

# Die Vorschläge der Länder zur Reform des GlüStV – Eine ökonomische Analyse

Gutachten

Verfasser:

Dr. Luca Rebeggiani, M.A.<sup>1</sup>

Leibniz Universität Hannover  
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Königsworther Platz 1, 30167 Hannover  
rebeggiani@sopo.uni-hannover.de

Im Auftrag der Lotterie-Initiative

Februar 2011

---

<sup>1</sup> Dr. Luca Rebeggiani, M.A., Leibniz Universität Hannover, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover.

### **Executive Summary**

Die Diskussion um die Neuregulierung des deutschen Glücksspielmarktes anlässlich des Auslaufens des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) Ende 2011 hat durch die Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 8. September 2010 eine zusätzliche Dringlichkeit gewonnen. Aktuell liegen drei Gesetzesentwürfe der Länder vor, die für die Änderung des Glücksspielstaatsvertrages sehr unterschiedliche Wege vorschlagen.

Der erste Entwurf sieht eine Beibehaltung des jetzigen, maßgeblich an der Spielsuchtvermeidung ausgerichteten Monopolrahmens vor, mit der Einbeziehung weiterer Glücksspielarten in den Regulierungsbereich des GlüStV. Trotz punktueller Öffnungen muss im Bereich des Online-Vertriebs und der Werbung sogar mit einer Verschärfung der derzeit geltenden Normen rechnen. Dies gilt gerade im Hinblick auf das Urteil des BVerwG vom 24. Oktober 2010, dessen Umsetzung eine deutliche Abkehr von der bisherigen Werbepaxis der Staatsmonopolisten nach sich ziehen würde.

Der zweite Entwurf sieht dagegen eine kontrollierte Öffnung des Glücksspielmarktes vor. Unter Beibehaltung des staatlichen Erlaubnisvorbehalts wird eine Konzessionserteilung an staatliche und private Anbieter ermöglicht. Das Lotteriemonopol des Staates bleibt dabei unangetastet und wird mit dem Schutz vor Betrug und Manipulation begründet. Die Restriktionen für Werbung und Online-Vertrieb entsprechen den Anforderungen anderer Bereiche des täglichen Wirtschaftens.

Der dritte Entwurf basiert auf dem ersten und erweitert dessen Monopollösung um einen Experimentierklausel für Sportwetten, die sieben Jahre lang erprobt werden soll. Es ist also die Möglichkeit einer Konzessionsvergabe für private Sportwettenanbieter vorgesehen. Die übrigen Vorgaben bezüglich Online-Vertrieb und Werbung bleiben unverändert.

Eine ordnungspolitische Bewertung der Entwürfe basiert auf den Ergebnissen vorangegangener Studien und der internationalen Literatur: Trotz der Bemühungen um größere Konsistenz können die Entwürfe 1 und 3 nicht als ordnungskonform angesehen werden, da sie weiterhin mit Kohärenzproblemen behaftet sind und keinerlei Begründung für die Verhältnismäßigkeit ihres Mitteleinsatzes liefern. Entwurf 2 kann dagegen als eine

zweckmäßige und ordnungskonforme Lösung betrachtet werden. Die fiskalpolitische Bewertung nimmt ihren Ausgangspunkt an der negativen Entwicklung der Umsätze und Staatseinnahmen in den letzten Jahren: Von 2000 bis 2009 sind die Glücksspieleinnahmen der Länder um fast ein Drittel auf 3,2 Mrd. Euro gesunken.

Fiskalisch gesehen führen die Entwürfe 1 und 3 aufgrund der Dominanz der Suchtprävention zu keiner wesentlichen Verbesserung des negativen Trends, wobei durch Entwurf 3 zumindest eine geringe Verbesserung der Einnahmesituation durch private Sportwettenkonzessionen zu erwarten ist. Bei einer Umsetzung des Entwurfs 2 könnten dagegen die Länder vor allem durch eine Wiederaufhebung der Restriktionen bei der Vermarktung von Lotterien (Werbung, Internet, gewerblicher Spielvermittlung, EuroJackpot) Nettomehreinnahmen von bis zu 10 Mrd. Euro bis 2016 erreichen. Hinzu kommen weitere Einnahmen aus Sportwetten und anderen Glücksspielen.

Für das scheinbar irrationale Festhalten an einer Monopollösung bietet die moderne ökonomische Theorie verschiedene Erklärungsansätze: Politiker tun sich schwer mit der Aufgabe diskretionärer Spielräume für ‚Wohltaten‘, die sie durch die jetzige Monopollösung genießen. Außerdem ist es ein Wesensmerkmal des menschlichen Charakters, drohende Verluste stärker zu bewerten als mögliche Gewinne, wodurch sich häufig eine Präferenz für den sicheren Status-Quo ergibt. Schließlich ist jeder politische Entscheidungsprozeß das Ergebnis einer Auseinandersetzung verschiedener Interessengruppen. Im Falle der Regulierung des Glücksspielmarktes ist der Einfluss der Monopolbefürworter auf die Politik als stärker einzuschätzen als der Einfluss derjenigen, die für alternative Regelungen eintreten.

Inhaltsverzeichnis	Seite
Executive Summary	2
1. Einleitung	5
2. Entwicklung seit 2008 und Prognose	7
3. Ökonomische Bewertung der Gesetzesvorschläge der Länder	10
3.1 Entwurf I : Monopollösung	10
3.2 Entwurf II Regulierte Marktöffnung	17
3.3 Entwurf III: Monopollösung mit Experimentierklausel für Sportwetten	19
4. Politischer	23
5. Fazit und Ausblick	26
Literatur	29
Impressum	32
Anhang	33

## 1 Einleitung

Die Diskussion um die Neuregulierung des deutschen Glücksspielmarktes anlässlich des Auslaufens des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) Ende 2011 hat durch die Urteile<sup>2</sup> des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 8. September 2010 eine zusätzliche Dringlichkeit gewonnen. In unerwartet deutlicher Form hat der EuGH das staatliche Glücksspielmonopol in der Bundesrepublik Deutschland für europarechtswidrig erklärt, und zwar mit aus wirtschaftspolitischer Sicht ausgesprochen sinnvollen Argumenten.

Ein Monopol, so die Auffassung der Richter, das maßgeblich mit der Notwendigkeit der Suchtprävention begründet wird, muss in seiner Ausgestaltung streng danach ausgerichtet sein. Die tatsächliche Verfolgung eines übergeordneten Gemeinwohls müsse erkennbar sein, ansonsten sei der schwerwiegende Eingriff in die Grundfreiheiten der Produzenten und Konsumenten nicht mit den freiheitlichen Prinzipien der europäischen Verfassung vereinbar. Genau dies ist aber in Deutschland nicht zu beobachten: Der Grad der Regulierung der verschiedenen Glücksspielangebote hat wenig mit ihrem jeweiligen Suchtpotential zu tun. Am stärksten von den restriktiven Bestimmungen des 2008 in Kraft getretenen GlüStV betroffen ist ausgerechnet der vergleichsweise ungefährliche Lotteriesektor, während das gewerbliche Automatenspiel, das in praktisch allen medizinisch-psychologischen Studien zur Glücksspielsucht den ersten Platz auf der Gefährdungsskala einnimmt, unter Bundesrecht fällt und von den restriktiven Bestimmungen des GlüStV somit überhaupt nicht erfasst wird.

Schwer zu vereinen ist darüber hinaus die ambivalente Rolle des Staates: In Gestalt der Bundesländer zwingt er sich durch den von ihm initiierten GlüStV zu einer rigorosen Kontrolle und Limitierung des Glücksspielmarktes, ist aber zugleich Anbieter von Glücksspielprodukten und dabei an einer profitablen Vermarktung interessiert. Denn obwohl die Kanalisierung des „natürlichen Spieltrieb(s) der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen“ im GlüStV als eines der Hauptziele des öffentlichen Monopols angegeben wird (§ 1, Abs. 2 GlüStV), ist es ein offenes Geheimnis, dass die Sicherung der Monopoleinnahmen eine der Haupttriebfedern der

---

<sup>2</sup> EuGH-Urteile vom 08.09.2010, Rechtssachen C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07, C-410/07 (Markus Stoß u.a.), C-409/06 (Winner Wetten GmbH) und C-46/08 (Carmen Media Group Ltd).

Verteidigung des öffentlichen Monopols durch die Bundesländer ist. Die sich daraus ergebenden Zielkonflikte, besonders im Hinblick auf die Werbeaktivitäten der ländereigenen Lottogesellschaften, wurden bereits vielerorts diskutiert<sup>3</sup> und waren Gegenstand zahlreicher juristischer Auseinandersetzungen.

Der EuGH hat sowohl die Inkohärenz in der Behandlung verschiedener Glücksspielformen als auch die Zielkonflikte der staatlichen Lotteriegesellschaften gerügt und Veränderungen angemahnt. Die Rechtsprechung deutscher Gerichte hat seitdem ihren uneinheitlichen Kurs fortgesetzt: In verschiedenen Hauptsacheverfahren wurde sowohl für als auch gegen die Staatsmonopolisten bzw. die zuständigen Ordnungsbehörden entschieden. Obwohl die Inkohärenz der aktuellen Rahmenordnung auf dem Glücksspielmarkt selten bestritten wird, wird mancherorts die Rechtmäßigkeit der Untersagungen gegen private Anbieter als unabhängig davon angesehen.<sup>4</sup> In einem Urteil vom 24. November 2010 hat schließlich das BVerwG die Anforderungen an die Kohärenz der Glücksspielmarktregulierung erneut verschärft und eine einheitliche Regelung für alle Spielarten gefordert.<sup>5</sup> Zudem hätten sich auch die Werbeaktivitäten strikt dem Ziel der Suchtvermeidung unterzuordnen, was einem faktischen Verbot der Werbung für Lotto oder Lotterien in der bisherigen Form gleichkäme.

