

Hubertus Bardt

Markt kontra Monopol

Liberalisierung von Glücks- und Gewinnspiel
in Deutschland

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Hubertus Bardt

Markt kontra Monopol

Liberalisierung von Glücks- und Gewinnspiel
in Deutschland

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24148-4 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45948-3 (E-Book|PDF)

Der Autor

Dr. rer. pol. **Hubertus Bardt**, geboren 1974 in Bonn; Studium der Volkswirtschaftslehre und der Betriebswirtschaftslehre in Marburg und Hagen und Promotion in Marburg; seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln; seit 2005 Leiter des Kompetenzfelds Umwelt, Energie, Ressourcen; seit 2009 außerdem stellvertretender Leiter des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik; seit 2011 Lehrbeauftragter an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2012 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

Zusammenfassende Thesen	4
1 Aktuelle Marktsituation bei Glücks- und Gewinnspielen	7
1.1 Marktanteile und Marktwachstum	7
1.2 Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte	10
2 Ordnungspolitische Grundüberlegungen	15
2.1 Marktversagen bei Glücks- und Gewinnspielen?	16
2.2 Öffentliche Güter	16
2.3 Natürliches Monopol	18
2.4 Externe Effekte	19
2.5 Informationsasymmetrien	20
2.6 (De-)meritorische Güter	21
2.7 Regulierungsanforderungen	22
3 Entwicklung der Marktregulierung	24
3.1 Historischer Hintergrund der deutschen Marktordnung	25
3.2 Liberalisierungsansätze und Marktabschottung seit 2003	27
3.3 Der Lotteriestaatsvertrag von 2004	28
3.4 Der Glücksspielstaatsvertrag von 2008	30
4 Novelle des Glücksspielstaatsvertrags	32
4.1 Neuerungen im Glücksspielstaatsvertrag	34
4.2 Konsequenzen für staatliche und private Anbieter	37
5 Handlungsempfehlungen	40
Literatur	44
Kurzdarstellung / Abstract	46

Zusammenfassende Thesen

1. Der Markt für Glücks- und Gewinnspiele ist in Deutschland traditionell streng reglementiert und staatlich dominiert. Beim Glücksspiel gibt es ein kaum beschränktes staatliches Monopol der Bundesländer. Im gewerblichen Bereich sind besonders die Geldgewinnspiele relevant. Hinzu kommen Pferdewetten und einzelne private Anbieter von Sportwetten. Weitere nicht regulierte und nur schwer regulierbare Spielmöglichkeiten mit zunehmender Bedeutung ergeben sich durch zahlreiche Anbieter im Internet.
2. Betrachtet man die Marktsituation des Jahres 2010, so zeigt sich, dass das Segment der gewerblichen Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit mit mehr als 3,9 Milliarden Euro die höchsten Bruttospielerträge aufweist. Knapp 3,3 Milliarden Euro entfallen auf den Deutschen Lotto- und Totoblock.
3. Die Bruttospielerträge der öffentlichen Anbieter sind zuletzt deutlich gesunken. Gleichzeitig konnten private und nicht regulierte Anbieter erheblich zulegen. Die Verschiebung der Marktanteile hat eine Reihe von Ursachen. So ist den öffentlichen Spielanbietern der Zugang zum dynamischen Online-spiel versagt. Zudem wurden Spielbanken durch neue Regulierungen eingeschränkt, etwa durch Zugangskontrollen für Automatenäle oder durch das Rauchverbot.
4. Seit dem Jahr 2002 haben sich die Einnahmen der Bundesländer aus Glücksspielen um mehr als ein Viertel auf gut 3,3 Milliarden Euro reduziert. Ein gegenläufiger Trend lässt sich bei den Steuer- und Abgabenzahlungen der gewerblichen Unterhaltungsautomatenwirtschaft erkennen. Hier konnte der Staat seine Einnahmen in den letzten Jahren steigern, sodass der Einnahmerückgang bei den Glücksspielen weitgehend ausgeglichen wurde.
5. Die Struktur der öffentlichen Einnahmen aus dem Glücksspiel korreliert mit den Gewinnmöglichkeiten der Spieler. Die Einnahmen sind besonders hoch bei den Spielen, die von öffentlichen Organisationen selbst veranstaltet werden. Gleichzeitig sind hier besonders niedrige Ausschüttungsquoten zu verzeichnen. Die durchschnittlichen Verluste der Spieler sind also dort sehr groß, wo der Staat selbst als Anbieter auftritt und die meisten staatlichen Einnahmen generiert werden.
6. Eine marktwirtschaftliche und freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung basiert auf dem Primat der unternehmerischen Initiative und der individuellen Übernahme von Verantwortung durch Bürger und Unterneh-