieder zur Hilfe kommen, um das Leiden einer nicht abgesicherten Person zu unterbinden. In der Literatur wird diese Konstellation auch unter dem Schlagwort des „Samariterdilemma“ diskutiert. Weiterführende Gedanken finden sich u.a. bei Roth (2002) S. 68f.





## 5 Die Ordnung des deutschen Glücksspielmarkts

Basierend auf den Erkenntnissen der theoretischen Analyse von Glücksspielgütern richtet der folgende Abschnitt den Fokus auf die konkrete Ausgestaltung der Marktordnung auf dem deutschen Glücksspielmarkt. Zunächst wird ein kurzer Überblick über den deutschen Glücksspielmarkt gegeben. Dieser Überblick erscheint hilfreich, um ein besseres Verständnis des zu regulierenden Gegenstands zu vermitteln. Im Anschluss folgen zunächst theoretische Vorüberlegungen zu geeigneten Regulierungsinstrumenten, bevor der andauernde Reformprozess des deutschen Glücksspielmarkts besprochen wird.

### 5.1 Die aktuelle Angebotsstruktur auf dem deutschen Glücksspielmarkt

Gemessen an den Spieleinsätzen hatte der deutsche Glücksspielmarkt im Jahr 2015 ein geschätztes Marktvolumen von 76,6 Mrd. Euro. Das Interesse an Glücksspielen hat in den letzten Jahren zugenommen, wobei die geschätzte Verdopplung des Einsatzvolumens seit dem Jahr 2005 vor allem auf die Zuwachsraten beim Online-Glücksspiel zurückgeführt wird.<sup>103</sup> Der Rückgriff auf geschätzte Zahlen ist notwendig, da gegenwärtig ein großer Anteil der Spieleinsätze in Spielformen eingesetzt wird, die nach deutschem Recht nicht legal und daher nicht vollständig exakt erfasst sind.<sup>104</sup>

Folgt man aktuellen Schätzungen, hatten deutschlandweit legal zugelassene Spielformen im Jahr 2015 nur einen Marktanteil von ungefähr 50 Prozent. Mit einem Anteil von ungefähr 32 Prozent am Gesamtmarkt sind stationäre Geldspielautomaten in Gaststätten oder Spielhallen die dominierende Spielform der legal zugelassenen Spielarten. Es folgen das staatlich organisierte Lottoangebot (*ca. 9 Prozent*) und die Spielbanken (*ca. 8 Prozent*). Legale Angebote der

---

<sup>103</sup> Vgl. Rebeggiani, Breuer (2017), S. 657.

<sup>104</sup> Alle in diesem Kapitel 6.1 vorgestellten Marktanteile folgen einer Berechnung von Rebeggiani, Breuer (2017), S. 658 auf Grundlage von Informationen des deutschen Buchmacherverbands und der Gemeinsamen Geschäftsstelle Glücksspiel.

Fernschlotterie, von Pferderennbahnen oder das staatliche Sportwettangebot von Oddset haben hingegen nur einen geringen Anteil.

Die andere Hälfte des Marktvolumens fällt seit vielen Jahren in einen rechtlichen Graubereich, der aufgrund von Zweifeln an der Vereinbarkeit der restriktiven nationalen Regulierung mit europäischem Recht in den vergangenen Jahren größtenteils geduldet wurde (*vgl. Kapitel 5.3*). Der Großteil dieses Marktsegments besteht aus internetbasierten Angeboten von Anbietern mit einer gültigen Lizenz in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Diese Anbieter bedienen im Regelfall mit deutschsprachigen Internetauftritten gezielt auch den deutschen Glücksspielmarkt. Das nachgefragte Angebot besteht vorrangig aus Online-Casinospielen wie Black Jack sowie Online-Poker, alles Spielformen, die nach herrschender deutscher Rechtsauffassung im Internet nicht angeboten werden dürften (*vgl. Kapitel 5.3.1*). Ungeachtet dessen haben die Spieleinsätze im Segment der Online-Casinospiele inzwischen ein Anteil von ca. 40 Prozent am gesamten deutschen Glücksspielmarkt. Sportwetten von Anbietern aus dem EU-Ausland kommen auf einen Marktanteil von ca. vier Prozent. Zum geduldeten Spielangebot zählen auch stationäre Wettlokale, die in den letzten Jahren an vielen Straßenecken entstanden sind. Diese Ladengeschäfte treten im Regel rein formal nicht als Wettanbieter, sondern lediglich als Vermittler zu Plattformen auf, die eine gültige Lizenz in anderen EU-Staaten besitzen.

Als genereller Markttrend der vergangenen Jahre zeichnet sich die starke Bedeutungszunahme von onlinebasierten Glücksspielformen ab, die nach Auffassung fast aller deutschen Bundesländer illegal sind. Der Marktanteil staatliche bereitgestellter oder konzessionierter Spielangebote ist rückläufig. Damit wird ein immer größerer Anteil der Spieleinsätze in einem Marktumfeld getätigt, das sich einer inländischen Regulierung weitestgehend entzieht. Dieser fehlende regulatorische Zugriff auf gut die Hälfte des Glücksspielmarkts ist eine zentrale Hürde, da dadurch die Reichweite potenzieller staatlicher Regulierung zur Suchtvermeidung gegenwärtig deutlich beschränkt ist. Bei der Zielverfolgung könnte zusätzlich problematisch sein, dass mit Casinospielen vor allem jene Spielformen außerhalb des nationalen Rechtsrahmens stark zunahmen, die mit einem erhöhten Suchtpotential verbunden sind (*vgl. Kapitel 4.1.4*).

## 5.2 Leitgedanken für eine sachgerechte Regulierung

Basierend auf den Analyseergebnissen der beiden vorgegangenen Kapitel lässt sich die Anforderung an einen idealen Regulierungsrahmen des deutschen Glücksspielmarkts wie folgt beschreiben: Die Regulierung sollte im Idealfall ein wirksames Instrument zum (*freiwilligen*) Selbstschutz für Konsumenten mit Suchtproblemen umfassen, ohne die Handlungsfreiheit des großen Anteils der Konsument ohne Selbstbindungsprobleme zu beschränken (*vgl. Kapitel 3*). Darüber hinaus sollte die Regulierung das mögliche Problem nicht internalisierter Kosten der Glücksspielsucht adressieren (*vgl. Kapitel 4*).

Diese beiden Zieldimensionen stehen nicht im Widerspruch zueinander. Gelingt es, über ein wirksames Instrument zum Selbstschutz das Suchtrisiko zu minimieren, so wäre gleichsam auch von einer Minderung der externen Kosten von Suchtkrankheiten auszugehen. Aufgrund der im vorangegangene Absatz dargestellten Marktentwicklung kommt als Anforderung bzw. Vorbedingung hinzu, möglichst das gesamte Marktumfeld in einen regulierten Bereich zu überführen, damit die gewählten Regulierungsinstrumente überhaupt die Konsumenten erreichen und so eine Wirkung entfalten können.

Zur Zielerreichung erscheint ein generelles Konsumverbot (*ausgewählter*) Glücksspielangebote ungeeignet. Problematisch ist zunächst, dass ein solches Verbot auch die Handlungsfreiheit all jener Konsumenten ohne Suchtproblem einschränken würde. Neben diesen theoretischen Überlegungen sprechen aber auch die Beobachtungen der letzten Jahre und die europäische Rechtsauslegung (*vgl. Kapitel 5.3*) dagegen, dass sich mit Kompletต์verboten einiger Spielformen ein wirksamer Schutz vor Suchtkrankheiten realisieren lässt. Ausweichreaktionen der Konsumenten führen bisher dazu, dass die in Deutschland verbotenen Spielformen auf ausländischen Plattformen europäischer Anbieter zunehmend stärker nachgefragt werden (*vgl. Kapitel 5.1*).

Auch eine Lenkungssteuer erscheint weniger gut geeignet, um das Suchtrisiko zu senken und die externen Kosten der Glücksspielsucht zu internalisieren. Das Kernproblem im Fall einer Lenkungssteuer dürften die zu erwartenden Ausweichreaktionen sein: Sofern die Angebote ausländischer Anbieter nicht vollständig mit Verbotsregelungen unterbunden werden können und sich die Anbieter einer nationalen Lenkungsabgabe entziehen können, dürfte ein nationaler

Sonderweg bei der Glücksspielbesteuerung den Marktanteil nicht oder anderweitig regulierter Spielangebote erhöhen. In diesem Marktsegment würde eine Lenkungssteuer weder zur Internalisierung externer Effekte beitragen noch einen Beitrag zur Suchtprävention liefern können (vgl. Kapitel 5.3.8).

Als Alternative zu einer Lenkungsabgabe bietet sich eine zentrale freiwillige Sperrdatei für alle Angebote auf dem deutschen Glücksspielmarkt an. Ein solcher Regulierungsansatz zur Minimierung von Suchtfolgen greift Gedanken der sogenannte „Opt-in“ Regelungen auf, die vor allem im anglo-amerikanischen Forschungsraum im Fall von Selbstbindungsproblemen diskutiert werden.<sup>105</sup> Eigenschaft einer solchen Regelung wäre es, dass sich die Konsumenten für den Zugang zu Glücksspielangeboten erst proaktiv freischaltet lassen müssen und im Rahmen dessen nach einer kurzen Aufklärung über Suchtrisiken ein persönliches Spiellimit festlegen können. Sofern eine solche Regelungen mit der optionalen Möglichkeit einer Selbstsperre kombiniert wird, könnte auf der einen Seite die Eingriffsintensität für Konsumenten sehr gering gehalten werden, während die Möglichkeiten einer Budgetgrenze und einer temporären Spielsperre die Suchtrisiken im Fall von Kontrollproblemen eindämmen und so die individuellen und externen Kosten der Glücksspielsucht minimieren könnten. Als Kritik gegen dieses Instrument könnte man anführen, dass sich aufgrund der Freiwilligkeit einige Individuen einer Regulierung der möglichen externen Kosten einer eigenen Suchterkrankung entziehen könnten. Da andere Instrumente wie eine Lenkungssteuer in der Realität aber ebenfalls mit erheblichen Ausweichreaktionen einhergehen, erscheint der Ansatz einer freiwilligen Sperrdatei auch zur Regulierung negativer externer Effekte des Glücksspiels vielversprechend.

In der Praxis wäre eine freiwillige Sperrdatei über eine zentrale Anmeldeplattform für die Glücksspielteilnahme umsetzbar. Im Rahmen des Anmeldevorgangs müsste ein beliebiges monatliches Spielbudget nach den Vorstellungen des Spielers festgelegt werden, das optional für einen bestimmten Zeitraum verbindlich festgeschrieben werden könnte. Mit den zentralen Zugangsdaten wäre dem Konsumenten dann die direkte Teilnahme an allen legalen Glücksspielangeboten im Internet möglich, während eine zentrale Chipkarte den Zugang zu Geldspielautomaten und allen anderen terrestrischen

---

<sup>105</sup> Vgl. Käseberg (2013), S. 36.

Spielangeboten ermöglichen könnte. Auf Konsumentenseite würde eine einmalige zentrale Anmeldung im Vergleich zur Registrierung bei den Anbietern keinen höheren Aufwand erfordern. Sofern unterschiedliche Anbieter genutzt werden, wäre eine zentrale Anmeldung gegenüber vielen dezentralen Benutzerkonten der Tendenz nach sogar einer Erleichterung. Ein weiterer Vorteil der zentralen Regelungen wären sinkende Wechselkosten zwischen den Spielangeboten konkurrierender Anbieter. Sofern bei einigen Spielformen wie dem Lotto-Spiel die Befürchtung hoher Marktkonzentrationen besteht, können sinkende Wechselkosten zwischen den Anbietern einen Beitrag zur Sicherung des Wettbewerbs liefern (vgl. Kapitel 4.3).

Es ist nicht so, dass die nationale Politik die Idee einer Sperrdatei in ihren bisherigen Regulierungsansätzen übersehen hätte. Die letzten Fassungen des Glücksspielstaatsvertrags sehen ein entsprechendes Instrument vor.<sup>106</sup> Damit ein solches Instrument aber eine breite Schutzwirkung entfalten kann, müssten alle oder wenigstens möglichst große Teile des genutzten Spielangebots angeschlossen sein. Ein freiwilliger Sperrmechanismus ist solange weitgehend wirkungslos, wie im großen Umfang (*nach nationaler Auffassung illegale*) Ausweichangebote ohne größere Zugangshürden zur Verfügung stehen. Um einen wirksamen Mechanismus zum Selbstschutz zu implementieren, sollte eine geeignete Regulierung daher auf Instrumente verzichten, die Ausweichreaktionen in ein nicht regulierbares Marktumfeld hervorrufen. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden der aktuelle Reformprozess auf dem deutschen Glücksspielmarkt analysiert und bewertet.