Die Reaktion der politisch Verantwortlichen ist ebenfalls uneinheitlich ausgefallen, wobei die starke Fraktion der Monopolbefürworter nach den EuGH-Urteilen keineswegs weggebrochen ist. Es liegen zur Zeit drei Gesetzesentwürfe für die Neufassung des GlüStV vor, die als Vorlage für die Diskussion in den ersten Monaten des Jahres 2011 dienen sollen. Diese Arbeit wird zunächst eine statistische Einordnung der Situation seit Inkrafttreten des GlüStV sowie eine Prognose für die Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes bei unterschiedlichen Regulierungsregimes vornehmen (Kapitel 2). Anschließend werden die drei vorliegenden Gesetzesentwürfe diskutiert und ökonomisch bewertet (Kapitel 3). Bevor im Fazit die Modelle einer abschließenden Bewertung unterzogen werden, wird in Kapitel 4 der Frage nachgegangen, wie die in den Medien oft als

---

<sup>3</sup> Vgl. bspw. Albers (2008), der eine Reihe aktueller Beispiele aus der Praxis aufführt.

<sup>4</sup> Vgl. Brückner (2011), S. 3.

<sup>5</sup> Urteil 8 C 15.09.

„Posse“ oder „Dauerzank“<sup>6</sup> betitelte langwierige Auseinandersetzung um die Glücksspielmarkt-regulierung ökonomisch rational erklärt werden kann.

## 2. Entwicklung seit 2008 und Prognose

In Rebeggiani (2010b) wurde ein umfassendes statistisches Bild des deutschen Glücksspielmarktes mit differenzierten Daten zu Umsätzen, Marktanteilen und fiskalischen Einnahmen der Bundesländer präsentiert. Darin wurde deutlich, dass sich der legale Glücksspielmarkt in Deutschland seit Inkrafttreten des GlüStV in einer rückläufigen Phase befindet, in der besonders die Angebote der Spielbanken und der staatlichen Lotteriegesellschaften (Klassenlotterien, Zahlenlotto) an Marktvolumen eingebüßt haben.<sup>7</sup>

Folge dieser Schrumpfung war ein drastisches Zurückgehen der Glücksspieleinnahmen der Länder, das eine ohnehin negative Tendenz seit der Jahrtausendwende verschärft hat. Von 2000 bis 2007 waren die Einnahmen der Länder aus dem Glücksspiel bereits von 4,6 Mrd. Euro auf 3,9 Mrd. Euro gesunken. Nach dem Inkrafttreten des GlüStV am 1. Januar 2008 verzeichnete man eine rasche Abnahme um über eine halbe Milliarde Euro auf knapp 3,4 Mrd. Euro.

Mittlerweile liegen die Ist-Werte der amtlichen Statistik für das Jahr 2009 vor (Anhang). Diese offenbaren eine weitere Verringerung der öffentlichen Einnahmen um ca. 160 Mio. Euro auf 3,2 Mrd. Euro, wobei in diesem Zeitraum insbesondere die Abgaben der Spielbanken stark zurückgegangen sind (minus 28%). Insgesamt bedeuten diese Werte, dass der Staat seit 2000 fast ein Drittel seiner Einkünfte aus dem Glücksspiel verloren hat. Dieser negative Trend hat sich nach ersten Einschätzungen auch 2010 fortgesetzt. Laut DLTB<sup>8</sup> ist der Umsatz erneut um 7,2 % (bzw. rund 450 Mio. Euro) gesunken. Auch die Spielbanken melden eine erneute Abnahme der Spielumsätze.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Schultz (2010).

<sup>7</sup> Siehe dazu ausführlich die Abschnitte 2.2 und 2.3 sowie die Tabellen im Anhang Rebeggiani (2010b).

<sup>8</sup> Vgl. DLTB (2011).

<sup>9</sup> Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland e. V. (BupriS)

Verantwortlich für diesen langfristigen Rückgang ist vor allem die Entwicklung der Umsätze von Lotteriewerten, da die Lotteriesteuer und die sonstigen Abgaben aus dem Zahlenlotto mit über 85% die mit Abstand größten Posten der Ländereinnahmen darstellen. Die Sportwetten der staatlichen Anbieter haben in dieser Zeit ebenfalls einen Einbruch erlebt,<sup>10</sup> besitzen aber ohnehin ein nur geringes statistisches Gewicht. Daher wurden in Rebeggiani (2010b) verschiedene Szenarien analysiert, die die Auswirkungen möglicher Marktregulierungen im Lotteriesektor reflektieren sollen.

Auf Basis eines von Goldmedia (2010b) entwickelten Modells wurde eine Prognose für die Entwicklung des Lotteriemarktes in Deutschland ab 2011 erstellt, wenn

- die Bestimmungen des aktuellen GlüStV unverändert bleiben (Szenario 0);
- die Werbebeschränkungen gemäß § 5 GlüStV aufgehoben werden (Szenario I);
- die gewerbliche Spielvermittlung wieder geöffnet werde (Szenario II);
- das Vertriebsverbot im Internet gemäß § 4, Abs. 4 GlüStV aufgehoben wird (Szenario III);
- die europäische Jackpot-Lotterie *EuroJackpot* eingeführt wird (Szenario IV).

Das Modell prognostiziert ein weiteres, wenn auch verlangsamtes Zurückgehen der Umsätze der verschiedenen Glücksspielprodukte, sollten die Regelungen des aktuellen GlüStV weiterhin Bestand haben. Folglich würden auch die Einnahmen der Länder weiter zurückgehen (Szenario 0 in Abbildung 1). Insgesamt lägen die jährlichen Glücksspieleinnahmen der Länder 2016 um ca. 40% niedriger als 2004.

Die Aufhebung der restriktiven Bestimmungen des GlüStV hätte unterschiedliche Auswirkungen. Wie in Abbildung 1 deutlich wird, würden vor

---

<sup>10</sup> Schätzungen zufolge werden in Deutschland über 95% des Sportwetteneinsatzes auf dem Graumarkt getätigt (Goldmedia 2010a). Nicht nur die unattraktiven Quoten von Oddset, sondern vor allem das Internetverbot hat dafür gesorgt, dass die (zumeist junge und männliche) Sportwetten-Klientel fast vollständig auf Internetangebote ausländischer Unternehmen ausgewichen ist.



allein die Wiedezulassung von Werbemaßnahmen (Szenario I) und des Internetvertriebs (Szenario III) spürbare Steigerungen des Markt-volumens und somit der öffentlichen Einnahmen zur Folge haben. Dies ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht verwunderlich: Die wachsende Bedeutung des Internets als Vertriebsweg ist ein allseits beobachtbares Phänomen und gerade bei Produkten, die nicht zum unmittelbaren Lebensbedarf gehören, ist die Relevanz von Werbemaßnahmen kaum zu überschätzen.

Bereits die Wiedezulassung von Werbung (Szenario I) würde bei der geschätzten Entwicklung der Umsätze kumulierte Mehreinnahmen für den deutschen Fiskus von 2,6 Mrd. Euro in den Jahren 2012-2016 ermöglichen. Bei Szenario III ergäbe sich für die öffentlichen Kassen ein kumuliertes Einnahmeplus von 5,4 Mrd. Euro im Vergleich zur Fortführung des Status quo.

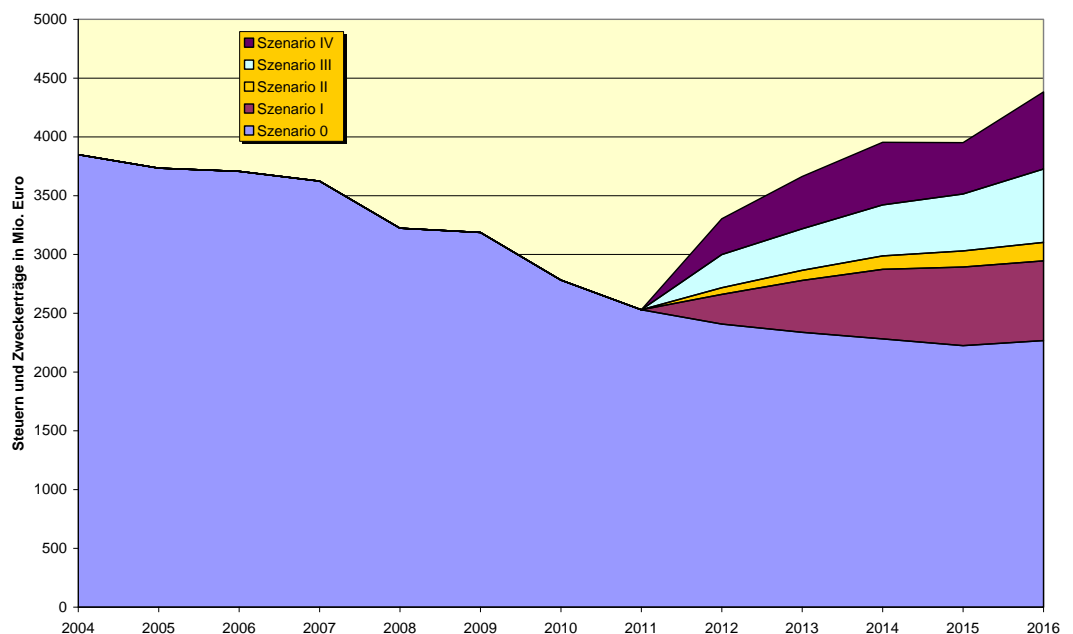


Abbildung 1: Entwicklung der öffentlichen Einnahmen aus Lotterierprodukten 2010-2016; Umsätze für DLTB-Produkte (ohne Toto und Oddset), Lotterien und Gewinnsparen. Daten: DLV und Goldmedia (2010b); ab 2010: Prognose.

