

*Bochumer Gespräch zu  
Glücksspiel und  
Gesellschaft |*

# Programmfragen einer Glücksspielregulierung | Program issues of gambling regulation

Professor Dr. Bernhard Köster  
Professor Dr. Friedhelm Hufen  
Professor Dr. Felix Uhlmann  
Dr. Sven Jürgensen

#BochumerGespräch |  
#BochumConference

**GLÜG**

9:45 – 11:30



# GLÜCKSSPIELREGULIERUNG

## Formen und Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in Märkten

Bochumer Gespräch zu Glücksspiel und Gesellschaft 2023

–

Jahrestagung des Instituts für Glücksspiel und Gesellschaft

20.09.2023



# Wann können Markteingriffe sinnvoll sein?

## Homo Oeconomicus, Paretoeffizienz und Marktgleichgewicht

Homo Oeconomicus:

- Eigennutz maximierend unter gegebenen Restriktionen
- handelt rational
- hat feststehende Präferenzen
- verfügt über vollständige Information

Paretoeffizienz: Durch Reallokation der Ressourcen ist es nicht möglich, ein Individuum besser zu stellen, ohne gleichzeitig ein anderes Individuum schlechter zu stellen

Unternehmen → Gewinnmaximierung:  $\max_{(K,L)} \{\pi = pF(K, L) - rK - wL\}$

Optimalbedingung:  $\frac{w}{r} = \frac{\frac{\partial F}{\partial L}}{\frac{\partial F}{\partial K}}$  Grenzrate der technischen Transformation = Faktorpreisverhältnis

Haushalte → Nutzenmaximierung:  $\max\{u(x, y)\}$  N.B.  $m = p_x x + p_y y$

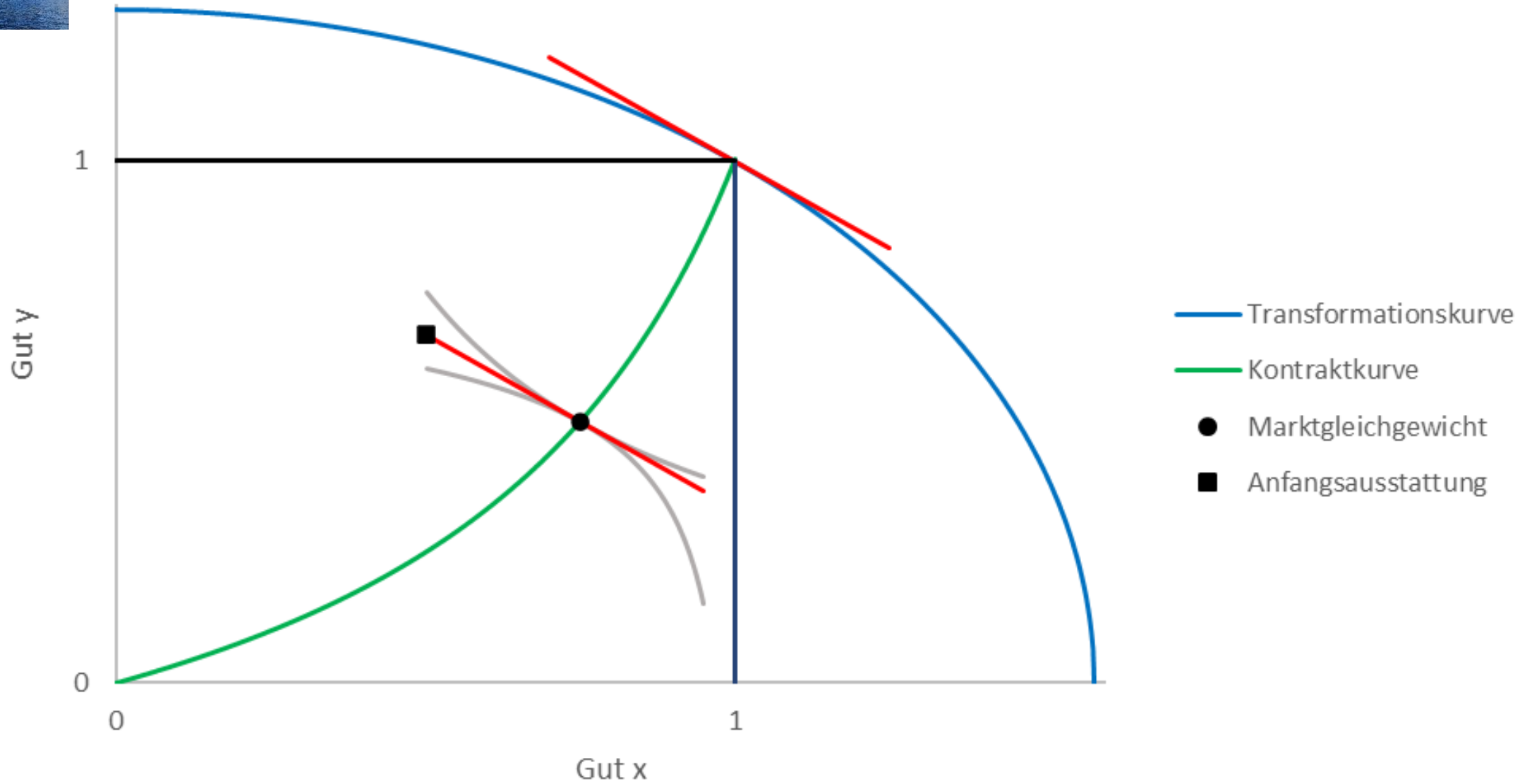
Optimalbedingung:  $\frac{p_x}{p_y} = \frac{\frac{\partial u}{\partial x}}{\frac{\partial u}{\partial y}}$  Grenzrate der Substitution = Güterpreisverhältnis