### 5.3 Der andauernde Reformprozess des deutschen Glücksspielmarktes – Analyse und Empfehlungen

Wie im einleitenden Kapitel erläutert war die Marktordnung auf dem deutschen Glücksspielmarkt bisher von starker Regulierung und staatlicher Monopolisierung geprägt. Der bis Ende des Jahres 2011 bestehenden Glücksspielstaatsvertrag (*GlüStV*)<sup>107</sup> sah für viele Spielformen eine staatliche Monopolstellung vor. Die Monopolstellung wurde vom Gesetzgeber mit den Zielen der Suchtbekämpfung und Betrugsprävention begründet. Zur Zielerreichung wurden Lot-

<sup>106</sup> Vgl. § 8 GlüÄndStV.

<sup>107</sup> In Kraft getreten am 1. Januar 2008, gültig bis 31.12.2011.

teriegewinnspiele auf den öffentlichen Toto und Lottoblock beschränkt. Sportwetten wurden auf den öffentlichen Anbieter *Oddset* begrenzt. Darüber hinaus bestand ein striktes Verbot für die Onlinevermittlung von Glücksspielen aller Art. Private Anbieter konnten sich dagegen in einigen Bundesländern für den Betrieb eines terrestrischen Spielkasinos konzessionieren lassen. Weiterhin war der unter Bundesgesetzgebung fallende Betrieb von Geldgewinnspielautomaten in Gaststätten und Spielotheken von privaten Betreibern ohne signifikante Einschränkungen möglich.<sup>108 109</sup>

Die europäische Rechtsprechung ermöglicht ihren Mitgliedsstaaten dabei seit einem Grundsatzurteil aus dem Jahr 2003<sup>110</sup> einen Eingriff in die europarechtlich verankerte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, wenn ein staatliches Monopol von Glücksspielen konsequent am Ziel der Suchtbekämpfung ausgerichtet ist.<sup>111</sup> Die im ersten Glücksspielstaatsvertrag aus dem Jahr 2008 verankerte Marktordnung wurde im Verlauf eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland<sup>112</sup> jedoch vom Europäischen Gerichtshof im Jahr 2010 als europarechtswidrig eingestuft.<sup>113</sup> Der Europäische Gerichtshof beanstandete die unzureichend begründete Ungleichbehandlung verschiedener Glücksspielformen mit Verboten und Monopollösungen auf der einen Seite und dem freien Marktzugang zum Betrieb von Gewinnspielautomaten auf der anderen Seite. Darüber hinaus wurde angemahnt, dass die offensive Werbung im öffentlichen Raum für die staatlich bereitgestellten Lottospiele und Sportwetten dem Monopolziel der Suchtbekämpfung zuwiderlaufe.<sup>114</sup> Dieser Einschätzung der Rechtslage folgte wenige Monate spä-

---

108 Vgl. Monopolkommission (2012), S. 7

109 Der Fokus der folgenden Abschnitte liegt auf den Glücksspielformen, die unter Landesregulierung und damit in den Regelungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags fallen (*u.a. Lotterie, Sportwetten, internetbasierte Angebote*). Die unter Bundesrecht fallende Betrieb von Spielautomaten in Gaststätten o.Ä. spielt im weiteren Verlauf daher eine untergeordnete Rolle.

110 Vgl. EuGH, Urteil vom 6. November 2003, Rechtssache C-243/01; sog. „Gambelli-Urteil“.

111 Vgl. Monopolkommission (2012), S. 10.

112 Vgl. Europäische Kommission GD Binnenmarkt, IP/08/119.

113 Vgl. EugH, Urteile vom 8. September 2010, Rechtssachen C-409/06, C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07, C-410/07, C-46/08.

114 Vgl. Rebeggiani (2011), S. 2.

ter auch das Bundesverwaltungsgericht und mahnt eine Neuordnung des Glücksspielmarktes an.<sup>115</sup>

Dieser Forderung kamen die verantwortlichen Bundesländer zunächst mit einer Änderung des Glücksspielstaatsvertrags nach. Die definierten Vertragsziele des Mitte 2012 in Kraft getretenen ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (*GlüÄndStV*) orientierten sich am vorherigen Regelrahmen: Oberstes Ziel war weiterhin die wirksame Bekämpfung der Spiel- und Wertsucht der Bevölkerung.<sup>116</sup> Dazu sollte die Marktordnung das illegale Glücksspiel auf Schwarzmärkten unterbinden.<sup>117</sup> Weitere Vertragsziele waren der Jugendschutz<sup>118</sup> sowie die Unterbindung von betrügerischen Absichten<sup>119</sup> wie der Wettmanipulation oder begleitender Kriminalität wie der Geldwäsche. Zur Zielerreichung sahen die Bundesländer weiterhin viele restriktive Markteinschränkungen vor. Dazu sah der Änderungsvertrag weiterhin ein Verbot von Casino- und Pokerspielen im Internet vor.<sup>120</sup> Auf dem Gebiet der Sportwetten wurde im ersten Änderungsvertrag eine begrenzte Teilliberalisierung vorgesehen. Im Rahmen einer Experimentierklausel sollten 20 konzessionierte Anbieter zeitlich befristet Sportwetten im Internet und in Ladenlokalen anbieten dürfen.<sup>121</sup> Weitere Auflagen begrenzten den monatlichen Spieleinsatz der Spielteilnehmer und verboten das Angebot von sogenannten Live-Wetten auf laufende Sportveranstaltungen. Das staatliche Lottomonopol blieb erhalten.<sup>122</sup> Werbeaktivitäten sollten zudem fortan beschränkt und nur für legale Spielangebote unter Auflagen gestattet werden.<sup>123</sup>

Das Bundesland Schleswig-Holstein hat den geänderten Glücksspielstaatsvertrag zunächst nicht unterzeichnet. Stattdessen hat das Bundesland in Reaktion auf die Urteile des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts bereits im Jahr 2011 einen

---

115 Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2010, Rechtssache 8 C 15.09

116 § 1 Abs. 1 GlüÄndStV.

117 § 1 Abs. 2 GlüÄndStV.

118 § 1 Abs. 3 GlüÄndStV.

119 § 1 Abs. 4 GlüÄndStV.

120 Vgl. § 4 Abs. 4 GlüÄndStV.

121 § 10a GlüÄndStV.

122 § 10 GlüÄndStV.

123 § 5 GlüÄndStV.



eigenen Regulierungsrahmen mit dem Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein (GlückGSH) geschaffen. Diese Regelung bestätigte zwar auch das bestehende staatliche Lottomonopol, ermöglichte aber die weitreichende Lizenzvergabe an private Anbieter im Bereich der Sportwetten und Online-Casinospiele.<sup>124</sup> Nach einem Regierungswechsel trat Schleswig-Holstein zu Beginn des Jahres 2013 dem Staatsvertrag der anderen Bundesländer bei.

Trotz des reformierten Glücksspielstaatsvertrags bestanden auch in den Folgejahren Zweifel an der Vereinbarkeit der neuen Regelung mit europäischem Recht. Im Mittelpunkt der Diskussion stand vor allem die Frage, ob die (*vermeintlich willkürlich*) gegriffene Obergrenze der vorgesehenen privaten Sportwettlizenzen ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit sei. (*vgl. Kapitel 5.3.3*). Diese Rechtsunsicherheit nutzten diverse Wett- und Spielanbieter für Spielangebote, die nach deutscher Rechtsauffassung verboten waren. Als Rechtsgrundlage beriefen sich diese Anbieter entweder auf gültige Lizenzen in einem anderen EU-Land oder auf Lizenzen, die vom Bundesland Schleswig-Holstein vor dessen Beitritt zum gesamtdeutschen Vertragswerk noch ausgestellt wurden. Auch wenn die Genehmigunggrundlage mit dem Beitritt Schleswig-Holsteins zum bundeseinheitlichen Vertragswerk zwischenzeitlich entfallen war, wurden diese Angebote neben den Angeboten europäischer Anbieter wohl aufgrund der bestehenden Rechtsunsicherheit im Bundesgebiet geduldet.

Mit Beginn des Jahres 2016 beendete der Europäische Gerichtshof die bestehende Rechtsunsicherheit und erklärte in einem weiteren Urteil auch die Unvereinbarkeit des reformierten Glücksspielstaatsvertrags mit europäischem Recht.<sup>125</sup> Vorausgegangen war die Klage eines europäischen Spielevermittlers, der Rechtsmittel gegen eine Strafverfolgung durch bayrische Behörden eingelegt hatte. Die Behörden hatten zuvor versucht, das Spielangebot mit Verweis auf die deutschen Verbotsregelungen zu unterbinden.<sup>126</sup> Bis zu einer europarechtskonformen Neufassung der inländischen Glücksspielregulierung können zum gegenwärtigen Zeitpunkt Glücksspiele auf

---

<sup>124</sup> Vgl. Monopolkommission (2012), S.3.

<sup>125</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 4. Februar 2016, Rechtssache C-336/14.

<sup>126</sup> Vgl. Verfahren des Amtsgerichts Sonthofen, das dem Fall zur Klärung dem EuGH vorgelegt hat, 07.05.2013 - 1 Ds 400 Js 17155/11.

Grundlage gültiger EU-Lizenzen ohne Einschränkung in Deutschland angeboten werden.

Die zuständigen Bundesländer diskutieren seither um eine erneute Reform des Glücksspielstaatsvertrags. Ein erster Entwurf sah lediglich vor, die Obergrenze für private Sportwettanbieter im Rahmen der Experimentierklausel abzuschaffen.<sup>127</sup> Das Verbot von internetbasierten Casinospiele und Poker sollte bestehen bleiben. Im September 2017 gab die Landesregierung von Schleswig-Holstein bekannt, dass sie der Änderung nicht zustimmen werde.<sup>128</sup> Auch das Bundesland Nordrhein-Westfalen kündigte Bedenken an. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist daher ungewiss, ob ein leicht reformierter Glücksspielstaatsvertrag zeitnah in Kraft tritt oder aber ob es zu einer weitreichenderen Reform des Rechtsrahmens kommt. Die folgende Analyse der deutschen Marktordnung befasst sich daher als Ausgangspunkt mit dem zuletzt gültigen Regelungsstand aus dem Jahr 2012 und zeigt Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung der Regulierung.

### 5.3.1 Status Quo: Verbot von internetbasierten Casinospiele und Poker

Der letzte Regulierungsrahmen des deutschen Glücksspielmarktes sah das pauschale Verbot aller internetbasierten Glücksspielformen vor, sofern diese nicht explizit gestattet sind. Diese Verbotsregelung betrifft vor allem das Onlineangebot von Casinospiele. Casinospiele umfassen die ursprünglich aus terrestrischen Spielkasinos stammenden Spielformen wie Roulette oder Black-Jack. Zudem wird auch das zunehmend populäre Pokerspiel von dem Verbot erfasst.<sup>129</sup> Der Gesetzgeber begründet das Onlineverbot für Casinospiele mit deren „herausragendem Suchtpotential“ und der hohen Manipulati-

---

<sup>127</sup> Vgl. § 1 Abs. 4 Entwurf des zweiten Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages.

<sup>128</sup> Die aktuell in Schleswig-Holstein regierende Koalition aus CDU, FDP und Grünen haben in ihrem Koalitionsvertrag vom 16. Juli 2017 festgehalten, dass sie der Änderung so lange nicht zustimmen werden, bis eine europarechtskonforme Lösung gefunden sei, die den gesamten Glücksspielmarkt einschließlich des Online-Casinospiele sowie des Pokerspiele umfasse.

<sup>129</sup> Nach einem Urteil des BGH ist das Pokerspiel kein Geschicklichkeitsspiel und daher als vom Zufall abhängiges Glücksspiel einzuordnen, Vgl. BGH Urteil vom 28. September 2011, Az. I ZR 93/10.

onsanfälligkeit. Durch eine Begrenzung dieser Spielformen auf die zahlenmäßig stark limitierten terrestrischen Spielcasinos erhofft sich der Gesetzgeber eine Eindämmung der Suchtrisiken. Als Argument wird neben der geringen Verfügbarkeit auch die im Vergleich zum virtuellen Casino gegebene soziale Kontrolle durch das Personal und andere Mitspieler angeführt.<sup>130</sup>

Trotz der bestehenden Verbotsregelung setzen die inländischen Konsumenten im Jahr 2015 ungefähr 30 Mrd. Euro bei internetbasierten Casinospielen ein. Das entspricht einem Gesamtmarktanteil von knapp 40 Prozent. Die Spieleinsätze bei legalen terrestrischen Spielcasinos betrugen mit gut 6 Mrd. Euro im gleichen Jahr nur ein Fünftel dieser Summe.<sup>131</sup> Die dominierende Stellung internetbasierter Casinospiele auf dem deutschen Glücksspielmarkt ist dabei ein sehr junges Phänomen, das auf die enorme Wachstumsraten dieses Segments in den letzten Jahren zurückzuführen ist: Für das Jahr 2009 werden die Spieleinsätze auf ungefähr eine Milliarde Euro geschätzt<sup>132</sup> (*ein Dreißigstel der Einsätze im Jahr 2015*), für das Jahr 2012 gehen Experten von Spieleinsätzen von ungefähr 4 Mrd. Euro<sup>133</sup> aus.