Zu betonen ist freilich, dass das Modell eine insgesamt recht konservative Prognose abgibt: Selbst bei Wiederherstellung der Rahmenbedingungen wie vor Inkrafttreten des GlüStV (Szenario III) würde es bis 2016 dauern, um das Marktvolumen von 2004 zumindest nominal wieder zu erreichen. Real, also unter Berücksichtigung der Inflation, würde der deutsche

Lotteriemarkt selbst bei Einführung der vielversprechenden neuen Lotterie *EuroJackpot* 2016 gegenüber 2004 geschrumpft sein.

Zusätzlich zu den direkten Einnahmen der Länder aus Steuern und Zweck-erträgen kommen Einkünfte aus direkten und indirekten Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen sowie eingesparten Sozialleistungen für ehemals Arbeitslose. Diese entstehen im Zuge der prognostizierten Steigerung der Umsätze, bei der zusätzliche Gewinne für die Unternehmer und zusätzliche Löhne für die Arbeitnehmer geschaffen werden, die u.U. neu eingestellt werden.

Diese indirekten Effekte lassen sich nur sehr aufwendig abschätzen: Im günstigsten Fall (Szenario IV) wurde in Rebeggiani (2010b) ein Betrag von 2.3 Mrd. Euro errechnet, der im Zeitraum 2012-2016 von den öffentlichen Haushalten zusätzlich zu den 7,7 Mrd. Euro direkten Mehreinnahmen erlöst werden könnte. Bei Wiederherstellung der Rahmenbedingungen wie vor Inkrafttreten des GlüStV und Einführung des *EuroJackpots* könnten also die Länder in diesen fünf Jahren insgesamt Mehreinnahmen von ca. 10 Mrd. Euro gegenüber der Monopolsituation erzielen.

### **3. Ökonomische Bewertung der Gesetzesvorschläge der Länder**

#### **3.1 Entwurf I: Monopollösung**

Der erste Entwurf der Länder zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV-E1)<sup>11</sup> sieht eine grundsätzliche Beibehaltung des derzeitigen Monopolmodells vor. Dieses wird weiterhin maßgeblich am Ziel der Vermeidung von Glücksspielsucht ausgerichtet und ist vom Bestreben gekennzeichnet, den Kohärenzanforderungen des EuGH gerecht zu werden. Das soll v.a. dadurch erreicht werden, dass nunmehr alle Glücksspielarten einbezogen werden, also auch diejenigen, die bislang durch Bundesrecht reguliert waren, wie Pferdewetten und gewerbliche Spielautomaten (§ 2 GlüStV-E1). Auch wenn die Suchtprävention zu einem gleichrangigen Ziel ‚heruntergestuft‘ wird, so dominiert sie weiterhin maßgeblich die Ausgestaltung.

---

<sup>11</sup> In allen drei Fällen werden die Entwürfe zum Stand 03. Dezember 2010 diskutiert.

Das Internetangebot bleibt grundsätzlich verboten, wobei für bestimmte Lotterien und Sportwetten eine Erlaubnis (einvernehmlich von mindestens 13 Ländern) gewährt werden kann (§ 4, Abs. 5 GlüStV-E1). Die Durchführungsbestimmungen sind aber außerordentlich restriktiv: Zentrale Erfassung gewerblicher Spielvermittler über eine bundeseinheitliche Schnittstelle, Übermittlung zahlreicher persönlicher Daten der Spielteilnehmer, ihrer Anschrift und ihres Einsatzes, strikte Einsatzhöchstgrenzen. Die Werbung bleibt in Fernsehen und Internet verboten. Bei Lotterien (Fernsehen und Internet) sowie Sportwetten (Internet) können Ausnahmen gewährt werden, denen mindestens 13 Länder einvernehmlich zustimmen müssen. Paradoxe Weise soll Werbung im Internet prinzipiell erlaubt sein, aber nicht „auf Seiten Dritter“ (§ 5, Abs. 3 GlüStV-E1). Faktisch dürften Anbieter nur auf ihren eigenen Seiten für sich selbst werben. Näheres soll eine Werberichtlinie regeln, die allerdings erst später veröffentlicht wird. Bei der Regelung soll es sich um eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift (mit Bindungswirkung für Verwaltung und Gerichte) handeln. Offensichtlich ist jedoch, dass Werbung sich grundsätzlich auch weiterhin „zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Glücksspielmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken“ hat und nicht „auffordern, anreizen und ermuntern“ darf (§ 5, Abs. 2 GlüStV-E1). Einschneidende Änderungen sieht der GlüStV-E1 für die Klassenlotterien vor: Hier ist die Zusammenlegung von NKL und SKL zu einer gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts geplant (§ 10, Abs. 3). Im Bereich Sportwetten sind Maßnahmen zum Schutz vor Wettbetrug vorgesehen, wie z.B. das Wettverbot für am Sportereignis Beteiligte (§ 21, Abs. 2). Live-Wetten bleiben weiterhin verboten, wobei nunmehr eine Ausnahme für Großereignisse vorgesehen ist.<sup>12</sup>

Die Höhe und die Frequenz planmäßiger Jackpots sollen begrenzt bleiben, die Einführung neuer Lotterien auf Basis grenzüberschreitender Kooperationen wird aber ausdrücklich erlaubt (§ 22, Abs. 1). Die Möglichkeit der Teilnahme Deutschlands am *EuroJackpot* soll also sichergestellt werden. Diese müsste aber zwingend von einer wissenschaftlichen Untersuchung hinsichtlich ihrer „Auswirkungen auf die Bevölkerung“ begleitet werden (§

---

<sup>12</sup> Als Großereignisse im Sinne des § 4, Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrages gelten die Olympischen Sommer- und Winterspiele, alle Spiele mit deutscher Beteiligung bei Fußball-EM und –WM sowie Eröffnungs-, Halbfinal- und Finalsspiele, Halbfinale und Finale im DFB-Pokal, Spiele der deutschen Fußballnationalmannschaft und Endspiele von Champions- und Europa-League mit deutscher Beteiligung.

22, Abs. 1). Hintergrund ist wohl die Tatsache, dass unter dem aktuellen GlüStV die Einführung von *EuroJackpot* bereits drei Mal vom Fachbeirat des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) abgelehnt worden ist.

Den GlüStV-E1 ergänzen zwei Abschnitte (Nr. 7 und 8), die Bestimmungen über die neuen Sektoren beinhalten, die nunmehr unter den GlüStV fallen sollen. Abschnitt 7 regelt den Betrieb von Spielhallen und stellt sie sogleich unter einen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt (§ 24, Abs. 1). Es werden grundsätzliche Beschränkungen hinsichtlich der räumlichen Dichte, der Öffnungszeiten, der Werbung und der Spielersperren erlassen, die den Anforderungen an eine kohärente Orientierung an die Suchtprävention gerecht werden sollen. Näheres sollen Ausführungsbestimmungen der Länder regeln (§ 25, Abs. 2).

Abschnitt 8 regelt den Bereich der Rennwetten und entspricht dabei weitgehend den §§ 1 bis 4 des Rennwett- und Lotteriegesetzes, die derzeit für den Sektor maßgeblich sind. Abschließend werden Übergangsbestimmungen formuliert (Abschnitt 9), die die Laufzeit der bereits bestehenden Konzessionen betreffen. Wichtig sind insbesondere die Bestimmungen die ehemals nicht vom GlüStV regulierte Bereiche betreffen, wie Spielhallen (§ 32, Abs. 2 und 3) und Pferdewetten (§ 32, Abs. 7) sowie die Ausführungen zur Zusammenlegung von NKL und SKL (§ 32). Der GlüStV-E1 sieht eine Gültigkeit des neuen Staatsvertrages bis Ende 2019 vor.

Eine juristische Bewertung des GlüStV-E1 sollte insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht prüfen, wenn das bestehende Staatsmonopol de facto verschärft wird und weiterhin auf der Begründung der Suchtvermeidung fußt. Staatsrechtlich umstritten dürfte die Einbeziehung der Bereiche sein, die bislang unter Bundesrecht fielen und nunmehr von den Ländern wesentlich schärfer reguliert werden sollen. Zu prüfen wäre hierbei, ob hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit der Bund freiwillig auf seine Kompetenzen zu verzichten bereit ist.

Juristisch strittig ist zudem die Forderung einer sehr umfassenden Weitergabe von Spielerdaten seitens der gewerblichen Spielvermittler an die zentrale Schnittstelle der Länder, und zwar nicht nur aus Gründen des Datenschutzes, sondern weil damit der Glücksspielsektor wieder in eine

Sonderposition geraten würde. Weder ist innerhalb des Glücksspielsektors absolute Kohärenz gegeben (nicht alle Spielarten sind in gleichem Maße davon betroffen), noch kann von einer an realen Suchtgefahren orientierten Prüfung der Mittel gesprochen werden, wie sie vom EuGH in mehreren Urteilen angemahnt wurde.