Paretoeffizienz → Nutzenmaximierung:  $\max\{u_A(x, y)\}$  N.B.  $u_B(\bar{x} - x, \bar{y} - y) = const.$

Optimalbedingung:  $\frac{\frac{\partial u_A}{\partial x}}{\frac{\partial u_A}{\partial y}} = \frac{\frac{\partial u_B}{\partial x}}{\frac{\partial u_B}{\partial y}}$  Grenzrate der Substitution von A = Grenzrate der Substitution von B



# Wettbewerbsgleichgewicht



- 1. Hauptsatz der Wohlfahrtstheorie:** Jedes Wettbewerbsgleichgewicht ist pareto-effizient
  - 2. Hauptsatz der Wohlfahrtstheorie:** Unter Annahme konvexer, stetiger Präferenzen und Nicht-Sättigung existiert zu jeder paretoeffizienten Allokation ein Preissystem, sodass die paretoeffiziente Allokation Wettbewerbsgleichgewicht zu einer Anfangsausstattung ist.
- Der Staat sollte somit prinzipiell nur die Rahmenbedingungen für freien Wettbewerb liefern und die Gesellschaft kann durch Umverteilen der Anfangsausstattungen eine paretoeffiziente Allokation auswählen.

- Öffentliche Güter: Aufgrund von Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität in der Güternutzung erreicht der klassische Marktprozess keine effiziente Allokation. Über den Einsatz im Glücksspiel ist die Ausschließbarkeit gegeben und jedes Spiel wird individuell konsumiert.
  - **Kein Regulierungsbedarf ableitbar**
  
- Natürliche Monopole: Vorliegen steigender Skalenerträge Insbesondere bei Lotterien kann bei steigender Größe von unterproportionalen Kostensteigerungen ausgegangen werden. Zudem kann bei steigender Größe durch Zunahme des Hauptgewinns auch die Attraktivität des Angebots gesteigert werden
  - **Regulierungsbedarf ableitbar**

- Externe Effekte: Auswirkung einer ökonomischen Handlung (z. B. Markttausch) auf unbeteiligte Dritte. Durch das Suchtpotenzial des Glücksspiels entstehen zum einen Kosten im direkten Umfeld einer spielsüchtigen Person. Zum anderen sinkt durch spielsüchtige Personen die Produktivkraft des Produktionsfaktors Arbeit im Allgemeinen. Des Weiteren ergibt sich bei Sportwetten der Anreiz zur Manipulation des Sportereignisses selbst, was die Attraktivität des Sportereignisses schmälert.
  - **Regulierungsbedarf ableitbar**
- Asymmetrien: Marktineffizienzen durch ungleiche Information bei Nachfragern und Anbietern und nicht rationalem Verhalten. Insbesondere im Online-Glücksspielwesen ergibt sich das Problem der Unterscheidung zwischen unseriösen und seriösen Anbietern, zum einen bzgl. der Ausschüttungsquoten und zum anderen bzgl. der Auszahlungswahrscheinlichkeit. Des Weiteren handeln Personen beim Glücksspiel häufig nicht rational, z. B. durch eine vornehmliche Fokussierung auf den Hauptgewinn bzw. im Zuge dessen eine inadäquate Einschätzung der Gewinnwahrscheinlichkeiten. Nicht zuletzt weist das Glücksspiel ein nicht von der Hand zu weisendes Suchtpotenzial auf, welches zu nicht rationalen Wiederholungen führt.
  - **Regulierungsbedarf ableitbar**



# Marktbasierte und nicht marktbasierte Eingriffe

## Ziele § 1 GlüStV (2021)

Eindämmung der Spielsucht sowie Spieler- und Jugendschutz (1,3)

Verhinderung von Schwarzmärkten und Manipulation (2,4) Wahrung der Integrität des Sports (5)

### Marktbasierte Regulierung:

**Preisregulierender Eingriff** z. B. über Steuern oder Abgaben. Im Allgemeinen wird dadurch die Menge im Gleichgewicht reduziert  
Durch **Vergabe von Eigentumsrechten** können Externalitäten über den Marktprozess internalisiert werden.