Die nach deutscher Regulierung untersagten internetbasierten Spiele werden dabei größtenteils von ausländischen Betreibern angeboten, die eine gültige Glücksspiellizenz in ihrem Land besitzen.<sup>134</sup> Um das Verbot dieser nach deutschem Recht bisher illegalen Onlineangebote durchzusetzen, hatte der Gesetzgeber ursprünglich eine Unterbindung der Zahlungsströme vorgesehen. Dazu eröffnete der geänderte Staatsvertrag die Möglichkeit, Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten eine Mitwirkung am Zahlungsverkehr für unerlaubtes Glücksspiels zu untersagen.<sup>135</sup> Vorbild für diese Strategie ist der US-amerikanische „*Unlawful Internet Gambling Enforcement Act*“, der seit dem Jahr 2009 die Unterbindung der Kreditkartenzahlungen an illegale Glücksspielanbieter ermöglicht.<sup>136</sup> Die zu unterbindenden Zahlungsströme werden dabei auf Basis einer branchenspezifischen

---

<sup>130</sup> Vgl. Gesetzesbegründung zum GlüÄndStV, Teil A II, Ziffer 6.

<sup>131</sup> Vgl. Rebeggiani, Breuer (2017), S. 658.

<sup>132</sup> Barth, Becker (2012), S. 3.

<sup>133</sup> Goldmedia (2013), S.4.

<sup>134</sup> Vgl. Goldmedia (2013), S.3.

<sup>135</sup> § 9 Abs. 4 GlüÄndStV.

<sup>136</sup> Vgl. Brugger (2011), S. 92.

Klassifikationsnummer (*Merchant Category Code*) separiert. Diese Kodierung wird weltweit einheitlich von allen Kreditkartenunternehmen zugeordnet, sobald sie einen Anbindungsvertrag mit einem neuen Unternehmen abschließen. Die Kodierung „MCC 7995“ kennzeichnet dabei beispielsweise Zahlungsströme mit Unternehmen, die in der Glücksspielbranche tätig sind. Da diese Klassifizierung nicht zwischen legalem und illegalem Glücksspiel unterscheidet, ist den Kreditkartenunternehmen von den jeweiligen Regierungen mitzuteilen, welche Zahlungsströme dieser Kodierung in ihrem Land zu unterbinden sind.<sup>137</sup> Dieses ist auf Grundlage einer sogenannten *Blacklist* (alle Zahlungsströme an Unternehmen auf der Liste verboten) oder einer *Whitelist* (generelles Verbot aller Zahlungsströme mit Ausnahme der Unternehmen auf dieser Liste) möglich.<sup>138</sup>

Allerdings ist diese Möglichkeit einer einfach umzusetzenden Zahlungsunterbrechung auf Kreditkartentransaktionen begrenzt. Neben der für einen Großteil der Transaktionen genutzten Kreditkartenzahlung<sup>139</sup> bestehen diverse weitere Transaktionsmöglichkeiten mit den Anbietern<sup>140</sup> (beispielsweise klassische Banküberweisungen, Zahlungsanbieter wie *Paypal*, *Giropay*, *Sofort-Überweisung*, *Kryptowährungen*). Für diese Zahlungsmethoden besteht mangels entsprechender Kodierung bisher keine vergleichbar einfache Möglichkeit, Zahlungen gezielt und vor allem automatisiert zu unterbinden. Am ehesten bestünde wohl noch die Möglichkeit, den geringen Anteil klassischer Banküberweisungen an illegale Anbieter mithilfe einer permanent zu aktualisierenden *Blacklist* zu unterbinden.<sup>141</sup> Als Alternative war daher in einer frühen Entwurfsfassung des Glücksspieländerungsstaatsvertrags auch die Seitensperre von illegalen Onlineangeboten vorgesehen (*Access-Blocking*). Die Idee einer Seitenzensur wurde letztlich aber verworfen. Ausschlaggebend waren seinerzeit neben

---

137 Vgl. ebenda (2011), S. 96.

138 Vgl. Brugger (2013), S. 158.

139 Vgl. Europäische Kommission (2011), S. 20, Anteil Kreditkartenzahlungen ca. 65 Prozent.

140 Vgl. Heyer (2011), Folie 5.

141 Diese Liste müsste die Kontodaten der Empfänger enthalten (BIC und IBAN-Nummer). Den Kreditinstituten müsste dann auferlegt werden, Überweisungen an diese Empfänger zu unterbinden.

verfassungsrechtlichen Bedenken Hürden bei der technischen Umsetzung.<sup>142</sup>

Bisher kamen die dargestellten Instrumente zur Unterbindung der Spielangebote von ausländischen Online-Plattformen in Deutschland bisher praktisch nicht zur Anwendung. Experten führen die passive Haltung der betroffenen Behörden weniger auf technische Schwierigkeiten, sondern vielmehr auf die bestehende Rechtsunsicherheit in den vergangenen Jahren zurück.<sup>143</sup>

### 5.3.2 Alternative Regulierung: Legalisierung von Onlineangeboten

Im Fall der Onlineangebote gilt es abzuwägen, ob eine Begrenzung der Casinospiele auf terrestrische Spielbanken durch ein Verbot von Online-Angeboten ein verhältnismäßiger Markteingriff ist. Argumentiert man zunächst ausschließlich auf Grundlage der Marktversagenstheorie über negative externe Kosten der Spielsucht (*vgl. Kapitel 4.1*) für unbeteiligte Dritte, so müsste die erhoffte Kosteneinsparung (*Nutzen der Verbotsregelung*) den Verlust an Handlungsfreiheit (*Kosten der Verbotsregelung*) überkompensieren. In der praktischen Abwägung kann man sich beiden Komponenten nur über Annahmen annähern.

Hinsichtlich der erhofften Kosteneinsparung liefert die Suchtforschung belastbare Hinweise, dass von anonymen Spielen mit schneller Spielabfolge ein erhöhtes Suchtrisiko ausgeht (*vgl. Kapitel 4.1.4*). Neben der Art des Spiels dürfte auch die dauerhafte und unmittelbare Verfügbarkeit dieser Onlineglückspiele über heimische Computer und mobile Endgeräte zum Suchtpotential beitragen. Eine wirksame Beschränkung dieser Spielformen könnte daher plausibel einen Beitrag zur Suchtminimierung liefern und damit auch die negativen externen Kosten der Spielsucht verringern. Bevor eine Abwägung dieser erhofften Kosteneinsparungen mit den Kosten einer Verbotsregelung möglich ist, gilt es aber zunächst, die erhofften Kosteneinsparungen genauer zu betrachten – mithin die Wirksamkeit einer Verbotsregelung zur Minimierung des Suchtrisikos zu hinterfragen.

Die Beobachtungen der letzten Jahre nähren die These, dass sich über eine Verbotsregelung der Konsum der zunehmend beliebten

---

<sup>142</sup> Vgl. Kriegelstein, Köpsell, Pfitzmann, (2008), S. 75.

<sup>143</sup> Vgl. u.a. Becker (2015), S. 413ff.

internetbasierten Glücksspiele kaum beschränken lässt. Ein großer Teil dieser Debatte ist juristischer Natur und daher nicht im direkten Fokus dieser Abhandlung. Die kurz dargestellte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof zu den bisherigen Reformversuchen der deutschen Rechtsordnung lässt sich aber dahingehend interpretieren, dass ein Nebeneinander von weitreichenden Erlaubnissen und Komplettsperren ähnlicher Spielformen nur sehr schwer in einer europarechtskonformen Marktordnung zu verankern ist.<sup>144</sup>

Allerdings erscheinen auch im Fall eines europarechtskonformen Verbots von Online-Glücksspielen Zweifel an der Wirksamkeit angebracht. Da es sich bei Online-Casinospielen um die mit Abstand beliebteste Spielform handelt, sind in diesem Fall Umgehungstatbestände sehr wahrscheinlich. Die zuständigen Behörden könnten dann zwar rechtssicher auf die begrenzten Instrumente zur Unterbindung illegaler Onlineangebote wie die Unterbindung von Kreditkartenzahlungen zurückgreifen. Falls die beliebte Zahlung mit der Kreditkarte nicht länger möglich sein sollte, dürfte für die internetaffinen Nutzer von Onlinespielen die Registrierung bei anderen, deutlich schwerer zu unterbindenden Online-Zahlungsmodellen keine unüberwindbare Hürde darstellen. Im Ergebnis erscheint es daher der Tendenz nach unwahrscheinlich, dass ein Komplettsperre die Spielnachfrage und damit die Suchtgefahr deutlich senken kann. Ein Verbot von Online-Glücksspielen erscheint daher bereits ungeachtet der Verhältnismäßigkeit ungeeignet, die externen Kosten der Glücksspielsucht zu minimieren.

Tendenziell könnte sich eine strikte Verbotsregelung sogar kontraproduktiv auf die Senkung der externen Kosten der Glücksspielsucht auswirken. Sofern ein Verbot die Spielaktivitäten nicht unterbindet, sondern zu großen Teilen lediglich auf illegale Plattformen

---

<sup>144</sup> Angemerkt sei an dieser Stelle, dass sich in der inländischen Rechtsprechung auch Urteile finden, die partielle Verbote zur Suchtprävention stützen könnten. So hatte das Bundesverfassungsgericht u.a. die Frage zu entscheiden, ob eine Begrenzung des Casinospiels auf staatliche Anbieter die Berufsfreiheit einschränken könnten. Das Bundesverfassungsgericht hat eine entsprechende Klage gegen das staatliche Spielbankenmonopol unter Verweis auf die bessere Suchtprävention durch staatliche Anbieter seinerzeit abgewiesen. „Positive Erfahrungen mit privaten Betreibern in anderen Bundesländern stünden der Erwartung langfristiger erheblicher Vorteile bei der Gefahrenabwehr durch ein rein staatliches System nicht entgegen“, BVerfG, Urteil vom 23. März 2007, BvR 2228/02.

im Ausland verlagert, hat der deutsche Gesetzgeber keinen Einfluss mehr auf begleitende Maßnahmen zum Spielerschutz. Eine Aufrechterhaltung des Verbots dürfte mithin dazu führen, dass gerade jene Spielformen mit einem erhöhten Suchtpotential nicht an einen Schutzmechanismus wie die Selbstsperrung angeschlossen werden können.

Aufgrund der wohl mangelhaften Wirksamkeit bzw. Effektivität einer Verbotsregelung von Onlinespielen bei der Senkung externer Kosten der Spielsucht mag die Abwägung mit den Kosten des Instruments hinfällig erscheinen. Der Vollständigkeit halber seien aber dennoch kurze Gedanken genannt, die als Kosten gegen den zweifelhaften Nutzen einer Verbotsregelung abgewogen werden müssten. Zunächst gilt es auch im Fall der Onlinespiele mit erhöhtem Suchtrisiko zu bedenken, dass der Großteil der Konsumenten auch diese Spielangebote in einem kontrollierten Umfang konsumieren, ohne dabei unbeteiligten Dritten einen Schaden zuzuführen. (vgl. Kapitel 4.1.4). Eine Verbotsregelung würde damit die Handlungsfreiheit eines Großteils der Nutzer intensiv beschränken, ohne dabei einen gesicherten Beitrag zur Senkung der externen Kosten der Spielsucht zu leisten.

Zieht man zusätzlich die weitaus höheren externen Kosten anderer zugänglicher Konsumgüter mit Suchtpotential (*Alkohol, Tabak*) als Vergleichsmaßstab hinzu, erscheint die Verhältnismäßigkeit eines Konsumverbots umso fragwürdiger.<sup>145</sup> Darüber hinaus führt das staatliche Verbot die ungleiche Behandlung mit anderen frei zugänglichen Spielformen fort. Aufgrund ähnlicher Spielmuster sieht die Suchtforschung bei terrestrischen Glücksspielautomaten, wie sie beispielsweise in Kneipen oder Spielsalons stehen, ein vergleichbar hohes Suchtpotential. Das durch Bundesgesetze geregelte Automatenpiel unterliegt allerdings keinen vereinbarten Verbotsregelungen.