Eine ökonomische Prüfung hinsichtlich der ordnungspolitischen Rechtmäßigkeit und der finanzpolitischen Zweckmäßigkeit des GlüStV-E1 lässt sich wie folgt resümieren:

- Der vorliegende Staatsvertragsentwurf lässt sich insgesamt als verschärfte Monopollösung klassifizieren. Die vorsichtigen Öffnungen in den Bereichen Werbung, Internet und gewerbliche Spielvermittlung stellen nur sehr punktuelle Modifikationen dieses Rahmens dar.
- Ordnungspolitisch wird durch die Einbeziehung weiteren Glücksspielbereiche in die Glücksspielmarktregulierung die offensichtliche Ungleichbehandlung verschiedener Spielformen der jetzigen Regelung etwas gemildert und so für etwas größere Konsistenz gesorgt. Die grundsätzliche Beurteilung der Legitimität eines Staatsmonopols als Regulierungsform einzelner Bereiche, wie sie bereits ausführlich in Janssen/Rebeggiani (2008) und Rebeggiani (2010b) geprüft wurde, fällt aber weiterhin negativ aus. Aufgrund eines Marktversagens, womit üblicherweise schwere Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen legitimiert werden, lässt sich das staatliche Glücksspielmonopol auf Lotterien und Sportwetten in Deutschland nicht rechtfertigen.<sup>13</sup> Es ist nicht zudem nachvollziehbar, dass die suchtpolitisch gefährlichsten Bereiche (Automaten, private Spielbanken) weiter von privaten Anbietern relativ liberal veranstaltet werden dürfen, während Lotterien und Sportwetten auch im GlüStV-E1 im Monopol verbleiben.

In Rahmen ordnungspolitischer Diskussionen wären allenfalls weitere umfangreiche Kosten-Nutzen-Analysen wünschenswert, um den volkswirtschaftlichen Schaden der Glücksspielsucht abzuschätzen und ihn den volkswirtschaftlichen Kosten der Regulierung gegenüberzustellen. Eine derartige systematische Vorgehensweise hätte im gesetzgeberischen Prozess für Transparenz gesorgt und verhindert, dass anstatt einer gesellschaftlich breit getragenen und demokratisch legitimierten

---

<sup>13</sup> Siehe dazu Janssen/Rebeggiani (2008), Kap. II und Rebeggiani (2010b), Abschnitt 3.2, wo auch ein Überblick über die nationale und internationale Literatur zum Thema gegeben wird.

Wahl der gewünschten Marktform, die Entscheidung letztlich auf juristischem Wege gefällt wurde. Solche Kosten-Nutzen-Studien sind aber für Deutschland kaum zu finden und eher aus dem angelsächsischen Raum bekannt.<sup>14</sup>

Es ist zweifelhaft, ob am Ende eines solchen systematischen Findungsprozesses ein Staatsmonopol stehen würde, selbst wenn man die kulturellen Präferenzen zentraleuropäischer Staaten und eine gewisse Vorsicht gegenüber zukünftigen technischen Entwicklungen mitberücksichtigen würde. Dass durch den GlüStV-E1 der Abstand zu Regulierungsregimes anderer suchtproblematischer Sektoren wie Alkohol oder Nikotin vergrößert würde, trägt nicht zu einer gesamtgesellschaftlich kohärenten Behandlung der Suchtproblematik bei.

- Die vorsichtigen Öffnungen in den Bereichen Werbung, Online-Vertrieb und gewerbliche Spielvermittlung haben eher den Charakter eines Zweckkompromisses, um die Einnahmehasis der staatlichen Lotterien zu verbessern, ohne jedoch die Monopolstellung des DLTB zu gefährden. Die vom EuGH geforderte noch strengere Ausrichtung an der Suchtprävention (Werbeverbot bzgl. guter Zwecke, Image, großer Gewinne) wird überdies keineswegs umgesetzt. Ihre finanzpolitische Wirkung dürfte zudem gering ausfallen:
  - Die Restriktionen im Bereich Internet sind dermaßen scharf, dass vom Online-Vertrieb kaum der in Szenario III errechnete Impuls ausgehen würde. Die Forderung eines KJM-Verfahrens,<sup>15</sup> das für den Ausschluss Jugendlicher von Pornographie entwickelt wurde und bei dem sogar die Installation einer zusätzlichen Hardware für Online-Transaktionen verlangt wird, ist angesichts der realen Gefahren von Lotterien rational kaum begründbar und würde die Marktfähigkeit dieser Güter schwer schädigen. Angesichts des legalen und illegalen Glücksspiel- und Spaßspielangebotes im Internet ist kaum davon auszugehen, dass gerade jüngere Generationen derartige Schwierigkeiten auf sich nehmen werden, um relativ konservative Produkte wie Zahlenlotto oder Klassenlotterien

---

<sup>14</sup> Siehe dazu u.a. Forrest (2008), Kap. 4. sowie die ausführliche Diskussion vorhandener Studien in Farrell (2008).

<sup>15</sup> KJM = Kommission für Jugendmedienschutz.

nachzufragen. Die ältere Generation ist weiterhin unterdurchschnittlich im Internet präsent.<sup>16</sup>

- Die gewerblichen Spielvermittler sind maßgeblich auf diesen Vertriebsweg angewiesen. Für sie würde das Neukundengeschäft, zu dem sie nach dem weitgehenden Verschwinden aus dem deutschen Markt in Folge des GlüStV gezwungen sind, erheblich erschwert werden. Bereits das aufwendige Post-Ident-Verfahren, das 2008 für die Online-Abgabe von Lottoscheinen eingeführt wurde, hatte dazu geführt, dass die Neukundenakquise in vielen Fällen unrentabel wurde.<sup>17</sup> Dazu käme die bereits angesprochen außerordentlich umfassenden Vorgaben in Bezug auf Weitergabe von Spielerdaten. Außerdem soll die Provision für gewerbliche Spielvermittler gestrichen werden. Unter diesen Umständen ist es eher zu bezweifeln, ob sich ein Wiedereinstieg in den deutschen Markt für die privaten Vermittler, die vor Inkrafttreten des aktuellen GlüStV für immerhin 10% des Umsatzes der staatlichen Lotterien verantwortlich waren, überhaupt lohnt oder ob die Implementierung dieses neuen, bis 2019 gültigen Staatsvertrages endgültig ihr Verschwinden aus dem deutschen Glücksspielmarkt besiegelt.
- Ein Verbot der Werbung im Internet „auf Seiten Dritter“ ändert wenig am aktuellen grundsätzlichen Werbeverbot, denn die Frage bleibt: Wo sollte sonst wirksam geworben werden? Werbung ist vor allem bezahlte Kommunikation auf Seiten Dritter, von Anzeigen auf eigenen Websites (Fernsehwerbung bleibt weiterhin verboten) wird kaum die in Szenario I (Rebeggiani 2010b) prognostizierte Wirkung ausgelöst werden können.
- Wenn darüber hinaus das Urteil des BverwG vom 24. November 2010 in seiner gesamten Tragweite berücksichtigt wird, dann ist selbst die Werbepaxis der Staatsmonopolisten der letzten Jahre nicht mehr möglich. Die Werbung darf dann keinerlei „auffordernden Charakter“ haben oder „Sympathien“ wecken, z.B. mit dem Hinweis auf die gemeinnützige Verwendung der Ein-

---

<sup>16</sup> Laut Ergebnissen der Europäischen Erhebung zur Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien nutzen 2010 weniger als ein Viertel der Frauen und lediglich 42% der Männer über 65 das Internet (Destatis 2011).

<sup>17</sup> Experteninterview mit Vertretern von Tipp24 am 05.02.2011.

nahmen.<sup>18</sup> Sie müsste sich auf „sachliche Information“ beschränken. Unter Umständen ist nach Maßgabe des Urteils sogar die Einführung einer Kundenkarte für das Lottospiel nötig (Rn. 39). Da effektive Werbung grundsätzlich einen Aufforderungscharakter inne hat, ist sie nach diesen Maßstäben kaum oder gar nicht gestaltbar. Angesichts ihrer Bedeutung für den Absatz von Freizeitgütern wie Sportwetten oder Lotterielosen, ist unter diesen Umständen für die Zukunft fiskalisch eher mit sinkenden als mit steigenden Einnahmen zu rechnen.

- In diesem Zusammenhang ist die Zusammenlegung von NKL und SKL kritisch zu sehen. Abgesehen von Fragen der politischen und technischen Umsetzbarkeit, dürfte diese den ohnehin angeschlagenen Klassenlotteriesektor zusätzlich treffen, denn bei ca. ein Viertel des Kundestammes der beiden Klassenlotterien bestehen Überschneidungen. Ein umfassender Neustart der deutschen Klassenlotterie würde zumindest Produktinnovationen und eine Werbeoffensive benötigen, was aber an den restriktiven Auflagen des an der Suchtprävention ausgerichteten GlüStV-E1 scheitert.
- Ähnliches gilt für die neu einzuführende Lotterie *EuroJackpot*. Sie birgt ein beträchtliches Kundenpotential (Szenario IV in Rebeggiani 2010b), müsste aber wie jede Produktinnovation angemessen beworben werden. Erfahrungsgemäß ist dabei die wirksamste Art die Werbung mit Jackpothöhen, was von den Staatsmonopolisten im Falle des Zahlenlottos auch regelmäßig praktiziert wurde. Beiden Hebeln aber, Werbung und Jackpothöhen, sind durch den GlüStV-E1 außerordentlich enge Grenzen gesetzt, so dass nur von einem Bruchteil der in Szenario IV prognostizierten Zusatzeinnahmen auszugehen ist.

Finanzpolitisch ist zusammenfassend davon auszugehen, dass sich ein nach dem GlüStV-E1 regulierter Markt nur leicht über dem Niveau der in Szenario 0 prognostizierten Größen für Umsätze und Staatseinnahmen entwickeln würde.