### Nicht marktbasierte Regulierung:

**Festsetzung des Angebots** oder der **Monopolisierung** des Angebots bzw. **Ausschluss** der Nachfrage

## Markteingriffe im GlüStV (2021)

- § 6c Monatliches Einzahlungslimit 1.000 Euro
- § 9a Progressive Gebühr für die Erlaubniserteilung zur Veranstaltung von Glücksspielen abhängig von der Höhe der erwartenden Spiel- und Wetteinsätze
- § 15 Mindestens 30% der Entgelte müssen für Reinertrag und Gewinnsumme vorgesehen sein
- § 22a Der Einsatz an einem virtuellen Automatenspiel darf im Grundsatz 1 Euro je Spiel nicht übersteigen
- § 30 Der Reinertrag der Form des Gewinnsparens muss mindestens 25% der Entgelte betragen
- § 4 Minderjährige und gesperrte Spieler sind auszuschließen
- § 10 Staatliches Monopol für die Veranstaltung von Klassenlotterien
- § 20 Begrenzung der Anzahl von Spielbanken
- § 21a begrenzte Zahl an Wettvermittlungsstellen
- § 22c Grundsätzliche Begrenzung der Vergabe der Anzahl von Konzessionen für das Online-Casinospiel abhängig von der Anzahl der Spielbanken
- § 25 Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (100 m z. B. Niedersachsen, bis 500 m z. B. Brandenburg)



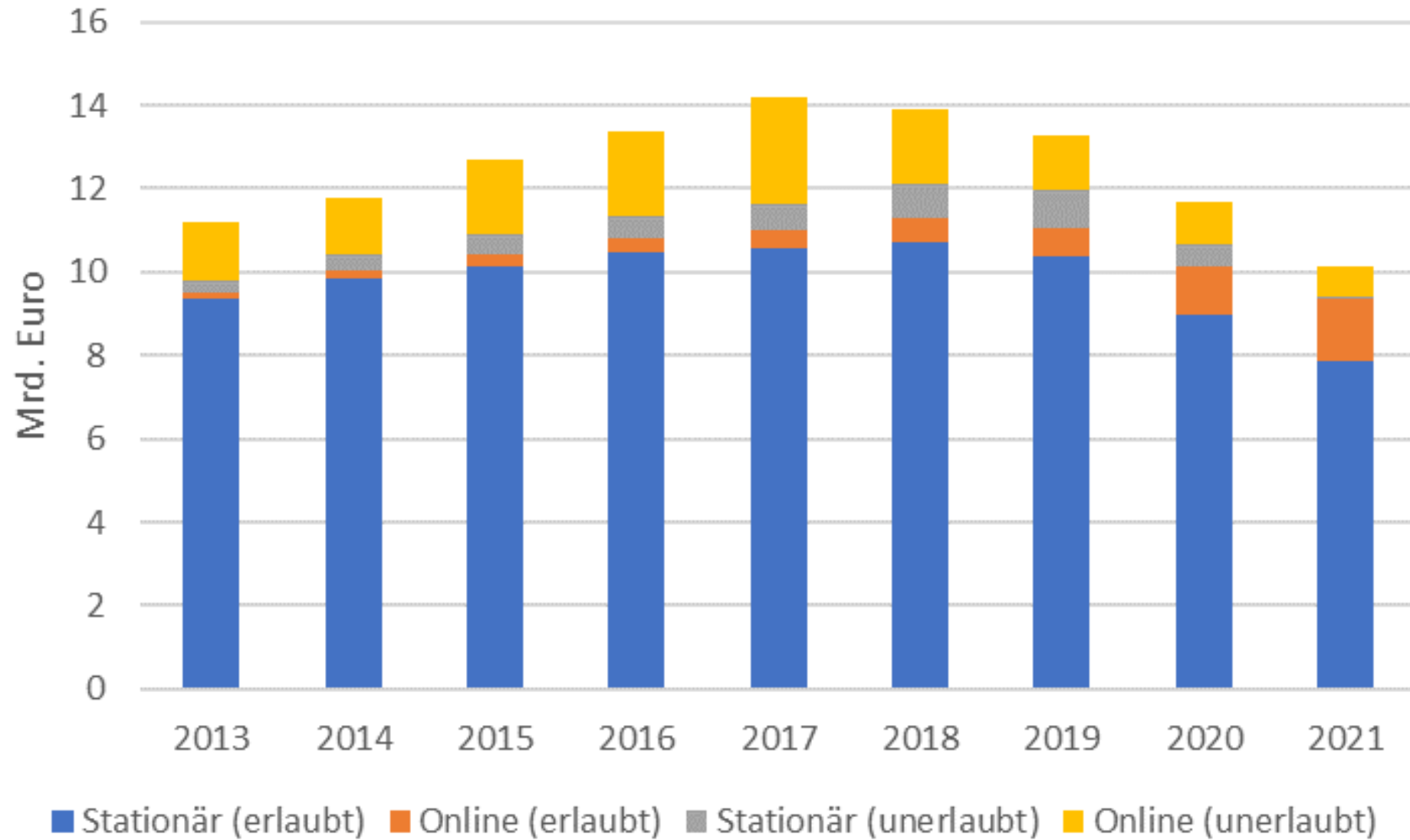


## RennwLottG, UStG, Landesgesetze, Kommunale Festsetzungen

- Rennwetten/Sportwetten/virtuelles Automatenenspiel/Online Poker:
  - 5,3% des Wetteinsatzes abzüglich der Steuer (effektive Steuer ~5%)
- Lotterie: 20% des Teilnahmeentgelts abzüglich der Lotteriesteuer (effektive Steuer  $16\frac{2}{3}\%$ )
- Vergnügungssteuer: bis 20% regional unterschiedlich
- Umsatzsteuer: 19%
- Spielbankabgabe: 25–80% regional unterschiedlich
- Lotterieabgaben: ca. 15–25% regional unterschiedlich