Neben der Begrenzung von externen Kosten der Spielsucht ist der Schutz der Bürger vor einer eigenen Erkrankung die zentrale Motivation politischer Regulierungsaktivitäten. Unabhängig von der

---

<sup>145</sup> Beispielsweise sind durch Tabakkonsum im Gesundheitssystem im Jahr 2007 aufgrund des hohen Ausmaßes an organischen Schädigungen Mehrkosten 7,8 Milliarden Euro für das Versichertenkollektiv entstanden, vgl. Admas, Effertz (2009), S.1.



zweifelhaften Legitimität eines Konsumverbots zum Selbstschutz<sup>146</sup> (vgl. Kapitel 3) ist das Instrument aus den oben genannten Schwierigkeiten bei der Begrenzung externer Kosten wohl auch zum Schutz der Konsumenten ungeeignet. Ein wirksamer Verbraucherschutz lässt sich analog nur implementieren, wenn die Spielaktivität in möglichst großen Teilen in einem regulierten Marktumfeld stattfindet. Diese Feststellung gilt sowohl für die Möglichkeit einer (*präventiven*) Begrenzung der Spieleinsätze als auch für darüberhinausgehende Anliegen des Verbraucherschutzes, die auf einen manipulationsfreien Spielbetrieb beispielsweise durch eine notarielle Überprüfung der Algorithmen abzielen.

Daher bietet sich als Alternative die Legalisierung der Online-Angebote an. Während das bisherige Verbot die Kanalisierung eines immer größeren Anteils der inländischen Glücksspielaktivitäten verhindert<sup>147</sup>, wäre mit einer Legalisierung die begründete Hoffnung auf eine Überführung in ein reguliertes Marktumfeld verbunden. Unterschiedliche Anreize für die Anbieter könnten die Überführung erleichtern. Zunächst dürfte die Erlaubnis der populären Kreditkartenzahlungen bei zeitgleicher Unterbindung aller Kreditkartenzahlungen an nicht lizenzierte Anbieter ein Wettbewerbsvorteil und damit Anreiz sein, in einen regulierten Markt einzutreten.<sup>148</sup> Sofern die Lizenzierungsanforderungen darüber hinaus mit einer angemessenen Steuerlast (vgl. Kapitel 4.3.8) und einer Werbeerlaubnis einhergeht, wären weitere Anreize für eine Lizenzierung gegeben. Da bei einem freiwilligen Übertritt eines großen Teils der Anbieter auch ein großer Teil der Zahlungsströme legal wäre, entstünden bei den mit der Spielaufsicht befassten Aufsichtsbehörden Kapazitäten, um Zah-

---

<sup>146</sup> Man könnte selbstverständlich argumentieren, dass ein Verbot, dass sich faktisch leicht umgehen lässt, ein weniger starker Eingriff in die Konsumentensouveränität ist. Ein solcher Argumentationsstrang würde jedoch die gesamte Debatte um einen sachgerechten Regulierungsrahmen ad absurdum führen.

<sup>147</sup> Vgl. de Miranda, Schmidt (2013), S.92.

<sup>148</sup> Diese Regelung könnte mit verhältnismäßig geringem Aufwand über eine „Whitelist“ mit allen lizenzierten Anbietern umgesetzt werden. Kreditkartenzahlungen an alle nicht lizenzierten Anbieter würden so automatisch unterbunden.



lungsströme an verbleibende illegale Anbieter ohne gültige nationale Lizenz gezielter zu verfolgen und zu unterbinden.<sup>149</sup>

Da sich viele Casinospiele durch eine Manipulation des Zufallsalgorithmus zu Gunsten der Anbieter beeinflussen lassen, erscheint die staatliche Lizenzierung und Überprüfung privater Spielanbieter erforderlich. Im Rahmen einer solchen Prüfung sollte auch die Solvenz der Anbieter (*bzw. eine Rückversicherung gegen hohe Gewinnausszahlungen*) und die Anbindung an die Sperrdatei sichergestellt werden.

### 5.3.3 Status Quo: Verbot von Live-Wetten und Versuch der mengenmäßigen Beschränkung privater Sportwettanbieter

Nachdem sowohl das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2006<sup>150</sup> und der Europäische Gerichtshof im Jahr 2010<sup>151</sup> in ihren Urteilsbegründungen zur Unzulässigkeit des ersten Staatsvertrags explizit auch das staatliche Sportwettmonopol adressiert hatten, sah die letzte Fassung des Glücksspielstaatsvertrags aus dem Jahr 2012 eine Teilliberalisierung auf dem Markt für Sportwetten vor. Im Rahmen eines Feldversuchs sollten zunächst die Folgen einer begrenzten Markttöffnung evaluiert werden. Dazu sollten bis zu 20 konzessionierte Anbieter bis zum 30. Juni 2019 befristet zur legalen Teilnahme am Markt zugelassen werden.<sup>152</sup> Der bisherige staatliche Monopolanbieter *Oddset* sollte als privatwirtschaftlich umorganisierte *ODS Oddset GmbH* an der europaweiten Ausschreibung teil.<sup>153</sup>

Die Vergabe der mengenmäßig beschränkten Konzessionen sollte an eine Konzessionsabgabe gekoppelt werden. Darüber hinaus wurde eine Steuer in Höhe von 5 Prozent auf den Wetteinsatz vorgesehen.<sup>154</sup> Zur Vermeidung von Suchtgefahren sah das Gesetz einen monatlichen Höchstesatz von 1.000 Euro pro Spieler und eine enge Begrenzung des Produktportfolios der Anbieter vor. Im Rahmen der

---

149 Darüber hinaus kann ein Eigeninteresse bei lizenzierten und damit steuerzahlenden Anbieter angenommen werden, die ermittelnden Behörden mit sachdienlichen Hinweisen zu illegale Konkurrenten zu unterstützen.

150 BvR, Urteil vom 28.3.2006, 1054/01.

151 EuGH, Urteil vom 8.9.2010, C-409/06.

152 Vgl. Gesetzesbegründung zum GlüÄndStV, Teil A II, Ziffer 3.

153 Gesellschaften sind staatliche Lottogesellschaft aus acht Bundesländern, vgl. Lotto Hessen (2013), Pressemitteilung vom 11.03.2013.

154 Die Steuerpflicht ist nicht im Glücksspielstaatsvertrag, sondern im parallel reformierten Rennwett- und Lotteriesgesetz RWLG verankert.

Angebotsbegrenzung sollten unter anderem Live-Wetten verboten bleiben.<sup>155</sup> Der Gesetzgeber begründete dieses Verbot mit dem erhöhten Suchtpotential dieser Echtzeitwetten in Folge ihrer erhöhten Ereignisfrequenz. Darüber hinaus sollte ein umfangreiches Auswahlverfahren die Seriosität der Bewerber sicherstellen. Ziel der Teilöffnung sollte die Überführung des Online-Sportwettmarkts in ein von Deutschland aus reguliertes Marktumfeld sein. Durch die erhoffte Kanalisierung des Angebots sollte sowohl das Suchtrisiko für Verbraucher als auch das Risiko von Wettmanipulation minimiert werden. Die Begrenzung auf 20 Anbieter sollte eine engmaschige Kontrolle gewährleisten und eine Ausweitung des Marktvolumens verhindern.<sup>156</sup> Ein Auswahlverfahren sollte die Solvenz des Anbieters sicherstellen und getroffene Vorkehrungen zum Spielerschutz und zur Betrugsprävention überprüfen.<sup>157</sup>

Zur Vergabe der zeitlich befristeten Konzessionen ist es allerdings nie bekommen. Im ersten Anlauf im Jahr 2012 hatten sich ungefähr 150 Anbieter auf die 20 vorgesehene Lizenzen beworben.<sup>158</sup> Offiziell bestätigt wurden dann 41 Bewerber zu einer zweiten Auswahlstufe zugelassen.<sup>159</sup> Am Ende erfüllten 35 Bewerber die Mindestanforderungen für die 20 Konzessionen.<sup>160</sup> Im Verlauf der daraufhin zu erwartenden juristische Aufarbeitung des Vergabeprozesses wurde die Konzessionsvergabe vorläufig gestoppt. Im Jahr 2015 stufte der Hessische Verwaltungsgerichtshof das Vergabeverfahren als nicht gesetzeskonform ein beendete die Vergabe endgültig.<sup>161</sup> Neben der mengenmäßigen Beschränkung rügte das Gericht auch die intransparenten Auswahlkriterien, anhand derer einem Großteil der Bewerber die Mindestanforderung zum Anbieten von Sportwetten abgespro-

---

155 Sogenannte Live- oder Ereigniswetten ermöglichen Wettabgaben auf gerade laufende Sportereignisse. Beispiele hierfür sind Wetten, ob eine Mannschaft einen bestehenden Rückstand im Spielverlauf noch aufholen kann oder welche Mannschaft den nächsten Eckball zugesprochen bekommt.

156 Vgl. Gesetzesbegründung zum GlüÄndStV, Teil A II, Ziffer 3.

157 § 4a i.V.m. § 4b GlüÄndStV.

158 Vgl. Winter (2013), in Faz.net: 8.7.2013.

159 Vgl. Verwaltungsgericht Wiesbaden, Az. 5 L 90/13. WI.

160 Vgl. Rebeggiani, Breuer (2017), S. 656.

161 Vgl. Verwaltungsgerichtshof Hessen, Beschluss vom 16.10.2015, Az. 8B 1028/15.

chen wurde.<sup>162</sup> Der Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs wurde ein Jahr später vom Urteil des Europäischen Gerichtshof zur mangelnden Europarechtskonformität der letzten Fassung des Glücksspielstaatsvertrag bestätigt. In der Urteilsbegründung wurde explizit auch die geplante mengenmäßige Beschränkung der Sportwettlizenzen hervorgehoben.<sup>163</sup>

Ungeachtet des versperrten Marktzugangs wird der inländische Sportwettmarkt wie auch der Casinomarkt schon seit vielen Jahren von privaten Anbietern mit auswärtigen Lizenzen dominiert.<sup>164</sup> Schätzungen gehen davon aus, dass der staatliche Monopolanbieter *Oddset* bereits im Jahr 2009 nur einen Marktanteil am gesamten inländischen Wettmarkt von 6 Prozent hatte. Für das Jahr 2012 wird der Anteil staatlicher Angebote bei einem gesamten Marktvolumen von knapp 7 Mrd. Euro Wetteinsätzen auf unter 4 Prozent geschätzt.<sup>165</sup>

Die privaten Wettanbieter bieten ihre Wetten zum einen im Internet an. Zum anderen sind in Deutschland in letzten Jahren ungefähr 4.500 geduldete Wettvermittlungsstellen wie Wettbüros oder Sportbars entstanden, die in Kooperation Wetten zu Anbietern mit auswärtiger Lizenz vermitteln.<sup>166</sup> Live-Wetten sind mit einem ungefähren Anteil von 60 Prozent die beliebteste Spielform im Angebot der privaten Anbieter.<sup>167</sup> Trotz fehlender nationaler Glücksspiellizenz führen vor allem die größeren Anbieter, die neben einer Onlineprä-

---

<sup>162</sup> Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass das Bundesland Schleswig-Holstein vor seinem Beitritt zum Staatsvertrag bereits 48 Lizenzen an private Anbieter vergeben hatte. Auch in Schleswig-Holstein war die Erteilung einer Lizenz an eine Überprüfung der Zuverlässigkeit und Transparenz des Anbieters sowie dessen Bereitschaft zur Mitwirkung an Maßnahmen zur Verringerung von Suchtgefahren geknüpft (§ 20 i.V.m § 23 GlückSGH). Im bundeseinheitlichen Konzessionsverfahren wurde daher teilweise auch Anbietern die Mindesteignung abgesprochen, die zuvor von der Aufsichtsbehörde in Schleswig-Holstein als geeignet eingestuft wurden. Vgl. hierzu auch Goldmedia (2012) S.7.

<sup>163</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 4. Februar 2016, Rechtssache C-336/14.

<sup>164</sup> Einige Wettanbieter berufen sich auf eine Lizenz aus dem Schleswig-Holstein, die das Bundesland vor seinem Beitritt zur bundeseinheitlichen Regelung vergeben hatte.

<sup>165</sup> Zahlen vgl. Rebeggiani, Breuer (2017), S. 657.

<sup>166</sup> Vgl. Rebeggiani, Breuer (2017), S. 658.