---

<sup>18</sup> Das Gericht führt explizit aus: „Gleichzeitige Hinweise auf das Wettisiko und die Gefahren des Wettens können dazu kein ausreichendes Gegengewicht bilden“ (Rn. 52).



Wenn das Lotteriemonopol aus politischen Gründen unter allen Umständen gehalten werden soll, stellt sich ordnungspolitisch die Frage, ob nicht andere Lösungen gefunden werden können, die die unternehmerische Tätigkeit der Staatsmonopolisten und der Privatunternehmen weniger behindern. Der EuGH hat in mehreren Urteilen deutlich gemacht, dass den Mitgliedsstaaten in diesem Punkt eine weitreichende Freiheit überlassen wird. Im Falle des portugiesischen Glücksspielmonopols wurde vom EuGH sogar der recht allgemeine ‚Schutz der Konsumenten vor Betrug‘ und übermäßigen Ausgaben als Begründung akzeptiert.<sup>19</sup>

### **3.2 Entwurf II: Regulierte Marktöffnung**

Das zweite Modell der Länder (GlüStV-E2) ist durch eine Abkehr vom strikten Monopol gekennzeichnet, insbesondere von seiner strengen Ausrichtung an der Suchtprävention. Grundsätzlich sieht die vorgeschlagene Rahmenordnung weiterhin ein generelles Verbot von Glücksspiel vor, so dass jede Form unter Erlaubnisvorbehalt steht. Die Ziele des Staatsvertrages umfassen nunmehr aber neben der Suchtvermeidung, die nun vor allem gefahrenadäquat reguliert werden soll, auch die grundsätzliche Schaffung eines „regulierten Rahmens für Glücksspiele“ (§ 1, Abs. 2 GlüStV-E2), der den natürlichen Spieltrieb kanalisiert und die Bevölkerung von Manipulationen schützt. Damit wird auch die Beibehaltung des staatlichen Lotteriemonopols begründet, so dass größere Lotterien (also z.B. die aktuellen Lotto-Varianten oder die Klassenlotterien) nur durch die Länder selbst oder durch von den Ländern „maßgeblich“ beeinflusste Gesellschaften veranstaltet werden können (§ 19, Abs. 3). Ansonsten werden die im aktuellen GlüStV strikten Regeln bzgl. der Werbung und des Online-Vertriebs von Lotterien gelockert. Es gelten in diesem Zusammenhang trotzdem umfangreiche Pflichtenhefte für die Konzessionäre hinsichtlich des Spieler- und Jugendschutzes (Werbung: § 8 und Anhang 1; Online-Vertrieb: Anhang 2). Diese orientieren sich allerdings an den Regulierungen anderer EU-Staaten und waren z.T. auch von Inkrafttreten des GlüStV üblich, so dass sie für potentielle private Anbieter keine große Hürde darstellen sollten. Für Sportwetten ist ein Konzessionsmodell vorgesehen, an dem auch Private teilnehmen können. Eine

---

<sup>19</sup> Zum EuGH-Urteil in der Rechtssache C-42/07 siehe die Diskussion in Rebeggiani (2009).

besondere Stellung wird Maßnahmen zur „Wahrung der Integrität des Sports“ eingeräumt (u.a. Anhang 3).<sup>20</sup> Neben diesen und den Lotterien wird auch in GlüStV-E2 das gewerbliche Automatenenspiel im Staatsvertragsentwurf einbezogen (§ 16). Näheres sollen Ausführungsbestimmungen der Länder regeln. Es ist eine einheitliche Glücksspielabgabe vorgesehen, die sich an dem Bruttospielertrag orientiert. Für Sportwetten werden alternative Besteuerungsmodelle geprüft.

Auch wenn verschiedene Details wie Höhe der Steuersätze, Ausgestaltung der Glücksspielaufsicht oder die Abstimmung mit dem Bund bzgl. der ehemals unter Bundesrecht fallenden Spielarten noch nicht abschließend geklärt sind, kann der GlüStV-E2 als ordnungs- und fiskalpolitisch vielversprechender Weg beurteilt werden.

- Ordnungspolitisch garantiert der zurückhaltendere Eingriff des Staates eine höhere Konformität mit den marktwirtschaftlichen Prinzipien der Bundesrepublik. Ebenfalls damit konform geht die Erfassung aller Spielarten in den neuen Staatsvertrag. Beide Aspekte sollten auch zur Beruhigung der juristischen Dauerstreits beitragen.
- Fiskalpolitisch bietet der GlüStV-E2 unter den vorliegenden Entwürfen die mit Abstand besten Aussichten für die staatliche Einnahmesituation. Die Aufhebung der weitreichenden Werbe- und Vertriebsrestriktionen des aktuellen GlüStV würde eine Rahmenordnung schaffen, die Szenario III in Rebeggiani (2010b) entspricht. Unter den gegebenen Voraussetzungen spricht auch nicht gegen eine erfolgreiche Einführung von *EuroJackpot*, so dass die Länder 2012-2016 Zusatzeinnahmen von bis zu 10 Mrd. Euro auf dem Lotteriemarkt erlösen könnten (Szenario IV).
- Zusätzlich könnte der Staat die derzeit auf dem Graumarkt getätigten Sportwettenumsätze in den regulierten Bereich zurückholen. Für eine quantitative Abschätzung möglicher Zusatzeinnahmen aus Steuern und Abgaben siehe Abschnitt 3.3.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Die Gefahr, die von Wettmanipulationen für die Integrität des Sports und somit für den gesamte Verwertung des Gutes ‚Sportereignis‘ ausgeht, sollte nicht unterschätzt werden und es sollte ihr mit geeigneten Maßnahmen entgegengewirkt werden. Siehe dazu die Analyse in Rebeggiani (2010a).

<sup>21</sup> Im GlüStV-E2 wird das Lotteriemonopol des Staates rechtlich geschützt. Trotzdem wird häufig die Angst vorgetragen, ein Aufweichen des Staatsmonopols könnte auch das Lotteriemonopol beeinträchtigen. Dem kann aus ökonomischer Sicht entgegengehalten

### 3.3 Entwurf III: Monopollösung mit Experimentierklausel für Sportwetten

Der dritte Entwurf der Länder (GlüStV-E3) sieht die Implementierung der verschärften Monopollösung des ersten Modells vor, mit der Variante einer Experimentierklausel für Sportwetten, die sieben Jahre lang (bis 2018) erprobt und evaluiert werden soll. Diese soll u.a. der „Bekämpfung des festgestellten Schwarzmarktes“ (§ 10a, Abs. 1 GlüStV-E3) dienen. Hintergrund ist wohl der bereits erwähnte Befund, dass ein Großteil der deutschen Sportwetteneinsätze mittlerweile auf dem Graumarkt getätigt wird, und zwar i.d.R. bei ausländischen Anbietern, die über eine gültige Lizenz anderer EU-Staaten verfügen.<sup>22</sup> Eine derartig geringe Wirkung eines Gesetzes, das nur auf einen Bruchteil ihres eigentlichen Anwendungsbereichs seine Gültigkeit entfaltet, verlangt eindeutig nach alternativen Lösungen.

Die in Abschnitt 3.1. beschriebenen Neuerungen von GlüStV-E1 bleiben unberührt. Hinzu kommt die Möglichkeit der Erteilung von Konzessionen an Private für den stationären (mit bis zu 400 Annahmestellen) und Online-Vertrieb von Sportwetten (§ 10a GlüStV-E3). Die Konzessionsnehmer verpflichten sich zur Zahlung einer Abgabe, die sich nach dem Bruttoertrag richtet. Die Einnahmen aus diesen Konzessionen sollen von den Ländern gesondert ausgewiesen und für die Förderung des Breiten- und Spitzensports verwendet werden. Zusätzlich wird eine Gebühr von 250.000 Euro je Jahr ihrer Dauer erhoben (§ 4c, Abs. 5).

Auf die Konzessionen besteht kein Rechtsanspruch (§ 4a, Abs. 2). Die zu vergebene Anzahl wurde noch nicht festgelegt, sie kann aufgrund einer Empfehlung des Fachbeirates oder einer wissenschaftlichen Untersuchung mit einer Mehrheit von 13 Ländern erhöht oder gesenkt werden. Die Konzessionen werden europaweit ausgeschrieben und für ihre Erteilung wird

---

werden, dass die großen Lotterien zahlreiche Eigenschaften eines natürlichen Monopols besitzen. Schon die historische Entwicklung war davon gekennzeichnet, dass die Konsumenten große, von übergreifenden Institutionen (Kirche, Staat) veranstaltete Lotterien bevorzugten. Große Relevanz besaßen dabei immer die Zuverlässigkeit des Anbieters sowie die Höhe der Jackpots. Auch heute stehen die Jackpots in engem Zusammenhang mit der Höhe der Wetteinsätze. Dazu kommt das ‚gute Gefühl‘ (*warm glow*), das durch die Verwendung der Erträge für meritorische Zwecke bei potentiellen Kunden erzeugt wird. Staatliche Lotterien dürften also allein aufgrund ihrer ureigenen Produktmerkmale immer eine schwer angreifbare Sonderstellung auf dem Glücksspielmarkt besitzen.

<sup>22</sup> Vgl. u.a. Goldmedia (2010a).

im GlüStV-E3 eine detaillierte Liste von Kriterien aufgeführt. Auch im Falle der Sportwettenkonzessionen haben die privaten Anbieter umfangreiche Auskunftspflichten gegenüber den Behörden (§ 4a, Abs. 5).