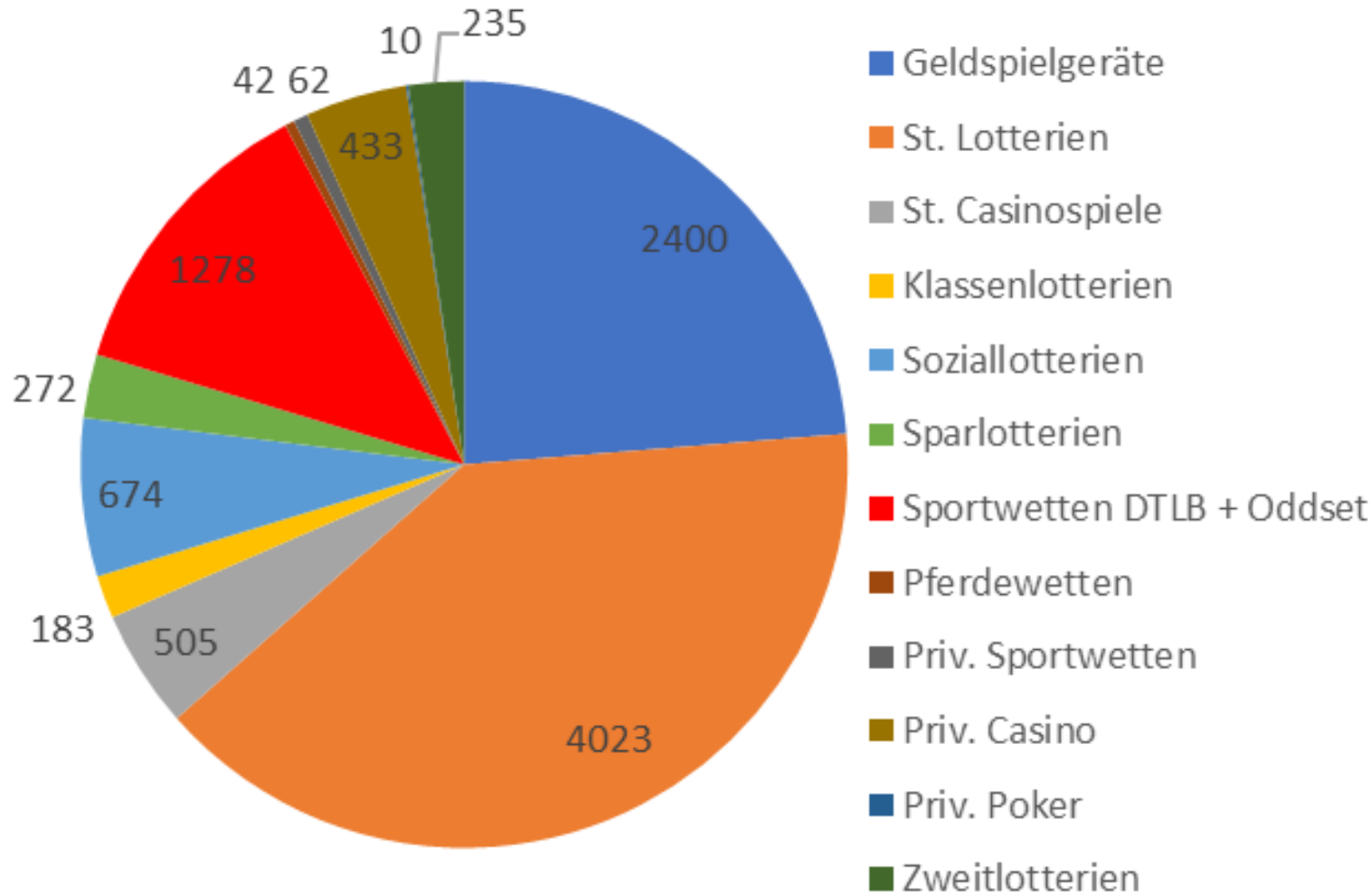
# Entwicklung der Bruttospielerträge im deutschen Glücksspielmarkt



Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (Jahresberichte)



# Aufteilung der Bruttospielerträge im deutschen Glücksspielmarkt im Jahr 2021 (Mill. Euro)



Mil. Euro
2400
4023
505
183
674
272
1278
42
62
433
10
235

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder (Jahresreport 2021)