<sup>167</sup> Vgl. Goldmedia (2013), S. 9.

senz auch über eine Kette von lokalen Annahmestellen verfügen, die im Staatsvertrag vorgesehene Glücksspielsteuer ab.<sup>168</sup> Die Steuerpflicht für Sportwetten ist unabhängig von der Frage einer gültigen Glücksspiellizenz an die Annahme bzw. den Wettabschluss mit einem inländischen Spieler geknüpft und kann bei Steuervergehen daher aufgrund einer eigenen, separaten Rechtsgrundlage geahndet werden.<sup>169</sup>

In der Literatur werden die steuerzahlenden Anbieter oft auch dem Graumarkt zugeordnet, weil bei ihnen aufgrund der Steuerzahlungen der Wille zum Eintritt in ein reguliertes deutsches Marktumfeld angenommen wird. Im Jahr 2015 entfielen etwa 4,8 Mrd. Euro der inländischen Wetteinsätze auf diese Anbieter. Geschätzte Einsätze in Höhe von 3,6 Mrd. Euro entfielen auf Angebote von Anbietern, die keine Wettsteuer abführen und daher in der Literatur dem Schwarzmarkt zugeordnet werden.<sup>170</sup>

### **5.3.4 Alternative Regulierung: Keine mengenmäßige Beschränkung für private Sportwettanbieter und Freigabe von Live-Wetten**

Live-Wetten werden von der Suchtforschung mit einem ähnlich erhöhten Suchtrisiko wie automaten- und internetbasierten Casinosimulationen in Verbindung gebracht (*vgl. Kapitel 4.1.4*). Analog zur Erörterung des Verbots von internetbasierten Casinospielen können die zu erwartenden negativen externen Effekte jedoch auch bei Live-Wetten wohl kein staatliches Verbot legitimieren. Zweifel bestehen sowohl hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit als auch hinsichtlich der Wirksamkeit eines Verbots zur Verringerung der externen Kosten der Glücksspielsucht. Gleichermaßen erscheinen unverhältnismäßige Marktzugangsschranken und ein Verbot bestimmter Wettformen als Hilfestellung vor einer eigenen Suchterkrankung der Spielteilnehmer ungeeignet (*vgl. Kapitel 5.3.2*). Bestehende Verbotregelungen haben in der Vergangenheit vielmehr das Spielnachfrage auf Plattformen umgeleitet, die keinen einheitlichen Mechanismus zum Spielerschutz in Form einer Sperrdatei bieten.

---

<sup>168</sup> Vgl. Rebeggiani, Breuer (2017), S. 661

<sup>169</sup> Vgl. § 17 RWLG.

<sup>170</sup> Vgl. Rebeggiani, Breuer (2017), S. 659.

Als alternative Regulierung von Sportwetten bietet sich daher die Legalisierung der Wettangebote privater Anbieter an. Diese Erlaubnis sollte auch die beliebten Live-Wetten umfassen. Sofern am Verbot der Live-Wetten festgehalten würde, wäre davon auszugehen, dass sich große Teile des deutschen Sportwettmarktes auch in Zukunft auf schwer zu unterbindenden ausländischen Plattformen ohne entsprechende Präventionsmöglichkeiten weiterentwickeln. Daher ist die Einbeziehung der populären Liveangebote in den Regulierungsrahmen wohl eine Grundvoraussetzung für die Überführungen des Wettmarktes in ein geregeltes Marktumfeld.

Zur Unterbindung von Betrugsabsichten und zum Spielerschutz erscheint auch die Überprüfung privater Wettanbietern im Rahmen eines Zulassungsverfahrens erforderlich. Analog zum Verfahren bei privaten Casino-Betreibern sollte die Zulassung die Solvenz der Anbieter und die Anbindung an die Sperrdatei sicherstellen. Sofern ein interessierter Anbieter diese Anforderungen jedoch erfüllt, gibt es keine ökonomischen Gründe, einigen Anbietern den Marktzugang aufgrund einer dann willkürlich gesetzten Obergrenze zu versperren.

Sofern der Gesetzgeber auf Marktzugangsschranken und Teilverbote verzichten und über ein transparentes Lizenzierungsverfahren Rechtssicherheit herstellen würde, wäre es wohl auch auf dem Markt für Sportwetten möglich, einen großen Anteil der Angebote in ein geregeltes legales Marktumfeld mit der Möglichkeit zur Selbstsperre zu übertragen. Neben einem uneingeschränkten Zahlungsverkehr dürfte für die Wettanbieter vor allem die Werbeerlaubnis ein Anreiz für den Eintritt in den legalen Markt sein. Hintergrund ist, dass durch die Vielzahl der Anbieter auf dem internetbasierten Markt für Sportwetten ein intensiver Wettbewerb mit annähernd vollkommener Konkurrenz und sehr hohen Auszahlungsquoten besteht.<sup>171</sup> Die Wettanbieter haben daher keinen großen Spielraum, sich mit ihrem Wettangebot von Angeboten der Konkurrenz abzuheben. In Anbetracht dieses Marktumfeldes kann davon ausgegangen werden, dass für die Wettanbieter neben der legalen Werbemöglichkeit auch die dauerhafte Markenpräsenz mit erlaubten eigenen terrestrischen Wettlokalen ein wichtiges Instrument zur Kundenbindung ist

---

<sup>171</sup> Vgl. Barth, Becker (2012b), S.3, abhängig von der Steuerlast im konzessionsgebenden Land werden Auszahlungsquoten von bis zu 97% erzielt.

und daher ein Anreiz zur Lizenzierung des eigenen Angebots darstellt.<sup>172</sup>

Für das ergänzende Wettangebot des staatlichen Anbieters *Oddset* gibt es aus ökonomischer Perspektive kein Begründungsmoment. Auf dem Markt für Sportwetten liegen keine Tatbestände von Marktversagen vor, die neben einem privaten Sportwettangebot ein zusätzliches Wettangebot der öffentlichen Lotteriegesellschaften einiger der Bundesländer erforderlich machen könnten.

### 5.3.5 Status Quo: Staatliches Lottomonopol

Die bisherige Marktordnung auf dem deutschen Glücksspielmarkt sah die Aufrechterhaltung des staatlichen Veranstaltungsmonopols bei Lotterien vor.<sup>173</sup> Die Marktteilnahme privater Akteure beschränkt der Gesetzgeber auf eine provisionsbasierte Vermittlung der staatlichen Angebote. Der Gesetzgeber begründet die Notwendigkeit einer staatlichen Monopollösung zuletzt unter anderem mit dem Ziel, die Versorgung der Bevölkerung mit einem „*ausreichendes Glücksspielangebot*“ sicherstellen zu wollen.<sup>174</sup> Dahinter verbirgt sich die empirisch nicht bestätigte Hoffnung, dass die Bevölkerung bei einem flächendeckend gut zugänglichen Lottoangebot andere Spielformen mit höherem Suchtpotential weniger oder gar nicht nachfragt. Darüber hinaus wurde das staatliche Monopol bisher mit dem Ziel der Manipulationsprävention begründet. Eine hohe Manipulationsanfälligkeit resultiere dabei vor allem aus der intransparenten Gewinnermittlung.<sup>175</sup>

Da das staatliche Veranstaltungsmonopol für Lotterien nicht unerhebliche Einnahmen generiert, wird allerdings immer wieder vermutet, dass der Gesetzgeber die künstliche Branchenmonopolisierung im Bereich der Lotterien vorrangig aufgrund der erzielbaren Monopolrendite vornimmt.<sup>176</sup> Tatsächlich erwirtschaften die auf ihr jeweiliges Bundesland begrenzten sechzehn Landeslottogesell-

---

<sup>172</sup> Vgl. Barth, Becker (2012b), S.14.

<sup>173</sup> In einigen Bundesländern sind die monopolisierten Lottogesellschaften zwar als GmbH organisiert, in diesem Fall sind die Gesellschafter jedoch öffentliche Institutionen der jeweiligen Bundesländer.

<sup>174</sup> § 10 GlüÄndStV.

<sup>175</sup> Vgl. Gesetzesbegründung zum GlüÄndStV, Teil A II, Ziffer 3.

<sup>176</sup> Vgl. u.a. Monopolkommission (2012) S. 18.

ten bei einer Auszahlungsquote von knapp 50 Prozent einen jährlichen Bruttospielertrag von ungefähr 3,5 Mrd. Euro.<sup>177</sup> Neben den vertraglich zugesicherten Gebietsmonopolen der Landesgesellschaften verhindert die festgeschriebene Auszahlungsquote in Form eines Preiskartells einen Preiswettbewerb. Eine höhere Auszahlungsquote ist seitens des Gesetzgebers nicht erwünscht. Begründet wird die Erfordernis eines hohen Überschusses mit dem Ziel, die Attraktivität und damit die vermeintliche Suchtgefahr des Lottospiels nicht zusätzlich zu steigern.<sup>178</sup> Die Teilnahmeerlaubnis der staatlichen Lottergesellschaften an grenzüberschreitenden Gemeinschaftslotterien mit deutlich höheren und daher wohl attraktiveren Hauptgewinnen widerspricht in Teilen jedoch der vorgebrachten Zielsetzung, die Attraktivität des Lottospiels eindämmen zu wollen.<sup>179</sup> Der Verwendungszweck der Erlöse aus dem staatlichen Glücksspiel ist vertraglich festgeschrieben und soll wohltätigen Zwecken dienen.<sup>180</sup> Verwendung finden die Überschüsse unter anderem in der der Sport- und Kulturförderung.

### 5.3.6 Alternative Regulierung: Privatwirtschaftliche Organisation des Lottoangebots

Das bestehende Lottomonopol lässt sich aufgrund der generierten Erlöse zwar politökonomisch erklären, nicht aber ökonomisch begründen. Aufgrund des extrem geringen Suchtpotentials von Lotterien (*vgl. Kapitel 4.1.3*) entfallen Begründungsansätze, die auf eine Minimierung des Suchtpotentials zur Vermeidung externer Kosten der Spielsucht abzielen. Auch darüber hinaus lassen sich keine ökonomischen Argumente finden, die eine staatliche Bereitstellung zwingend erforderlich machen.

Die Marktversagensanalyse konnte keine Hinweise auf natürliche Monopolstrukturen bei Vertrieb und Durchführung von Lotterien liefern, die unter Umstände eine staatliche Bereitstellung als eine von mehreren Regulierungsoptionen hätten rechtfertigen können (*vgl. Kapitel 4.3*). Dennoch wäre bei einer nichtstaatlichen Bereitstellung zu beachten, dass sich aufgrund möglicher Größenvorteile auf Lotteriemärkten Marktkonzentrationen bilden können. Hintergrund

---

<sup>177</sup> Vgl. Barth, Becker (2012a), S.3

<sup>178</sup> Vgl. Monopolkommission (2012) S. 18.

<sup>179</sup> Vgl. § 22 GlüÄndStV.

<sup>180</sup> § 10 Abs. 5 GlüÄndStV.



ist die konsumrelevante und mit zunehmendem Kundenkreis ebenfalls steigende Höhe des ausgespielten Hauptgewinns. Aus wettbewerbspolitischer Sicht wäre es auf Lotteriemärkten Hauptaufgabe des Staates, die Ausnutzung von Marktmacht beispielsweise in Form von künstlich niedrig gehaltenen Ausschüttungsquoten infolge von Absprachen zu unterbinden.

Auch das Vorliegen asymmetrischer Informationen aufgrund der Manipulationsanfälligkeit von Lottospielen erfordert entgegen der bisherigen Einschätzung des Gesetzgebers kein staatliches Veranstaltungsmonopol. Grundsätzlich ist die Ermittlung der Gewinnzahlen zwar manipulationsanfällig und könnte vom Veranstalter beispielsweise dahingehend manipuliert werden, dass die Ziehung des Hauptgewinns auf Grundlage der im Vorfeld abgegebenen Lottoscheine ausgeschlossen wird. Zur Gewährleistung einer einwandfreien Ermittlung der Gewinnzahlen ist es jedoch nicht erforderlich, dass der Staat selber als Veranstalter auftritt. Als Alternative bietet sich beispielsweise eine vom Veranstalter zu zahlende notarielle Beaufsichtigung von Lottoziehungen an. Auflagen zur finanziellen Absicherung größerer Gewinne durch entsprechende Rückversicherungen können die Konsumenten zudem vor der Zahlungsunfähigkeit eines Anbieters schützen.

Das formulierte Ziel, ein Mindestangebot sichern zu wollen, erfordert aus ökonomischer Perspektive ebenfalls keine staatliche Bereitstellung. Eine systematisch zu geringe Bereitstellung ist auf dezentralen Wettbewerbsmärkten nur im Fall der Marktversagenkonstellation öffentlicher Güter zu erwarten. Die ökonomische Theorie beschreibt öffentliche Güter anhand zweier Kriterien. Ein öffentliches Gut liegt vor, wenn sowohl eine Nicht-Rivalität im Konsum als auch eine Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum vorliegt. Die Ursache für eine mangelhafte Bereitstellung öffentlicher Güter am Markt ist hauptsächlich auf ihre Eigenschaft der Nicht-Ausschließbarkeit zurückzuführen: Da sich beispielsweise im Falle einer Hochwasserschutzmaßnahme kein Bürger im Hinterland von deren schützender Wirkung ausschließen lässt, kann es Aufgrund von Trittbrettfahrerverhalten zu einer unzureichenden Zahlungsbereitschaft für die privatwirtschaftliche Bereitstellung eines Deiches kommen. Im Falle von Lottospielen liegt dieser Tatbestand nicht vor. Maßgeblich ist, dass die Teilnahme an der Lotterieverlosung den käuflichen Er-



werb eines Spielscheins voraussetzt, sodass bei Lotterien der Abschluss von nicht zahlungsbereiten Teilnehmern gegeben ist.<sup>181</sup>

Als alternative Regulierung bietet sich die privatwirtschaftliche Organisation des Lotterieangebots an. An dieser Stelle sei in Erinnerung gerufen, dass in einem marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystem privatwirtschaftliche Unternehmungen der Regelfall sind.<sup>182</sup> Regulative staatliche Markteinschränkungen sind daher nur in begründeten Ausnahmefällen legitim. Die Beweislast für das Erfordernis eines staatlichen Angebots läge daher auf Seiten des Staates bzw. seiner gewählten Vertreter. Im Fall von Lotterien liegen keine Hinweise vor, dass eine staatliche Bereitstellung zwingend erforderlich machen würde. Eine wettbewerbliche Organisation des Lotteriemarkts würde wohl rückläufige Produzentenrenten und steigende Ausschüttungsquoten zu Gunsten der lottospielenden Konsumenten ermöglichen. Aufgrund des extrem geringen Suchtpotentials von Lotterien dürften auch höhere Ausschüttungen das Suchtrisiko nicht dergestalt steigen, dass eine Sonderbehandlung von Lotterien zur Minimierung externer Kosten der Spielsucht gerechtfertigt sein könnte. Zur Suchtprävention bietet sich daher auch bei marktwirtschaftlich organisierten Lotterien der Anschluss an eine freiwillige Sperrdatei an.