Für die Zuständigkeit der Konzessionserteilung existieren noch zwei konkurrierende Vorschläge: Der eine sieht eine Vergabe durch die jeweiligen Aufsichtsbehörden der Länder vor wobei die Konzessionen für das gesamte Bundesgebiet gelten sollen. Der andere überträgt die Zuständigkeit zur Erteilung an die gemeinsame Geschäftsstelle der obersten Glücksspielbehörden der Länder, wobei ebenfalls die Konzessionen für das gesamte Bundesgebiet gewährt werden (§ 9a in zwei Fassungen).

Der Entwurf enthält zahlreiche Vorschriften zur Prävention von Geldwäsche und Wettbetrug im Sport (u.a. § 1, Abs. 4; § 21) sowie eine Reihe von Schutzmaßnahmen gegen Spielsucht. Auch die Werbung hat sich an den Zielen der Spielsuchtprävention auszurichten (§ 5a, Abs. 1). Fernsehwerbung ist verboten, Online-Werbung ist faktisch verboten, da sie ebenfalls wie beim GlüStV-E1 nicht auf Seiten Dritter gestattet ist. Im Rahmen der Konzessionserteilung können zudem „zusätzliche Anforderungen an die Werbung gestellt werden“ (§ 5a, Abs. 7).

Aus juristischer Sicht erscheint am GlüStV-E3 problematisch, dass ein Monopolmodell, das weiter strikt an der Suchtbekämpfung ausgerichtet ist, eine Ausnahmeregelung für Sportwetten vorsieht, den privaten Lotterievertrieb aber weitaus schärfer beschränkt. In medizinisch-psychologischen Studien zur Prävalenz von Glücksspielsucht belegen die Sportwetten i.d.R. einen mittleren Platz, während für Lotterien kaum Spielsucht nachgewiesen werden kann.<sup>23</sup> Als schwierig gilt zudem die Festlegung einer juristisch haltbaren Höchstzahl von Konzessionen.

Ordnungspolitisch ist die genannte Inkohärenz ebenfalls negativ zu bewerten, da die Ausnahmeregelung erneut nicht einer systematischen Kosten-Nutzen-Abwägung zu entspringen erscheint, sondern eine Ad-hoc-Lösung vermuten lässt, die das Lotteriemonopol der Länder nicht gefährden soll. Grundsätzlich ist aber aus ökonomischer Sicht die Implementierung einer Konzessionslösung zu begrüßen:

---

<sup>23</sup> Siehe dazu Rebeggiani (2010b), Abschnitt 2.4.

- In Verbindung mit einer strikten Marktaufsicht entspricht eine Konzessionslösung stärker der ordnungspolitisch gebotenen Konformität mit dem Modell der sozialen Marktwirtschaft, in dem die unternehmerische Freiheit und die Konsumentensouveränität ein hohes Gut darstellen und nur in begründeten Fällen und mit punktuellen, geeigneten Maßnahmen zu beschränken sind.
- Sie bedeutet einen Schritt Richtung europaweiter Harmonisierung der Glücksspielgesetze, da in mehreren europäischen Nachbarstaaten Konzessionslösungen praktiziert werden (Rebeggiani 2011). Dieser Umstand ist vor dem Hintergrund eines Zusammenwachsenden Europas und einer zunehmenden Bedeutung des Internets für das wirtschaftliche Leben von noch größerer Bedeutung. Eine Missachtung dieser Realität kann leicht zur faktischen Untergrabung des gültigen Gesetzesrahmens führen, wie sie in Deutschland in den letzten Jahren zu beobachten war.
- Im Fall der Sportwetten entschärft sie zum Teil das Problem der Eigentumsrechte, die besonders den Profisport in seiner Selbstverständlichkeit trifft: Die Klubs, die Spieler bzw. die zuständigen Sportverbände sind Eigentümer des Gutes ‚Sportereignis‘, auf dem die Wetten basieren. Die direkte (durch das Angebot von Sportwetten) oder indirekte (z.B. durch Werbung von Sportwettenanbieter) Verfügung über dieses Gut ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung selbstverständlich dem Eigentümer überlassen. Der Staat kann zwar aus übergeordneten Gründen des Allgemeinwohls das Angebot bestimmter Güter verbieten, die gleichzeitige Nutzung dieser Güter zur Einnahmengenerierung mittels eigener Gesellschaften kommt aber einer Enteignung gleich. Bislang bestand ein Kompromiss darin, dass sich im Gegenzug die ländereigenen Lotteriegesellschaften stark in der Förderung des Breitensports engagiert haben. Doch die dem Profisport entgehenden Sponsoringerlöse machen mittlerweile stattliche Beträge aus, während die Einnahmen der ländereigenen Gesellschaften stark zurückgegangen sind (s.o.). Dies hat dazu geführt, dass sich sowohl der Breiten- als auch Profisport für eine Abschaffung des Sportwettenmonopols ausgesprochen haben.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Siehe bspw. die Reaktionen nach dem letzten EuGH-Urteil (o.V. 2010).

- Die für GlüStV-E1 geäußerten Bedenken hinsichtlich der Angemessenheit der staatlichen Regulierungseingriffe, insbesondere was den Online-Vertrieb und die Werbung betrifft, gelten auch für GlüStV-E3. Dies stellt die Sinnhaftigkeit einer Experimentierklausel für Sportwetten zusätzlich in Frage, da man skeptisch sein darf, ob unter den aufgezeigten Bedingungen ein ausreichend großer Markt für Sportwetten geschaffen werden kann, der den bisherigen Graumarkt ‚austrocknet‘. Gerade eine sinnvolle Bewerbung der Produkte ist unter dem faktischen Werbeverbot kaum zu realisieren.

Aus fiskalischer Sicht wird ebenfalls abzuwarten sein, welcher Anteil von den bisher auf den Graumarkt getätigten Wettumsätzen durch die Konzessionsvergabe ‚eingefangen‘ werden kann. Außerdem wurde die Höhe der Steuersätze noch nicht festgelegt. Schätzungen zu Folge beläuft sich in Deutschland der jährlich auf dem Graumarkt erzielte Bruttospielertrag auf gut 1 Mrd. Euro (Goldmedia 2010b, S. 8). Die Berechnung der Zusatzeffekte ist nicht trivial, da neben den direkten Mehrerlösen auch die Entwicklung von Oddset und Pferdewetten (die nunmehr einer geringeren Besteuerung unterworfen sind) und die oben beschriebenen indirekten Effekte durch induzierte Steuern und Beiträge berücksichtigt werden müssen.

Bei Annahme einer Rohertragssteuer von 15% errechnete 2009 die MKW Wirtschaftsforschung GmbH mithilfe ihres aufwendigen makroökonomischen Modells eine mögliche Steigerung der Staatseinnahmen aus Sportwetten auf fast das fünffache des Wertes, der für die Monopollösung prognostiziert wurde.<sup>25</sup> Nach drei Jahren kann der Staat im Modell 720 Mio. Euro statt 147 Mio. Euro aus dem Sportwettensektor erlösen.

Insgesamt ist die Einführung einer Konzessionslösung auf einem Teilmarkt ein Schritt in die richtige Richtung. Unverständlich bleibt aber die Beibehaltung des strikten Monopolmodells als Grundlage. Langfristig könnte durch die gestiegene Inkohärenz einer Lösung nach dem GlüStV-E3 eine noch instabilere Situation hervorgehen als die gegenwärtige. Wesentlich konformer mit der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung wäre die Beibehaltung eines generellen Erlaubnisvorbehaltes des Staates für Glücksspiele aller Art, der allerdings auf einer breiteren Basis fußen sollte als nur auf der

---

<sup>25</sup> Vgl. Brischkat/Hornuf (2009), S. 51-57.

Suchtprävention. Dabei muss die Gewährung von Konzessionen nicht nur für Sportwetten, sondern für Privatunternehmer in jedem Glücksspielsektor möglich sein, wenn diese gewillt sind, sich den Aufsichtsregeln unterzuordnen.

Dabei ist zu beachten, dass die Rahmenbedingungen so ausgestaltet sein müssen, dass den Privatunternehmern ein Wirtschaften auf dem Markt tatsächlich ermöglicht wird. Die Festlegung nicht konkurrenzfähiger Steuersätze für internationale Wettunternehmen würde dem genauso entgegenstehen wie die in GlüStV-E1 festgelegten Restriktionen für gewerbliche Lotterievermittler.

#### **4. Politischer Entscheidungsprozess**

Zwei der drei vorgelegten Gesetzesvorschläge beinhalten eine Zementierung des Glücksspielmonopols des Staates. Angesichts der für alle Beteiligten (das gewerbliche Automatenspiel ausgenommen) äußerst negativen Entwicklung der letzten Jahre und der Tatsache, dass eine vielversprechende Win-Win-Lösung in Form einer kontrollierten Marktöffnung zur Verfügung steht, stellt sich die Frage, welche Triebfedern hinter dieser Resistenz gegenüber Veränderungen stehen. Analysen auf Basis der klassischen ökonomischen Wettbewerbstheorie sind allerdings nicht sehr hilfreich, denn in deren Lichte erscheint die Sachlage, wie bereits erwähnt, klar. Für das Verständnis der derzeitigen, scheinbar irrationalen Situation sind andere Stränge der ökonomischen Theorie von Nutzen:

- Vielfach diskutiert wurde in der internationalen Literatur die Bedeutung der Attraktivität diskretionärer Spielräume für ‚Wohltaten‘, die aus den Einnahmen der staatlichen Monopolisten finanziert werden.<sup>26</sup>

Die aus finanzwissenschaftlicher Sicht effizientesten Modelle würden vorsehen, sämtliche Einkünfte aus Glücksspiel in den ‚normalen‘ Steuertopf des Staates einfließen zu lassen, aus dem dann der Gesetzgeber alle Ausgaben bestreitet. Dies garantiert, dass eine kollektive Ent-

---

<sup>26</sup> Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Besteuerung von Glücksspiel liefert Smith (2008).



scheidung über die Verteilung des gesamten Budgets auf die einzelnen Posten im Rahmen der Aufstellung des jährlichen Staatshaushalts fällt, und dass nicht einzelne Ausgabenposten aus Sondertöpfen finanziert werden, außerhalb des politischen und öffentlichen Fokus.