# Auszahlungsquoten, Bruttospielerträge und Spieleinsätze im Vergleich Deutschland 2019

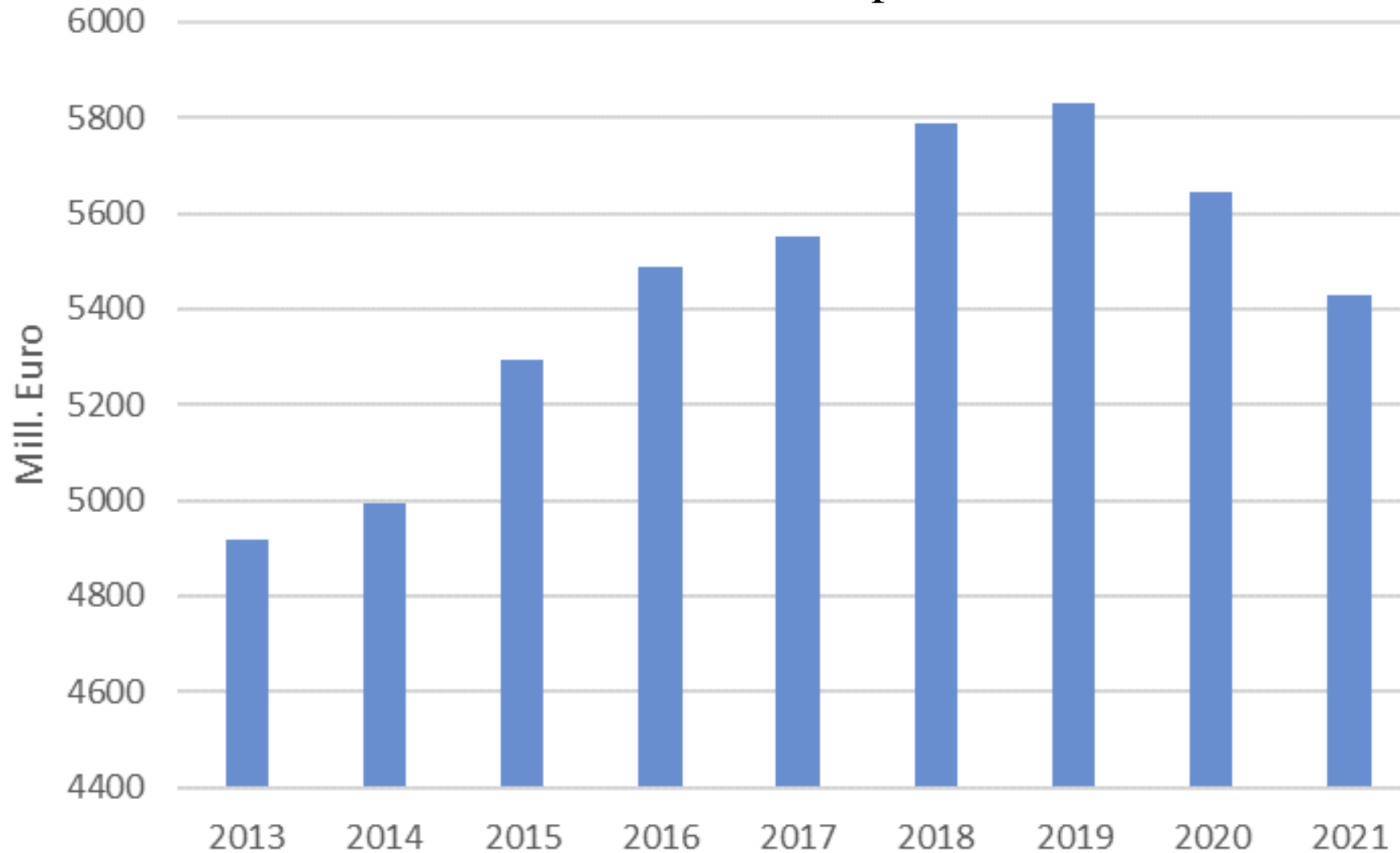
	2019	Auszahlungsquote	Anteile BSE	Anteile SE
erlaubter Markt	Glücksspielgeräte	85,0%	41,4%	42,4%
	Staatl. Lotterien	48,9%	27,3%	8,2%
	Staatl. Casino	95,0%	6,5%	19,9%
	Klassenlotterien	42,9%	1,5%	0,4%
	Soziallotterien	34,9%	3,9%	0,9%
	Sparlotterien	52,9%	2,0%	0,6%
	Sportwetten DTLB + Oddset	70,5%	0,4%	0,2%
	Pferdewetten	77,5%	0,3%	0,2%
unerlaubter Markt	Priv. Sportwetten	85,0%	9,7%	9,9%
	Priv. Casino + Poker	96,0%	4,3%	16,4%
	Zweitlotterien	50,7%	2,6%	0,8%

BSE: Bruttospielerträge      SE: Spieleinsätze

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder (Jahresreport 2019 + Sonderauswertung 2019)