Darüber hinaus würde eine marktbasierte Organisation wohl auch eine präferenzgerechte Ausdifferenzierung der Spielformen ermöglichen. Neben Spielangeboten mit hohen Ausschüttungsquoten sind dabei auch Lotterien zugunsten mildtätiger Zwecke wie beispielsweise Weihnachtslotterien denkbar, sofern ein wohlätiges Engagement im Interesse der nachfragenden Konsumenten liegt.

### 5.3.7 Status Quo: Glücksspielbesteuerung auf Grundlage der Spieleinsätze

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben sich im Rahmen der Harmonisierung ihrer Mehrwertsteuersysteme auf eine Umsatzsteuerbefreiung von Wetten, Lotterien und sonstigem Glücksspiel mit Geldeinsatz geeinigt.<sup>183</sup> Stattdessen obliegt es den Mitgliedsstaaten, Glücksspiele im Rahmen einer spezifischen Glücksspielsteuer zu

---

<sup>181</sup> Vgl. Bardt (2012), S. 17.

<sup>182</sup> Vgl. Bardt (2012), S. 15.

<sup>183</sup> Richtlinie 2006/112/EG des Europäischen Rates.

besteuern. Die Besteuerung von Glücksspielen ist in Deutschland zu großen Teilen im Rennwett- und Lotteriegesetz (*RennwLottG*) geregelt.

Sportwetten und (*Pferde*-)Rennwetten werden mit einer Steuer von 5 Prozent auf den Wetteinsatz belegt. Neben der Umsatzbesteuerung war im bisherigen Glücksspielstaatsvertrag eine ergänzende Konzessionsabgabe von bis zu 71.000 Euro vorgesehen.<sup>184</sup> Für Lotterien gilt ein Steuersatz von 20 Prozent auf den Preis der Lose. Ausgenommen von der Lotteriesteuer sind nicht gewerbliche Tombolas bzw. Lottieren beispielsweise im Rahmen von Gemeindefesten. Für die nach deutscher Rechtsauffassung verbotenen internetbasierten Casinospiele besteht im inländischen Steuerrecht bisher keine Regelung zur Steuerpflicht. Spielautomaten in Gaststätten oder Spielsalons unterliegen hingegen der kommunalen Vergnügungssteuer. Die Steuersätze variieren dabei zwischen den Kommunen deutlich. Während einige Kommunen auf die Steuer vollständig verzichten, sind in der Spitze in anderen Kommunen Abgaben von 25 Prozent auf den Spielumsatz anzutreffen.<sup>185</sup> Die Abgaben der Spielbanken sind im jeweiligen Landesrecht geregelt. Im Regelfall fällt nach einem Freibetrag von 1 Million Euro eine Spielbankabgabe in Höhe von 50 Prozent auf den Spielertrag an.<sup>186</sup> Für die Konsumenten von Glücksspielen sind sämtliche Spielgewinne in Deutschland hingegen steuerfrei.<sup>187</sup>

Die Steuereinnahmen aus Glücksspielen (*nicht zu verwechseln mit Spielerträgen aus öffentlich veranstalteten Glücksspiel wie z.B. der Klassenlotterie*) betrugen im Jahr 2015 in Deutschland ungefähr 5 Mrd. Euro.<sup>188</sup> Der größte Einzelposten ist gegenwärtig die Lotteriesteuer. Aufgrund der fehlenden steuerrechtlichen Grundlage trägt das um-

---

<sup>184</sup> § 9a Abs. 4 GlüÄndStVB. Bei einem jährlichen Umsatz bis zu 100 Millionen Euro, zuzüglich 0,3 v.T. der 100 Millionen Euro übersteigenden Spiel- oder Wetteinsätze.

<sup>185</sup> Vgl. Peren, Clement, Terlau (2001), S. 40.

<sup>186</sup> Vgl. für Nordrhein-Westfalen §12 Abs. 2 SpielbG NRW. Eine ausführlichere Darstellung der Spielbankbesteuerung findet sich beim Landesamt für Steuern Niedersachsen

<http://www.lstn.niedersachsen.de/steuer/informationen-zu-den-oeffentlich-zugelassenen-spielbanken-122306.html>.

<sup>187</sup> Vgl. u.a. Kahle (2006), S. 52.

<sup>188</sup> Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel.

satzstärkstes Glücksspielsegment der Online-Casinospiele nicht zum Steueraufkommen bei. Ein Teil der privaten Sportwettanbieter zahlt hingegen trotz fehlender inländischer Sportwettlizenzen die vorgesehene Umsatzabgabe auf Wetteinsätze (vgl. Kapitel 5.3.3).

### 5.3.8 Alternative Regulierung: Abgabe auf den Bruttospielertrag

Es kann unterschiedliche Beweggründe für die Besteuerung des Glücksspiels geben. Neben fiskalischen Überlegungen der Einnahmengenerierung sind im Fall von Gütern, bei deren Konsum negative externe Kosten auftreten können, vor allem Überlegungen zu einer Lenkungssteuer (*auch Pigou-Steuer*) relevant.

Ziel einer Lenkungssteuer wäre es, die auftretenden externen Kosten einer Spielsucht zu internalisieren. Ein solcher Ansatz folgt der Idee, dass Glücksspielkonsumenten Teile der möglichen Kosten einer Suchterkrankung nicht in ihrem Entscheidungskalkül berücksichtigen, weil diese Kosten im Falle einer Krankheit von Dritten getragen würden. Aufgrund dieser nicht berücksichtigten Kosten könnte der Glücksspielkonsum aus Konsumentenperspektive *zu günstig* sein, was in einer *zu hohen* Nachfrage resultieren könnte (vgl. Kapitel 4.1). Eine Lenkungsabgabe würde nun versuchen, über eine gezielte Besteuerung einen höheren Marktpreis herbeizuführen, der als zusätzlich Komponente die bisher nicht berücksichtigten externen Kosten beinhaltet. Die externen Kosten der Konsumententscheidung sollen so den Konsumenten *angelandet* werden.<sup>189</sup>

Allerdings ist fraglich, inwieweit sich eine Lenkungsabgabe zur Internalisierung von negativen externen Effekten bzw. Kosten des Glücksspiels überhaupt wirksam implementieren lässt. Neben dem in der Literatur üblicherweise vorgebrachten Argument der Unkenntnis der genauen Verläufe des Grenznutzens- bzw. der Grenzkosten

---

<sup>189</sup> Neben der bloßen Internalisierung (also Anlastung) der externen Kosten der Glücksspielsucht könnte es auch die Intention des Gesetzgebers sein, über eine Lenkungssteuer die Entstehung einer Suchterkrankung präventiv zu verhindern (und nicht bloß deren Kosten den Konsumenten anzulasten). Eine solche Politik dürfte jedoch an Grenzen stoßen. Hintergrund ist, dass die Forschung vorrangig bei Konsumenten, die zu Suchtmustern neigen, von einer weniger preiselastischen Nachfrage ausgeht. Sofern sich eine Spielsucht gar verfestigt hat, hätten in Phasen des triebgesteuerten Verlangens Preissteigerung praktisch keinen Einfluss mehr auf die Konsumententscheidung aufgrund der tendenziell preisunelastischen Nachfrage bei Personen, vgl. u.a. Ahlheim, Zahn (2007), S. 373.

einer weiteren *Einheit* Glücksspielkonsum zur Ermittlung einer optimalen Steuerhöhe greift vor allem das Argument möglicher Ausweichreaktionen.<sup>190</sup> So könnte eine hohe Lenkungsabgabe die Überführung des Glücksspiels in ein reguliertes Marktumfeld deutlich erschweren. Anbieter (*und damit letztlich auch die Konsumenten*) könnten sich in diesem Fall einer Lenkungssteuer (*weiterhin*) entziehen.

Bei der Wahl einer angemessenen Bemessungsgrundlage für eine Spielsteuer steht der Gesetzgeber vor der Herausforderung, dass die Wettanbieter im europäischen Ausland einer teilweise extrem niedrigen Steuerlast ausgesetzt sind. Aufgrund der erläuterten Schwierigkeiten bei der vollständigen Unterbindung grenzüberschreitend offerierter Onlineangebote besteht daher auf dem internetbasierten Glücksspielmarkt zumindest in abgeschwächter Form ein internationaler Steuerwettbewerb.<sup>191</sup> Der inländische Graumarkt wurde in den letzten Jahren vor allem von Anbietern mit EU-Lizenzen aus Malta und Gibraltar dominiert. Im Gegensatz zu der in Deutschland vorgesehenen fünfprozentigen Abgabe besteuert Gibraltar den Spielumsatz mit einer Abgabe von einem Prozent bei einer jährlichen Abgabendeckelung von ca. 490.000 Euro (£425.000). Malta besteuert den Spielumsatz mit nur 0,5 Prozent bei einer jährlichen Abgabendeckelung von 466.000 Euro.<sup>192</sup> Sofern man davon ausgeht, dass eine Überführung des internetbasierten Glücksspielmarkts aufgrund begrenzter Sanktionsmechanismen im Fall einer anreizkompatiblen Regulierung der Tendenz nach besser gelingt, sollte die Abgabenlast im konkurrierenden Ausland bei Ausgestaltung der Besteuerungsregeln berücksichtigt werden.

In Hinblick auf die populären internetbasierten Casinospiele erschwert die in Deutschland gewählte Methode der Umsatzbesteuerung mit einem relativ hohen Steuersatz die Einbeziehung der bisher verbotenen Casino- und Pokerspiele. Diese Spielformen zeichnen sich durch eine sehr hohe Einsatzfrequenz (*schnelle Spielabfolge*) und vergleichsweise hohe Ausschüttungsquoten aus. Beispielsweise liegt der durchschnittliche Bankvorteil (*Gewinnmarge*) beim klassischen Roulett bei 2,7 Prozent.<sup>193</sup> Eine fünfprozentige Umsatzbesteuerung würde daher zwangsläufig zu einem Verlust des Spielanbieters füh-

---

<sup>190</sup> Vgl. u.a. Roth (2011), S. 169 ff.

<sup>191</sup> Vgl. Maschke, Schmidt (2011), S. 113.

<sup>192</sup> Vgl. Barth, Becker, (2012b), S. 13.

<sup>193</sup> Vgl. pwc (2011), S. 14.

ren.<sup>194</sup> Die legalen Casinospiele und Spielautomaten sind daher im Staatsvertrag von der Umsatzbesteuerung ausgeschlossen. Bei diesen Glücksspielformen wird der Bruttospielertrag und damit der verbleibende Bankgewinn des Veranstalters besteuert.<sup>195</sup>

Wenn man als Ziel einer einheitlichen Besteuerungsgrundlage für alle Glücksspielformen verfolgt, bietet sich aufgrund der Schwierigkeiten bei der Umsatzbesteuerung von Casinospielen als Alternative eine Besteuerung des Bruttospielertrags der Spielanbieter an. Eine Vorlage für ein solches Steuermodell bietet die ursprünglich in Schleswig-Holstein vorgesehene Besteuerung des Bruttospielertrags in Höhe von 20 Prozent.<sup>196</sup> Statt am erzielten Umsatz orientiert sich dieses Steuermodell am erzielten Rohertrag des Anbieters. Bemessungsgrundlage ist folglich der durch den Verkauf von Glücksspielgütern geschaffene Mehrwert. Bei einer Besteuerung des Bruttospielertrags bestünde die Möglichkeit, neben Sportwetten und Lotterien auch Glücksspielformen mit hoher Ereignisfrequenz und daher hohen Spielumsätzen (*Poker, Casino- und Automatenspiele*) in ein einheitliches Steuersystem zu integrieren.