In der Theorie dient dies der Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt, weil eine vollständige ‚Rangliste‘ der von der Gesellschaft gewünschten Staatsausgaben in Abhängigkeit der vorhandenen Ressourcen verabschiedet wird. In der Praxis bedeutet ein solches Vorgehen aber ermüdende Verhandlungen über die Aufteilung meist zu knapper Mittel auf eine unüberschaubare Anzahl von Ressorts. Politiker können sich hierbei kaum profilieren – Finanzminister nehmen oft eher die undankbare Rolle des ‚Nein-Sagers‘ und ‚Mangelverwalters‘ ein. Viel interessanter ist dagegen eine Position, in der relativ frei ‚Wohltaten‘ für gesellschaftlich anerkannte Bereiche wie Kunst, Sport, Bildung oder Soziales verteilt werden können. Genau dies können Politiker direkt oder indirekt (über die ländereigenen Lotteriegesellschaften) mit Mitteln aus dem Monopol tun, weswegen eine Aufgabe dieser privilegierten Stellung zugunsten einer ‚gewerblichen‘ Lösung mit Steuern und Abgaben zahlenden Privatunternehmen wenig attraktiv erscheinen mag.

- Warum nehmen aber die Bundesländer selbst die erheblichen Einnahmerückgänge in Kauf und versuchen nicht wenigstens auf Kompromisslösungen zurückzugreifen, wie sie in anderen EU-Mitgliedsstaaten bereits erprobt worden sind (Rebeggiani 2011)? Hier tritt eine besondere Form der menschlichen Aversion gegen Unsicherheit zu Tage, die im Rahmen der *Verhaltensökonomik* in den letzten Jahren häufig untersucht worden ist: Ein sicheres Einkommen (hier durch Monopolgewinne) wird höher bewertet als ein möglicherweise größeres, aber unsicheres Einkommen. Außerdem neigt der Mensch dazu, den Status-Quo grundsätzlich positiver einzuschätzen, als er es bei objektiver Betrachtung wert wäre und möglichen Innovationen skeptischer gegenüberzustehen, als diese es rational gesehen verdienen würden.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> In der Forschung spricht man von Verlustaversion (*loss aversion*) und Status-Quo-Verzerrung (*status quo bias*). Diese Eigenschaften menschlichen Verhaltens waren seit jeher empirisch zu beobachten, lange Zeit von der Ökonomie aber nicht erklärbar, da sie mit dem vorherrschenden Bild des rationalen, nutzenmaximierenden *Homo Oeconomicus* unvereinbar schienen. Sie konnten lediglich als ‚Anomalien‘ klassifiziert werden. Die Verhaltensökonomik hat dagegen seit den späten 70ern sowohl einen Theorierahmen für die Erklärung solcher



Diese Eigenschaften reichen, um bei Entscheidungsträgern eine Präferenz für ‚sichere‘, kalkulierbare Lösungen auszulösen und bilden oft die Basis für einen generelle Widerstand gegenüber Veränderungen. Dies gilt gerade in der Politik, wo Entscheidungsträger bei unpopulären Maßnahmen um ihre Wiederwahl fürchten müssen, während eine Politik des *muddling through* (des ‚Durchwurstelns‘, oder, schöner, ‚der kleinen Schritte‘) viel seltener vom Wähler abgestraft wird.<sup>28</sup>

- Eine klassische Erklärung für die schwer angreifbare Stellung des Staatsmonopols ist die Wichtigkeit von Lobby-Arbeit in der Politik. Nehmen verschiedenen Interessengruppen mit divergierenden Zielen am Gesetzgebungsprozess teil, so wird nicht die Variante gewählt, die die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt maximiert, sondern diejenige, die dem Nutzen der einflussreichsten Lobbygruppe am zuträglichsten ist. Im Rahmen polit-ökonomischer Modelle wurde dieser Ansatz auf verschiedenste Fragestellungen angewandt (z.B. Importzölle, Energiepolitik, Bereitstellung öffentlicher Güter).<sup>29</sup> Für den Glücksspielsektor findet sich ein erster Ansatz in Albers (2009). Angesichts der Nähe der länder-eigenen Lottogesellschaften zu den jeweilige Landesregierungen ist es nicht verwunderlich, dass deren Interessen, die vorrangig eine Fortsetzung des GlüStV beinhalten, ein weit höheres Gewicht beigemessen wird als denjenigen der privaten Sportwettenanbieter oder der privaten Lotterievermittler. Auch die gewerbliche Automatenindustrie, die sich lange Zeit erfolgreich der Diskussion um den GlüStV entziehen konnte, soll über ausgesprochen gute Beziehungen zu politischen Entscheidungsträgern verfügen.<sup>30</sup>

---

(und vieler anderer scheinbar ‚irrationaler‘) Verhaltensmuster als auch eine empirische Verifizierungsmöglichkeit mittels Labortests entwickelt. Dafür erhielten Daniel Kahneman und Vernon Smith 2002 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften. Für einen frühen Überblick siehe Kahneman et al. (1991).

<sup>28</sup> Für eine allgemeine Einführung in die ökonomische Theorie der Politik siehe Blankart (2008), insb. Kap. 7.

<sup>29</sup> Mit dem Verhalten und dem Einfluss von Lobbyisten beschäftigen sich die auf Mancur Olson zurückgehende *Ökonomische Theorie der Interessengruppen* (Olson 1968; Becker 1983) sowie *die Rent-seeking-Theorie* (Tullock 1967; Krueger 1974). Vgl. auch Blankart (2008), Kap. 9.

<sup>30</sup> Siehe dazu bspw. Becker et al. (2010).

## 5. Fazit und Ausblick

Aus ordnungsökonomischer Sicht können die Empfehlungen, die in Rebeggiani (2010b) hergeleitet worden waren, bekräftigt werden. Die dort vertretene Sicht wurde sowohl durch die EuGH-Urteile als auch von der weiteren Entwicklung der Umsätze auf dem Glücksspielmarkt bzw. der Staatseinnahmen bestätigt. Die derzeitige Rechtslage erscheint weder juristisch stabil noch wirtschaftspolitisch sinnvoll.

Die aktuell vorliegenden Entwürfe der Länder für eine Änderung des GlüStV präsentieren sehr unterschiedliche Ansätze zur Lösung des Problems. Entwurf 1 (GlüStV-E1) sieht eine Einbeziehung aller Glücksspielarten in die neue Regulierung, die weiterhin die Form eines an der Suchtprävention ausgerichteten Staatsmonopols haben soll. Ordnungspolitisch wird damit für größere Kohärenz gesorgt, die Schwere des wirtschaftspolitischen Eingriffs ist aber weiterhin kaum zu begründen und widerspricht somit den Grundsätzen der freien Marktwirtschaft.

Fiskalpolitisch würde diese Lösung am nächsten Szenario 0 in Rebeggiani (2010b) entsprechen, da die Regelungen für den Online-Vertrieb faktisch ähnlich, für Werbung womöglich noch strikter wären als unter dem gegenwärtigen Regime. Unter diesen Umständen würde auch die Einführung der neuen Lotterie *EuroJackpot* nur ein Bruchteil ihrer Wirkung entfalten. Insgesamt ist bei einer Umsetzung von GlüStV-E1 mit einem weiteren Absinken der Staatseinnahmen aus dem Glücksspiel zu rechnen.

Entwurf 3 (GlüStV-E3) ergänzt diesen Monopolrahmen um eine Experimentierklausel für Sportwetten, die eine Konzessionserteilung an Private in diesem Bereich ermöglicht. Ordnungspolitisch ist dieser Schritt zu begrüßen, da die Monopollösung gerade im Bereich Sportwetten problematisch erscheint. Von einer kohärenten Lösung ist man aber damit wieder weiter entfernt, da suchttunanfälliger Spielarten wie Lotterien nun wesentlich strenger reguliert wären als Sportwetten.

Im Bereich der Sportwetten könnte der Staat vermutlich nur einen Teil der derzeit auf dem Graumarkt getätigten Einsätze wieder in den legalen Bereich umlenken und für Mehreinnahmen für die Länder sorgen. Grund hierfür sind die außerordentlich restriktiven Konzessions- und

Werbevorschriften. Die zu erwartenden Einnahmen werden vermutlich nicht den Einnahmeausfall aus dem Lotteriesektor kompensieren. Für eine genaue Quantifizierung der tatsächlichen fiskalischen Auswirkungen wären eigens kalibrierte ökonometrische Modelle nötig, insgesamt dürfte man aber bei Umsetzung von GlüStV-E3 Schwierigkeiten haben, das Einnahmeniveau von 2009 (nominal) zu halten. Die grundsätzliche Orientierung an der Suchtprävention würde jegliche Art von Neugeschäft erheblich erschweren und auch die staatlichen Anbieter in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit massiv behindern.

Der zweite Entwurf (GlüStV-E2) sieht eine Abkehr vom strikten Monopolmodell und, vor allem, von seiner maßgeblichen Ausrichtung an der Suchtprävention vor. Dies ist ordnungspolitisch zu begrüßen, weil damit sowohl eine realistischere Kosten-Nutzen-Abwägung der realen Gefahren des Glücksspiels vorgenommen, als auch eine höhere Konformität mit dem gesellschaftlichen Modell der freien Marktwirtschaft erzielt wird.