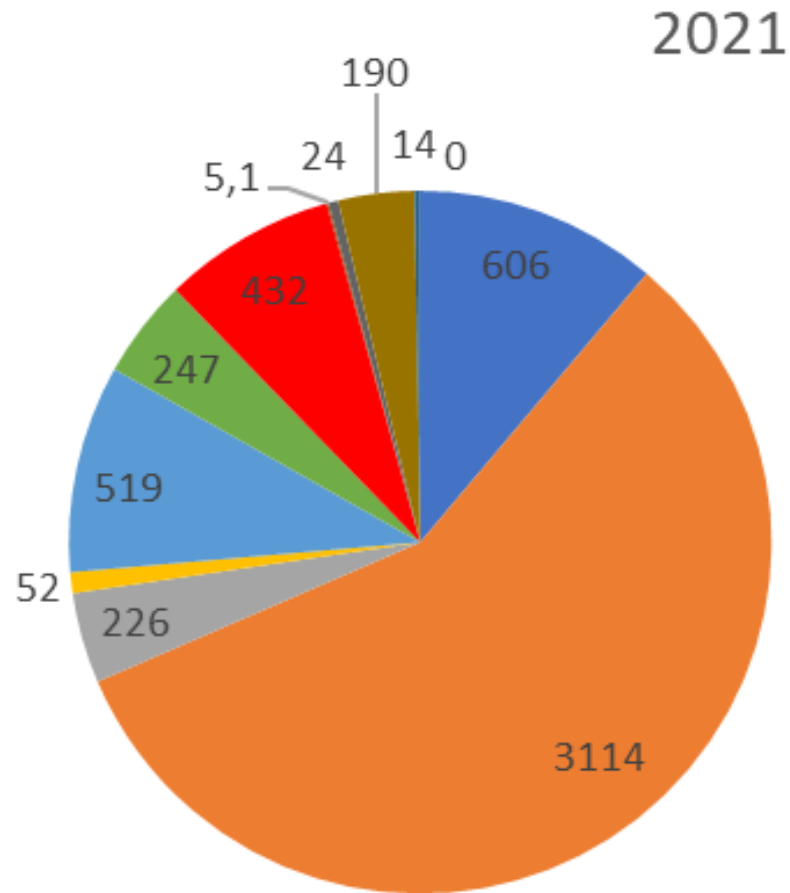
# Entwicklung des Steuer- und Abgabenaufkommens im deutschen Glückspielmarkt



Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder (Jahresreporte)



# Aufteilung der Steuer- und Abgabenaufkommen im deutschen Glücksspielmarkt im Jahr 2021 (Mill. Euro)



- Geldspielgeräte
- Staatl. Lotterien
- Staatl. Casinospiele
- Klassenlotterien
- Soziallotterien
- Sparlotterien
- Sportwetten DTLB + Oddset
- Pferdewetten
- private Sportwetten
- Casino
- Poker
- Zweitlotterien