Vergleicht man diesen Steuervorschlag mit der gegenwärtigen Steuerregelung für Wettanbieter (*Umsatzabgabe von 5 Prozent*), ergibt sich im Fall einer Ertragsbesteuerung von 20 Prozent eine leicht geringere Steuerbelastung. Berechnungen gehen davon aus, dass die Umsatzabgabe der steuerzahlenden privaten Wettanbieter einer Ertragssteuer von ungefähr 26 Prozent entspricht. Im Durchschnitt aller 28 EU-Mitgliedsstaaten werden Sportwetten in Europa mit ungefähr 23 Prozent besteuert.<sup>197</sup>

Eine Ertragsbesteuerung in Anlehnung an den europäischen Durchschnitt im Bereich um die 20 Prozent läge allerdings noch immer deutlich oberhalb sehr geringer Steuersätze in einigen Mitgliedsstaaten. Das als Lizenzgeber sehr beliebte Mitgliedsland Malta erhebt beispielsweise eine (*umgerechnete*) Ertragssteuer von nur 3 Prozent.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> Vgl. de Miranda, Schmidt (2013), S. 92.

<sup>195</sup> In Nordrhein Westfalen wird der Bruttospielertrag der Spielbanken beispielsweise bei einem Freibetrag von einer Mio. Euro mit 50 Prozent besteuert, Vgl. §12 Abs. 2 SpielbG NRW.

<sup>196</sup> § 36 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 GlückGSH.

<sup>197</sup> Rebeggiani, Breuer (2017), S. 662f.

<sup>198</sup> Rebeggiani, Breuer (2017), S. 663.

Ähnlich geringe Steuersätze werden auch auf andere Glücksspielformen wie Casinospiele erhoben. Damit verbliebe wohl auch weiterhin ein Anreiz seitens der Anbieter, sich zumindest aus Steuergründen einer inländischen Lizenzierung und freiwilligen Steuerzahlung zu entziehen.<sup>199</sup> Eine sehr geringe Besteuerung in Anlehnung an die Steuersätze in Malta oder Gibraltar würde hingegen zu einer sehr deutlichen Ungleichbehandlung mit alternativen Konsumgütern und Dienstleistungen führen, deren Erbringung bzw. Verkauf der Gesetzgeber weitestgehend mit einer Mehrwertsteuer zum Normal-Steuersatz von 19 Prozent belegt. Im Ergebnis stünde bei Steuersätzen wie in Malta eine einseitige Konsumsubvention von Glücksspielgütern, die ebenfalls unerwünschte Lenkungseffekte haben könnte.

## 5.4 Ausblick

Die Entwicklungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die restriktive nationale Regulierung bei der Verringerung von Suchtrisiken und daraus entstehenden Folgekosten an Grenzen stößt. Erklärtes Ziel dieser restriktiven Regulierung war es, den Spieltrieb der inländischen Bevölkerung auf wenige, erlaubte Spielformen zu begrenzen. Das Gegenteil ist der Fall: Die bestehenden Konsumverbote haben bisher dazu geführt, dass die inländischen Konsumenten inzwischen gut 50 Prozent ihrer Spieleinsätze bei Anbietern mit auswärtigen Lizenzen tätigen. Die ausländischen Spiellizenzen sind im Regelfall zwar an einer Überprüfung der finanziellen Stabilität der Anbieter gekoppelt, sie verzichten jedoch oft auf darüberhinausgehende Mechanismen zum Spielerschutz. Die Verbotsregelungen der aktuellen Regulierung erweisen sich daher sowohl bei der Minimierung externer, gesellschaftlicher Kosten der Spielsucht als auch bei der Minimierung individueller Kosten der potenziell Betroffenen als kontraproduktiv.

---

<sup>199</sup> Gegenwärtig werden von privaten Anbietern trotz bestehender Steuerpflicht nur gut 60 Prozent der Wetterträge in Deutschland versteuert, vgl. Rebeggiani, Breuer (2017), S. 659. Neben günstigeren Steuermodellen in anderen Mitgliedsstaaten kann die mangelnde Bereitschaft zur Steuerzahlung in Deutschland aber auch an der Tatsache liegen, dass die Angebote private Anbieter aufgrund fehlender Lizenzierungsmöglichkeit nach deutschem Recht bisher verboten waren.

Die diskutierten alternativen Regulierungsansätze zeigen einen Weg auf, wie die inländische Glücksspielnachfrage in ein von Deutschland aus reguliertes Marktumfeld überführt werden könnte. Diese Überführung ist die Grundvoraussetzung dafür, dass Instrumente zum Spielerschutz wie ein freiwillige Budget- oder Verlustbegrenzung oder auch eine temporäre Selbstsperrung einen wirksamen Beitrag zur Suchtprävention leisten können. Aufgrund bestehender grenzüberschreitender Angebote im europäischen Binnenmarkt könnte auch ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedsstaaten beispielsweise mit einer gemeinsamen Sperrdatei für alle in Europa konzessionierten Glücksspielanbieter Vorteile bieten. Die sehr unterschiedlichen Regulierungsansätze in den Mitgliedsstaaten lassen eine gemeinsame Lösung allerdings unwahrscheinlich erscheinen.

Daher ist vorrangig die nationale Politik in Person der zuständigen Bundesländer gefordert, nach Jahren der Rechtsunsicherheit einen Regulierungsrahmen zu schaffen, der nicht länger die Hälfte des Glücksspielmarktes ausklammert und die Augen vor potenziellen Suchtgefahren im schnell wachsenden Onlinesegment verschließt. Der erste Entwurf der Bundesländer zur Neufassung des vom Europäischen Gerichtshof im Jahr 2016 gekippten Glücksspielstaatsvertrags macht hingegen wenig Hoffnung. Die Mehrheit der Bundesländer will die Europarechtskonformität lediglich durch den Wegfall der mengenmäßigen Beschränkung der bisher nicht vergebenen privaten Spottwettlizenzen herstellen.<sup>200</sup> Das populäre Online-Casinospiel, die stark nachgefragten Live-Wetten oder Online-Pokerspiele sollen verboten bleiben. Hoffnung auf eine sachgerechte Glücksspielregulierung machen hingegen die jüngsten Ankündigungen der Bundesländer Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. Beide Länder wollen einen neuen Staatsvertrag nur dann mittragen, wenn auch ein legales, reguliertes Marktumfeld für die bisher verbotenen Onlineangebote geschaffen wird.

---

<sup>200</sup> Vgl. § 1 Abs. 4 Entwurf des zweiten Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages.



## 6 Schlussbetrachtung

Gut gemeinte Konsumverbote sind ein sehr kontrovers diskutiertes Thema. Wohl die wenigsten Menschen wünschen ihren Mitmenschen nachhaltig etwas Schlechtes, und so liegt der Impuls nahe, sein Gegenüber vor falschen Entscheidungen bewahren zu wollen. Dennoch ist es alles andere als trivial, gut gemeinte, meritorische Konsumvorgaben systematisch zu begründen. Die Begründungsansätze scheitern alle daran, dass es zumindest nach ökonomischen Verständnis keinen objektiven, externen Maßstab für *richtige, falsche, wertvolle* oder *wertlose* Konsumententscheidungen gibt. Aus diesem Bewusstsein heraus rückt der ökonomische Analyseansatz das Individuum als einzig wertende Instanz in den Mittelpunkt: Güter, Dienstleistungen oder Zustände haben in dieser Logik immer nur dann einen Wert oder *Nutzen*, wenn die jeweiligen Individuen ihnen auch einen Wert beimessen. Freiwillig getroffene Konsumententscheidungen werden dann als Ausdruck dieser Wertschätzung interpretiert.

Auch im Fall von Gütern mit Suchtpotential ist es innerhalb dieses ökonomischen Analysegerüsts logisch unmöglich, die zweifelsfreie Vorteilhaftigkeit von Konsumverboten konsistent herzuleiten. Ein Verbot auf Basis einer unterstellten, hypothetischen Vorteilhaftigkeit kann ohne die Rückkopplung über die individuelle Zustimmung immer auch Individuen treffen, die sich auch im Bewusstsein möglicher Suchtgefahren keine Eingriffe in ihre Konsumententscheidungen wünschen. Solange unter den Konsumententscheidungen dieser mündigen Individuen keine unbeteiligten Dritte zu leiden haben, fehlen aus ökonomischer Perspektive Argumente, warum dennoch per Zwang eine Konsumbeschränkung herbeigeführt werden sollte.

Aus diesen Überlegungen folgt aber keineswegs eine gleichgültige Haltung gegenüber den individuellen Folgen einer Suchterkrankung. Die vorliegende Analyse zeigt, dass langfristige *Tauschgewinne* im Fall von Gütern mit Suchtpotential für einen Teil der Konsumenten plausibel erscheinen *könnten*, wenn diese einen Teil ihre Handlungsfreiheit in der Hoffnung auf ein dauerhaft suchtfreies Leben aufgeben. In diesem Bewusstsein wurde im weiteren Verlauf der Untersuchung eine Marktordnung für den deutschen Glücksspielmarkt entwickelt, die zur Suchtprävention die Umsetzung eines wirksamen Mechanismus zur freiwilligen Begrenzung der Spieleinsätze bis hin zur vollständigen Selbstsperre verspricht.





## 7 Literaturverzeichnis

- Aaken, A. (2006)**, Begrenzte Rationalität und Paternalismusgefahr: Das Pribzip des schonendsten Paternalismus, in: Anderheiden, M. (Hrsg.) / Heinig, H (Hrsg.) / Stephan Kirste, S (Hrsg.) / Seelmann, K (Hrsg.): Paternalismus und Recht, Tübingen, 1. Auflage, S. 109-144.
- Abdellaoui, N. / Becker, T. / Tsarouha-Wiesmann, M. / Wörl, A. (2011)**, Entwicklung eines pathologischen Spielverhaltens, Bericht für das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren Baden-Württemberg, Forschungsstelle Glücksspiel Universität Hohenheim.  
Online abrufbar [19.01.2018]:  
[https://gluecksspiel.unihoehenheim.de/fileadmin/einrichtung/en/gluecksspiel/Forschung/Endversion\\_Projektbericht\\_2011\\_Teil\\_1.pdf](https://gluecksspiel.unihoehenheim.de/fileadmin/einrichtung/en/gluecksspiel/Forschung/Endversion_Projektbericht_2011_Teil_1.pdf).
- Adams, M. / Effertz, T. (2009)**, Die Kosten des Rauchens für Gesundheitswesen und Volkswirtschaft in Deutschland, Deutsches Krebsforschungszentrum.  
Online abrufbar [19.01.2018]:  
[http://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/AdWfP/AdWfP\\_Die\\_Kosten\\_des\\_Rauchens.pdf](http://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/AdWfP/AdWfP_Die_Kosten_des_Rauchens.pdf).
- Ahlheim, M. (2011)**, Glücksspiel-Staatsvertrag: Der Markt ist in Bewegung geraten, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 91, Heft 11, S. 732-733.
- Ahlheim, M. / Zahn, A. (2007)**, Macht Geld glücklich: Verbraucherpolitische Überlegungen zum fiskalischen Ziel der staatlichen Glücksspielregulierung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 87, Heft 6, S. 370-377.
- Ahlheim, M. / Benignus, I. / Lehr, U. (2005)**, Glück und Staat – Einige ordnungspolitische Aspekte des Glücksspiels, in: Baumann, C. (Hrsg.), Becker, T. (Hrsg.): Gesellschaft - und Glücksspiel: Staatliche Regulierung und Suchtprävention, Frankfurt, 1. Auflage, S. 25-49.
- Aufderheide, D. (1995)**, Konstitutionelle Ökonomik, Präferenzenukehrtheorie und latente Irrationalität, in: Erlei, M. (Hrsg.): Mit

dem Markt gegen Drogen – Lösungsansätze für das Drogenproblem aus ökonomischer Sicht, Stuttgart, 1. Auflage, S. 79-87.

**Bachmann, M. / Meyer, G. (2005)**, Spielsucht, 2. Auflage, Heidelberg.

**Bardt, H. (2011)**, Markt kontra Monopol - Liberalisierung von Glücks- und Gewinnspiel in Deutschland, erschienen in der Reihe: Beiträge der Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 51, Köln, 1. Auflage.

**Barth, D. / Becker, T. (2012a)**, Der deutsche Glücksspielmarkt: Eine Schätzung des nicht staatlich regulierten Marktvolumens, Forschungsstelle Glücksspiel Universität Hohenheim.

Online abrufbar [19.01.2018]:

[https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter\\_0212.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter_0212.pdf).

**Barth, D. / Becker, T. (2012b)**, Besteuerung von Sportwetten in Deutschland: Eine ökonomische Analyse von verschiedenen Szenarien.

Online abrufbar [19.01.2018]:

<https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Regulierung/BesteuerungSportwettenDeutschland.pdf>.

**Braun, N. (2002)**, Rationalität und Drogenproblematik, 1. Auflage, München.

**Brugger, C (2013)**, Abbruch der Zahlungsströme als Mittel zur Bekämpfung unerlaubter Internetglücksspiele, Frankfurt, 1. Auflage.