Fiskalisch erscheint dieses Modell geeignet, die in Rebeggiani (2010b) errechneten 10 Mrd. Euro Zusatzeinnahmen zu erzielen, die die Länder bis 2016 kumulativ Erlösen könnten (Szenario IV). Dafür spricht v.a. der Abbau der Restriktionen in den Bereichen Online-Vertrieb und Werbung, der einen Rahmen schaffen würde, in dem auch Produktinnovationen (von staatlichen wie von privaten Anbietern) entwickelt und umgesetzt werden könnten. Dazu kämen noch Zusatzeinnahmen aus dem liberalisierten Sportwettenmarkt. Fiskalisch könnte der Staat damit einen Großteil der derzeit auf dem Graumarkt getätigten Einsätze wieder in den legalen Bereich umlenken und für Mehreinnahmen in Höhe von bis zu einigen hundert Mio. Euro pro Jahr für die Länder sorgen (Brischkat/Hornuf 2009). Der GlüStV-E2 enthält eine Reihe von Vorschriften im Bereich Sucht- und Betrugsprävention, so dass der Staat ein sinnvolles Maß an Kontrolle über den Glücksspielmarkt behalten würde.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Eine ordnungskonforme Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes sollte alle Formen des Glücksspiels berücksichtigen, also zusätzlich zu den bislang im GlüStV enthaltenen, die Pferdewetten und das gewerbliche Automatenspiel. Dieses wird in den aktuellen Entwürfen zur Änderung des GlüStV geleistet. Wenn

die Suchtgefahr aber weiterhin als wesentlicher Legitimierungsgrund dienen soll (GlüStV-E1 und E3), muss der Staat die Schwere seiner regulativen Eingriffe am Gefährdungspotential der jeweiligen Spielart ausrichten. Nur so würde er in ordnungspolitisch korrektem Sinne gesellschaftliche Kosten und Nutzen gegenüberstellen. Dieses ist jedoch in den Entwürfen 1 und 3 nach wie vor nicht der Fall.

Da über das Glücksspiel hinaus Kohärenzprobleme in Bezug auf die Regulierung anderer suchtgefährdeter Sektoren entstehen können (Alkohol, Nikotin), sollte der Gesetzgeber andere Grundlagen für die Regulierung prüfen. Insbesondere, da der EuGH auch andere Monopolbegründungen (Prävention vor Betrug, Manipulation) akzeptiert hat. Damit ließe sich ein Rahmen schaffen, der einem erfolgreichen Wirtschaften von staatlichen und privaten Anbietern weniger abträglich ist. Der EuGH hat in verschiedenen Urteilen deutlich gemacht, dass die Mitgliedsstaaten in der Gestaltung ihrer Glücksspielmarktregulierung eine weitreichende Freiheit genießen. Diese Freiheit sollte auch genutzt werden.

## Literatur

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

ALBERS, N. (2009): Warten auf den Wettbewerb. Deutschland im Jahr Zwei des neuen Glücksspielstaatsvertrages – Die Sicht der privaten Sportwettenanbieter, Vortrag auf der Tagung „Die Zukunft des deutschen Sportwettenmarktes“, Hannover, 12. März 2009.

BECKER, G. (1983): A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, in: *Quarterly Journal of Economics* 98 (3), S. 371-400.

BECKER, S./ FRÖHLINGSDORF, M. /RÖBEL, S. (2010): Jackpot für Lobbyisten, in: *Der Spiegel* 50/2010, S. 34-36.

BLANKART, C. (2008): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 6. Aufl., München.

BRISCHKAT, G./HORNUF, L. (2009): *Studie über die Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages zum Lotterie- und Sportwettenmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft*, München.

BRÜCKNER, J. (2011): Die Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte zum Sportwettenmonopol nach den Urteilen des EuGH vom 8. September 2010; Newsletter 1/2011 der Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim.

DESTATIS (Hrsg.) (2011): *Private Haushalte in der Informationsgesellschaft 2011*, Informationsbroschüre, Wiesbaden.

DLTB (Hrsg.) (2011): Deutscher Lotto- und Totoblock macht 112 neue Millionäre, <http://lotto.de/lotto-news/article/deutscher-lotto-und-totoblock-macht-112-neue-millionaere/>, veröffentlicht am 07.01.2011, Abrufdatum: 05.02.2011.

FARRELL, L. (2008): When Welfare Economics and Gambling Studies Collide, in: M. Viren (Hrsg.): *Gaming in the New Market Environment*, Basingstoke, S. 23-53.

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

GOLDMEDIA (Hrsg.) (2010a): *Glücksspielmarkt Deutschland 2015*, Berlin.

GOLDMEDIA (Hrsg.) (2010b): *Prognose deutscher Lottomarkt bis 2016*, Berlin.

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

KAHNEMAN D./KNETSCH, J./THALER, R. (1991): Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias, in: *Journal of Economic Perspectives* 5 (1), S. 193-206.

KRUEGER, A. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: *American Economic Review* 64 (3), S. 291-303.

OLSON, M. (1968): *Die Logik des kollektiven Handelns, Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen (Original: *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge/MA, 1965).

O.V. (2010): EuGH-Urteil: Sport begrüßt Entscheidung zu Sportwetten, in: Spiegel-Online, <http://www.spiegel.de/sport/sonst/0,1518,716421,00.html>, veröffentlicht am 08.09.2010, Abrufdatum: 05.02.2011.

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

REBEGGIANI, L. (2010a): Wettmanipulationen im Sport – Theoretische Analyse und ordnungspolitische

Konsequenzen, Arbeitspapier, vorgestellt auf der 14. Jahrestagung des AK Sportökonomie, Saarbrücken 07.- 08.05.2010.

REBEGGIANI, L. (2010b): Deutschland im Jahr Drei des GlüStV – Reformvorschläge zur Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes, Gutachten im Auftrag des Deutschen Lottoverbandes e.V. (DLV), Hannover.

REBEGGIANI, L. (2011): Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes in komparativer Perspektive – Glücksspielgesetze in der Europäischen Union, in: M.-P. Bück/W. Maennig/H.J. Schulke (Hrsg.): *Sport und Sportgroßveranstaltungen in Europa – Zwischen Zentralstaat und Regionen*, Hamburg.

SCHULTZ, S. (2010): Verwaltungsgericht verschärft Druck auf staatliches Sportwettenmonopol, in: Spiegel-Online, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,730958,00.html>, veröffentlicht am 24.11.2010, Abrufdatum: 05.02.2011.

SMITH, S. (2008): Lotteries as a Source of Revenue, in: M. Viren (Hrsg.): *Gaming in the New Market Environment*, Basingstoke, S. 99-125.

TULLOCK, G. (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, in: *Western Economic Journal* 5, S. 224-232.

## Impressum

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR  
GLÜCKSSPIEL UND WETTEN

Dr. Luca Rebggiani, M.A.

Leibniz Universität Hannover  
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Königsworther Platz 1  
30167 Hannover

[rebggiani@sopo.uni-hannover.de](mailto:rebggiani@sopo.uni-hannover.de)



## Anhang

	Steuern					Gewinnablieferung und andere Abgaben				Insgesamt
	Rennwettsteuer			Lotteriesteuer	zusammen	Zahlenlotto und Fußballtoto	Spielbanken	Lotterie	zusammen	
	Totalisatorsteuer	sonstige	zusammen							
Baden-Württemberg	2	0	2	188	190	126	32	74	232	<b>422</b>
Bayern	1	0	1	224	225	228	17	2	247	<b>472</b>
Berlin	2	0	2	53	55	45	30	0	75	<b>130</b>
Brandenburg	0	0	0	32	32	33	5	0	38	<b>70</b>
Bremen	0	0	0	11	11	19	4	0	23	<b>34</b>
Hamburg	2	0	2	70	72	1	19	32	52	<b>124</b>
Hessen	0	0	0	117	117	95	39	1	135	<b>252</b>
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	0	21	21	23	2	2	27	<b>48</b>
Niedersachsen	1	0	1	134	135	137	22	1	160	<b>295</b>
Nordrhein-Westfalen	3	0	3	322	325	269	49	101	419	<b>744</b>
Rheinland-Pfalz	0	0	0	147	147	43	19	22	84	<b>231</b>
Saarland	0	0	0	20	20	6	10	0	16	<b>36</b>
Sachsen	0	0	0	53	53	65	3	0	68	<b>121</b>
Sachsen-Anhalt	0	0	0	32	32	27	0	1	28	<b>60</b>
Schleswig-Holstein	0	0	0	48	48	40	14	22	76	<b>124</b>
Thüringen	0	0	0	28	28	15	0	0	15	<b>43</b>
<i>Früheres Bundesgebiet</i>	<i>11</i>	<i>0</i>	<i>11</i>	<i>1.334</i>	<i>1.345</i>	<i>1.009</i>	<i>255</i>	<i>255</i>	<i>1.519</i>	<b><i>2.864</i></b>
<i>Neue Länder</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>166</i>	<i>166</i>	<i>163</i>	<i>10</i>	<i>3</i>	<i>176</i>	<b><i>342</i></b>
<b>Deutschland</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>1.500</b>	<b>1.511</b>	<b>1.172</b>	<b>265</b>	<b>258</b>	<b>1.695</b>	<b>3.206</b>

Tabelle 1: Glücksspieleinnahmen der deutschen Bundesländer 2009 in Mio. Euro

Daten: Statistisches Bundesamt