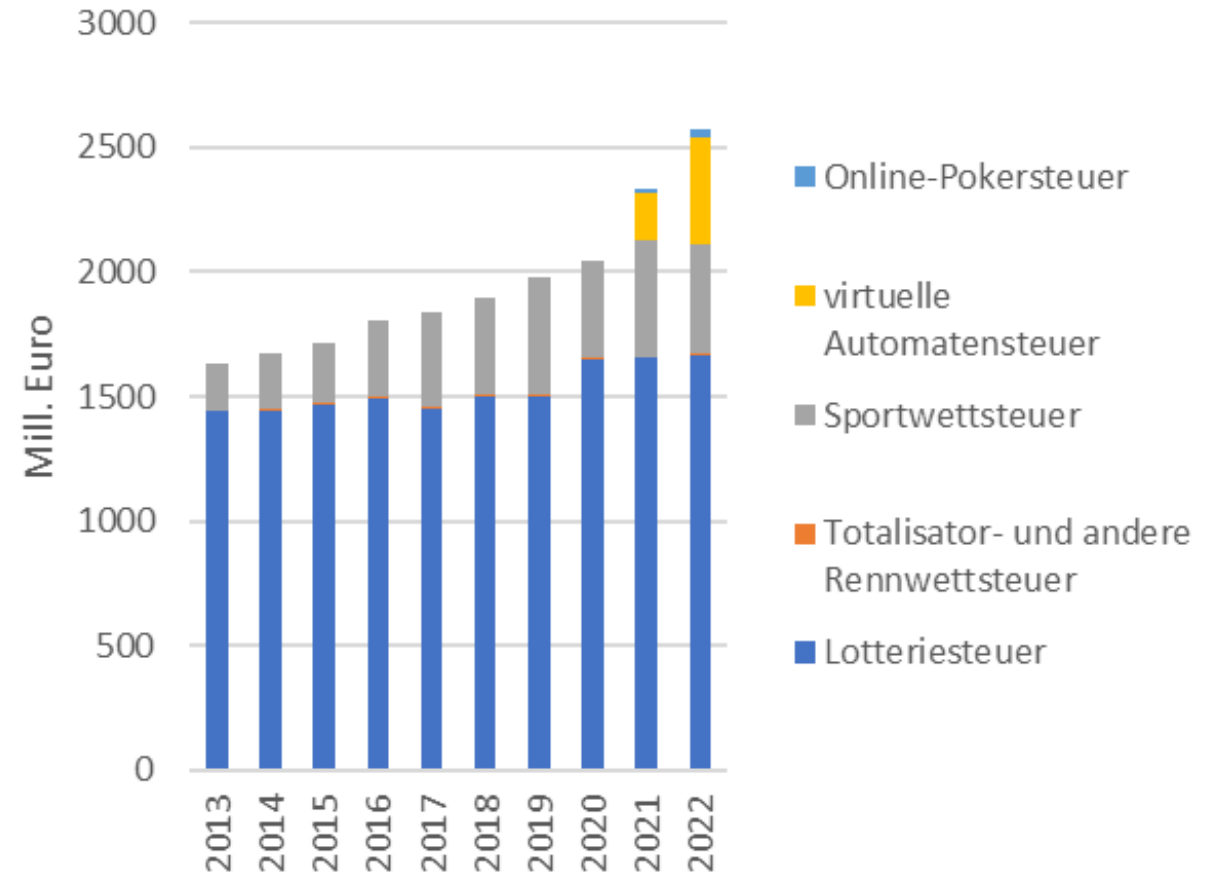
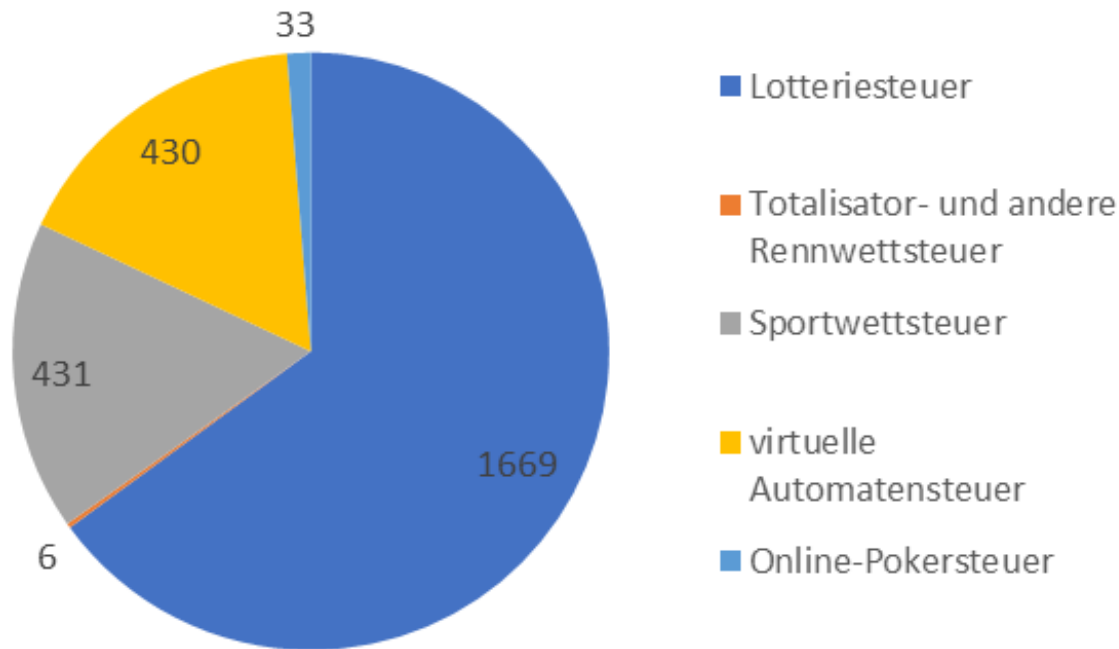
Mill. Euro
606
3114
226
52
519
247
432
5,1
24
190
14
k.A.

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder (Jahresreport 2021)