**Brugger, C. (2011)**, Abbruch von Zahlungsströmen als Mittel zur Bekämpfung unerlaubter Internetglücksspiele, in: Becker, T. (Hrsg.): Glücksspiel im Internet, Frankfurt, 1. Auflage, S. 91-107.

**Becker, T. (2015)**, Warum scheitert die Regulierung des Glücksspielmarktes? in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht. 10. Jahrgang, Heft 6, S. 410-419.

- Becker, T. (2011)**, Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland, Forschungsstelle Glücksspiel Universität Hohenheim.  
Online Abrufbar [19.01.2018]:  
[https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/SozialeKostenDesGluecksspiels\\_Internet.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/SozialeKostenDesGluecksspiels_Internet.pdf).
- Becker, T. (2009)**, Monopol, Lizenzlösung oder Liberalisierung aus ökonomischer Perspektive, in: Becker, T. (Hrsg.): Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen und dessen Umsetzung, München, 1. Auflage.
- Beckmann, M. (2007)**, Ökonomischer Ansatz und die Theorie des Self-Command bei Thomas Schelling, In: Pies, I. (Hrsg.): Diskussionspapier des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle, Nr. 2007-3.
- Brennan, G / Buchanan, J. (1993)**, Die Begründung von Regeln, Tübingen, 1. Auflage, Titel der Originalausgabe (1985): The reason of rules. Constitutional political economy, Cambridge.
- Brennan, G. / Lomasky, L. (1983)**, Institutional Aspects of „Merit Goods“ Analysis, in: Finanzarchiv, Jg. 41, Heft 2, S. 183-206.
- Buchanan, J. (1990)**, The domain of constitutional economics, In: Constitutional Political Economy, Jg. 1, Heft 1, S. 1-18.
- Buchanan, J. (1975)**, The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan, Chicago, 1. Auflage.
- Bühringer, G. / Kraus, L. / Sonntag, D. / Pfeiffer, T. / Steiner, G. / Steiner, S. (2007)**, Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, in: Sucht, Jg. 53, Heft 5, S. 296-308.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2013)**, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland - Ergebnisbericht, 1. Auflage, Köln.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2012)**, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland - Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011, 1. Auflage, Köln.

- Chesters, N. / Forrest, D. / Simmons, R. (2002)**, Buying a Dream: Alternative Models of Demand for Lotto, in: *Economic Inquiry*, Jg. 40, Heft 3, S. 485-496.
- de Miranda, K. / Schmidt, U. (2013)**, Regulierung des Glücksspiels in Deutschland: Das Glücksspielgesetz Schleswig-Holsteins und der Glücksspieländerungsstaatsvertrag aus ökonomischer Perspektive, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 62, Heft 1, S. 82-94.
- Engel, M. / Hornuf, L (2011)**, Das deutsche Glücksspielmonopol – Eine ordnungspolitische und rechtsökonomische Analyse, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 60, Heft 1, S. 86-109.
- Erlei, M (1992)**, Meritorische Güter: die theoretische Konzeption und ihre Anwendung auf Rauschgifte als demeritorische Güter, Münster, 1. Auflage.
- Europäische Kommission (2011)**, Grünbuch: Online-Glücksspiele im Binnenmarkt.  
Online abrufbar: [19.01.2018]:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2011/online\\_gambling/com2011\\_128\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/online_gambling/com2011_128_de.pdf).
- Fiebig, M / Häfeli, J. / Meyer, G. / Mörsen, C. (2010)**, Die Einschätzung des Gefährdungspotentials von Glücksspielen, in: *Sucht*, Jg. 56, Heft 6, S. 405-414.
- Fiedler, I. (2012)**, Das deutsche Glücksspielwesen: Kriminogene Aspekte und Zahlungsströme, Universität Hamburg.  
Online abrufbar [19.01.2018]:  
[http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/bwl/rechtderwirtschaft/institut/Ingo\\_Fiedler/Das\\_deutsche\\_Gluecksspielwesen\\_Kriminogene\\_Aspekte\\_und\\_Zahlungsstroeme\\_2013.pdf](http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/bwl/rechtderwirtschaft/institut/Ingo_Fiedler/Das_deutsche_Gluecksspielwesen_Kriminogene_Aspekte_und_Zahlungsstroeme_2013.pdf).
- Finanzausschuss des deutschen Bundestages (2012)**, Pressemitteilung zur Anhörung vom 22.10.2012.  
Online abrufbar [19.01.2018]:  
[http://www.bundestag.de/presse/hib/2012\\_10/2012\\_460/01.html](http://www.bundestag.de/presse/hib/2012_10/2012_460/01.html).

- Frederick, S. / Loewenstein, G. / O'Donoghue, T. (2002)**, Time Discounting and Time Preference: A Critical Review, in: Journal of Economic Literature, Jg. 40, S. 351-401.
- Goldmedia (2013)**, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, Marktliche Effekte der Regulierung von Sportwetten in Deutschland: Key Facts zur Studie, Goldmedia Strategy Consulting, Berlin.  
Online abrufbar [19.01.2018]:  
<http://www.egba.de/pdf/Key-Facts-Gluecksspielmarkt-2017.pdf>.
- Heyer, T. (2008)**, Online-Glücksspiel – Doppeltes Suchtrisiko? Institut für Psychologie und Kognitionsforschung Universität Bremen.  
Online abrufbar [19.01.2018]:  
<http://docplayer.org/18646777-Online-gluecksspiel-doppeltes-suchtrisiko-dipl-psych-tobias-hayer-institut-fuer-psychologie-und-kognitionsforschung-ipk-universitaet-bremen.html>.
- Hayer, T. / Meyer, G. (2005)**, Das Gefährdungspotential Lotterien und Sportwetten, Abschlussbericht an das an das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen und die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. KG, Landesfachstelle Glücksspielsucht NRW.  
Online abrufbar [19.01.2018]:  
[http://www.landesfachstelle-gluecksspielsucht-nrw.de/pdf/gefaehrungspotenzial\\_Hayer\\_Meyer.pdf](http://www.landesfachstelle-gluecksspielsucht-nrw.de/pdf/gefaehrungspotenzial_Hayer_Meyer.pdf).
- Kahle, H. (2006)**, Die steuerliche Behandlung von Glücksspielen – Ein Überblick, in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, Jg. 2, Heft 3, S. 45-52.
- Käseberg, T. 2013**, Verbraucherschutz als Teil der Marktordnung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 93, Heft 1, S. 33-38
- Kirchgässner, G. (2012)**, Sanfter Paternalismus, meritatorische Güter, und der normative Individualismus, Center for Research in Economics, Management and the Arts der Universität St. Gallen, Working Paper 2012-09.  
Online abrufbar [19.01.2018]:

<http://www.crema-research.ch/papers/2012-09.pdf>.

**Köberl, J. / Prettenhaler, F. (2009)**, Kleines Glücksspiel - großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, 1. Auflage.

**Koboldt, C. (1995a)**, Ökonomik der Versuchung: Drogenverbot und Sozialvertragstheorie, Tübingen.

**Koboldt, C. (1995b)**, Konstitutionenökonomische Aspekte der Prohibitionspolitik, in: Erlei, M. (Hrsg.): Mit dem Markt gegen Drogen - Lösungsansätze für das Drogenproblem aus ökonomischer Sicht, Stuttgart, 1. Auflage, S. 45-78.

**Koboldt, C. (1992)**, Legitimationsaspekte der Prohibitionspolitik, in: Homann, K. (Hrsg.): Wirtschaftsethische Perspektiven des Drogenproblems, Berlin, 1. Auflage, S. 37-60.

**Kriegelstein, T. / Köpsell, S. / Pfitzmann, A. (2008)**, Sperrverfügungen gegen Access-Provider, Technisches Gutachten, TU Dresden,

Online abrufbar [19.01.2018]:

[http://www.kjmonline.de/files/pdf1/Gutachten\\_Sperrverfuegung\\_Technik\\_2008.pdf](http://www.kjmonline.de/files/pdf1/Gutachten_Sperrverfuegung_Technik_2008.pdf).

**Künzel, J / Pfeiffer-Gerschel, T. / Steppan, M. / (2012)**, Suchtkrankenhilfe in Deutschland 2011, Deutsche Suchthilfestatistik,

Online abrufbar [19.01.2018]:

<http://www.suchthilfestatistik.de/cms/images/dshs%20jahresbericht%202011.pdf>.

**Lotto Hessen (2013)**, Pressemitteilung vom 11.03.2013,

Online abrufbar [19.01.2018]:

[https://www.lottohessen.de/imperia/md/content/pm\\_jahrespressekonferenz\\_lottohessen\\_11032013.pdf](https://www.lottohessen.de/imperia/md/content/pm_jahrespressekonferenz_lottohessen_11032013.pdf).

**Märkt, J. (2002)**, Zur Methodik der Verfassungsökonomik. Die Aufgabe eines vertragstheoretisch argumentierenden Ökonomen, erschienen in der Reihe: Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, Nummer 02/4, Freiburg.

**Maschke, M. / Schmidt, U. (2011)**, Das Wettmonopol in Deutschland: Status quo und Reformansätze, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 60, Heft 1, S. 110-123.

- Monopolkommission (2012)**, Wettbewerb auf Glücksspielmärkten, in: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission, S. 1-25.
- Müller, Tietzel (1997)**, Noch mehr zur Meritorik, Duisburg, 1. Auflage.
- Musgrave, R. (2008)**, Merit Goods, in: The New Palgrave Dictionary of Economics, 2. Auflage, 2008, Editiert von Blume, L / Dornlauf,  
Online abrufbar [19.01.2018]:  
[http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008\\_M000152&edition=current&q=merit%20goods&topicid=&result\\_number=1](http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_M000152&edition=current&q=merit%20goods&topicid=&result_number=1).
- Nguyen, T. / Romeike, F. (2013)**, Versicherungswirtschaftslehre, Wiesbaden, 1. Auflage.
- Peren, F. / Clement, R. / Terlau, W. (2011)**, Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vergnügungssteuer auf Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit, Gutachten der Forschungsstelle Glücksspiel Universität Hohenheim,  
Online abrufbar [19.01.2018]:  
<http://www.forschung-gluecksspiel.de/pdf/Studie-Vergnuegungssteuer.pdf>.
- Pies, I. (1992)**, Positive und normative Aspekte einer ökonomischen Analyse des Drogenproblems, in: Homann, K. (Hrsg.): Wirtschaftsethische Perspektiven des Drogenproblems, Berlin, 1. Auflage, S. 61-86.
- pwc (2011)**, Taxation and online sports betting in Germany, PricewaterhouseCooper LLP, London.  
Online abrufbar [19.01.2018]:  
<http://www.gamblingcompliance.com/files/PwC%20Report%20German%20betting%20tax%202011.pdf>.



- Rebeggiani, L. (2011)**, Die Vorschläge der Länder zur Reform des GlüStV – Eine ökonomische Analyse, Universität Hannover.  
Online abrufbar [19.01.2018]:  
[http://www.csm.uni-hannover.de/fileadmin/m2\\_csm/Publikationen/Rebeggiani\\_2011\\_03.pdf](http://www.csm.uni-hannover.de/fileadmin/m2_csm/Publikationen/Rebeggiani_2011_03.pdf).
- Rebeggiani, L. / Breuer, U. (2017)**, Neue Ordnung, neues Glück? Ordnungs- und fiskalpolitische Aspekte des deutschen Sportwettmarkts, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 97, Heft 9, S. 655-663.
- Reisch, L. (2005)**, Verbraucherpolitik auf Vertrauensgütermärkten. In: Held, M (Hrsg.) / Kubon-Gilke, G. (Hrsg.) / Sturn, G. (Hrsg.): Grundfragen der normativen und institutionellen Ökonomik, Jahrbuch 4: Reputation und Vertrauen, Marburg, 1. Auflage, S. 185-206.
- Reynolds, B. (2006)**, A review of delay-discounting research with humans: Relations to drug use and gambling, in: Behavioural Pharmacology, Jg. 17, S. 651-667.
- Roth, S (2011)**, VWL für Einsteiger, 3. Auflage, München.
- Roth, S (2002)**, Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik, 1. Auflage, Köln.
- Scharfetter, C. (2010)**, Allgemeine Psychopathologie: Eine Einführung, Stuttgart, 6. Auflage.
- Schröder, G. (2007)**, De Gustibus Disputandum Est? – Thomas Schellings transdisziplinärer und meritokratischer Ansatz zur Analyse konkreter Gesellschaftsprobleme, in: Pies, I. (Hrsg.) / Leschke, M. (Hrsg.): Konzepte der Gesellschaftstheorie, Nr. 13, Tübingen.
- Vanberg, V. (2000)**, Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik, in: Leipold, H.(Hrsg.) / Pies, I. (Hrsg.): Ordnungstheorie und Ordnungspolitik - Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 64, Stuttgart, S. 251-276.