# Aktuelle Entwicklung einzelner Steueraufkommen auf Datenbasis des statistischen Bundesamtes

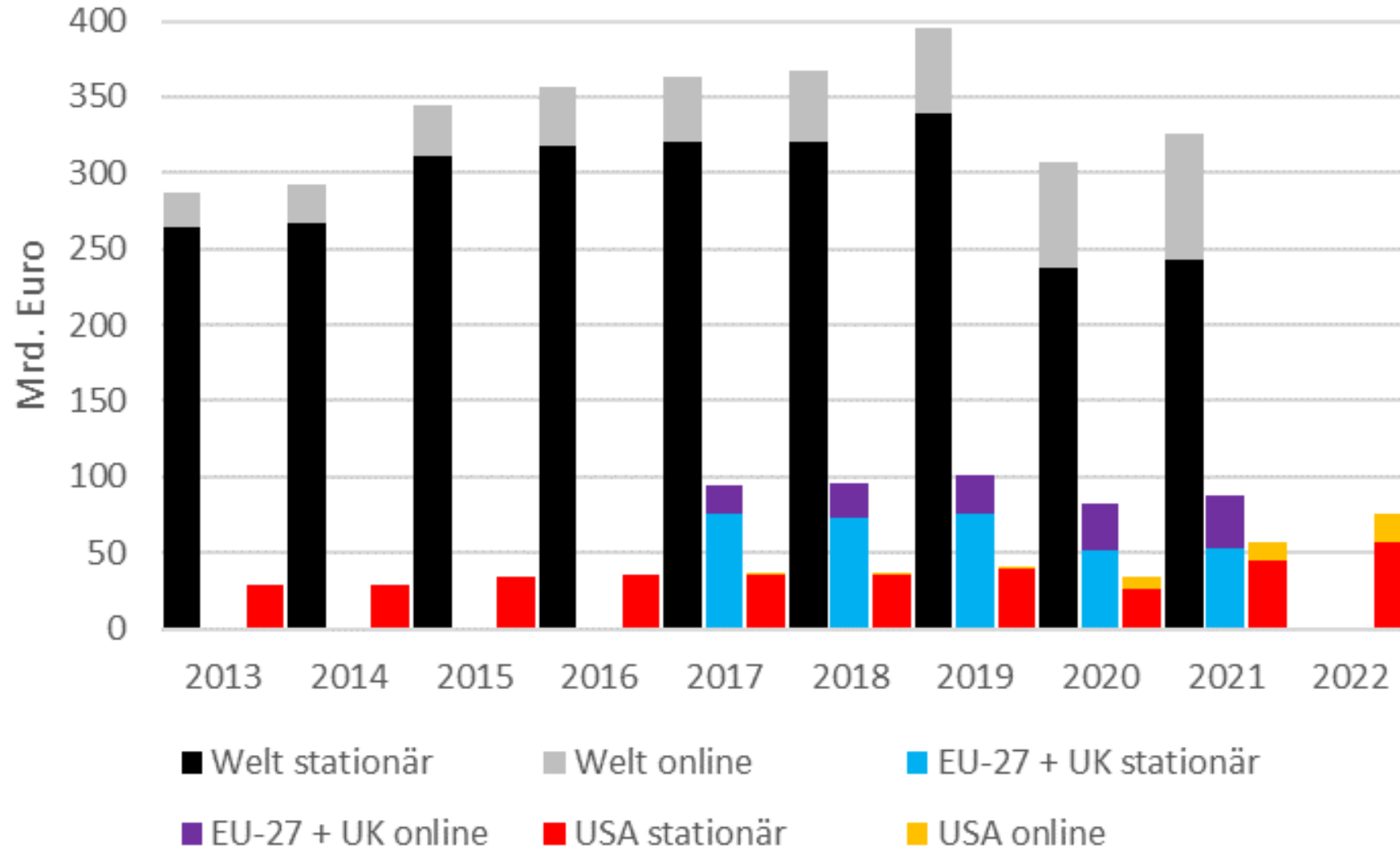
2022 (Mill. Euro)



Quelle: Statistisches Bundesamt



# Der Glücksspielmarkt im internationalen Vergleich (Bruttospielerträge)



Quelle: European Gaming & Betting Association, H2 Gambling, American Gaming Association, Bundesbank, eigene Berechnungen





# Der deutsche Glücksspielmarkt im europäischen Vergleich

2021	gesamt	stationär	online	Online-Quote	BSE/BIP	BSE pro Kopf
	BSE (Mrd. Euro)					Euro
UK	16,38	6,65	9,73	59,4%	0,62%	243
ITA	15,71	11,77	3,95	25,1%	0,88%	266
FRA	11,24	7,93	3,31	29,5%	0,45%	166
GER	10,12	7,91	2,21	21,9%	0,28%	122
ESP	7,19	5,92	1,26	17,6%	0,60%	152
NDL	2,78	1,73	1,05	37,7%	0,32%	158
SWE	2,57	0,52	2,05	79,8%	0,48%	247
BEL	1,88	0,87	1,02	53,9%	0,38%	163
IRL	1,88	1,04	0,84	44,6%	0,43%	374
POR	1,87	1,22	0,65	34,9%	0,87%	180
POL	1,80	0,94	0,86	47,7%	0,31%	48
CZ	1,66	0,71	0,94	57,1%	0,69%	158
HUN	1,63	1,10	0,53	32,6%	1,06%	168
AUT	1,55	0,99	0,56	35,9%	0,38%	173
FIN	1,54	0,57	0,97	62,9%	0,62%	279
GRE	1,43	0,78	0,65	45,5%	0,79%	135
DEN	1,42	0,51	0,91	63,9%	0,41%	243
ROM	0,90	0,32	0,59	65,0%	0,37%	47

$R^2(\text{Onlinequote, BSE pro Kopf}) = 0,02$

$R^2(\text{Onlinequote, BSE/BIP}) = 0.04$

Quelle: European Gaming & Betting Association, H2 Gambling, Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder (Jahresreport 2021), UK Gambling Commission, Bundesbank, Eurostat, Fred, eigene Berechnungen



Vielen Dank  
für Ihre  
Aufmerksamkeit!