

Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung

Herausgegeben von Lothar Hübl

Band 25

**Ökonomie
des Glücksspielmarktes in
der Bundesrepublik Deutschland**

Von

Dr. Norman Albers



Duncker & Humblot · Berlin

NORMAN ALBERS

**Ökonomie des Glücksspielmarktes
in der Bundesrepublik Deutschland**

Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung

Herausgegeben von Lothar Hübl

Band 25

Ökonomie des Glücksspielmarktes in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Norman Albers



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Albers, Norman:

Ökonomie des Glücksspielmarktes in der Bundesrepublik Deutschland / von Norman Albers. — Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung ; Bd. 25)

Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-07735-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0720-6682

ISBN 3-428-07735-0

Inhaltsverzeichnis

I.	Anmerkungen zu Untersuchungsgegenstand und Methodik	1
II.	Mikroökonomische Ansätze zur Analyse des Glücksspiels	7
1.	<i>Formale Grundstruktur für Entscheidungsmodelle unter Unsicherheit.....</i>	7
2.	<i>Darstellung des Glücksspiels im Erwartungsnutzenansatz.....</i>	13
2.1.	Glücksspiel oder Versicherungsnahme als Verhaltensdifferenzierung	13
2.2.	Koexistenz von Glücksspiel und Versicherungsnahme.....	21
2.3.	Kritik des aus dem Erwartungsnutzenansatz resultierenden Glücksspielverhaltens	26
3.	<i>Darstellung des Glücksspiels in einem multiattributiven Präferenz-Kontext</i>	32
3.1.	Der Einfluß alternativer Konsequenzen und alternativer Aktionen auf die Entscheidung unter Unsicherheit	32
3.1.1.	Ex ante Nutzenvergleiche bei Unsicherheit.....	32
3.1.2.	Entscheidungsinhärerente Freude oder Enttäuschung über mögliche Konsequenzen einer Handlung.....	33
3.1.3.	Entscheidungsinhärerente Reue oder Genugtuung über die gewählte Handlungsalternative.....	42
3.2.	Der Einfluß des Umweltzustandes auf die Entscheidung bei Unsicherheit.....	51

3.2.1.	Zur Zustandsabhängigkeit des Erwartungsnutzens.....	51
3.2.2.	Darstellung des Glücksspiels bei symmetrischen Zustandspräferenzen	54
3.2.3.	Darstellung des Glücksspiels bei asymmetrischen Zustandspräferenzen	63
III.	Merkmale und Rahmenbedingungen des Glücksspielmarktes.....	71
1.	<i>Abgrenzung und Systematisierung des Glücksspielmarktes</i>	71
1.1.	Behandlung des Glücksspiels in amtlichen und nicht-amtlichen Systematiken	71
1.2.	Abgrenzung des Gesamtmarktes.....	75
1.3.	Systematisierung der Teilmärkte	80
2.	<i>Staatliche Regulierung des institutionellen Rahmens</i>	86
2.1.	Glücksspiel als ordnungspolitischer Ausnahmebereich.....	86
2.1.1.	Referenz staatlicher Intervention: Marktversagen	86
2.1.2.	Anforderungen an eine staatliche Regulierung und an den potentiellen Mitteleinsatz	93
2.2.	Instrumente staatlicher Regulierung	98
2.2.1.	Regulierungsbegründung in der Glücksspielgesetzgebung.....	98
2.2.2.	Markteintrittsbarrieren und weitere Regulierungseingriffe	103
2.2.3.	EG-rechtliche Gesichtspunkte	111
2.3.	Institutionell bedingte Unternehmensstrukturierung	114
2.4.	"Erfolg" staatlicher Regulierungspolitik	123

IV.	Beurteilung von Marktstruktur und Marktverhalten	130
1.	<i>Strukturdaten und Marktergebnis</i>	130
1.1.	Spannungsfeld von Marktregulierung und Marktprozeß.....	130
1.2.	Entwicklung des Glücksspielmarktes und gesamtwirtschaftliche Entwicklung	131
1.3.	Erklärungsbeitrag ausgewählter Aggregate auf die Segmentdynamik.....	143
2.	<i>Angebotsseitige Indikatoren.....</i>	150
2.1.	Wirtschaftstätigkeit der Branche	150
2.1.1.	Wertschöpfungsproblematik der Wirtschaftstätigkeit.....	150
2.1.2.	Verwendungsseite des Nettospielverlustes	152
2.1.3.	Erwerbstätigkeit und Einkommensentstehung	157
2.2.	Marketingaktivitäten der Unternehmen.....	162
2.2.1.	Produktmix	163
2.2.2.	Spieldesign	165
2.2.3.	Werbemaßnahmen.....	169
3.	<i>Empirische Untersuchung der Bestimmungsfaktoren individuellen Nachfrageverhaltens.....</i>	174
3.1.	Datensatz und Variablenbildung.....	174
3.2.	Schätzung disaggregierter Nachfragefunktionen.	179
3.3.	Auswirkungen verschiedener Modellvariationen auf die Teilnahmebereitschaft.	185
3.4.	Nachfrageinterdependenzen.	193

4.	<i>Illegales Glücksspiel und "cross border gambling"</i>	198
V.	Beispielhafte Perspektiven der Marktentwicklung	203
1.	<i>Segmentauswahl und Wirkungshypothesen</i>	203
2.	<i>Impulse für den Lotteriesektor</i>	205
2.1.	Lotteriekartelle im geeinten Deutschland	205
2.2.	Produktdifferenzierung in EG-weiter Betrachtung.....	209
	<i>Exkurs: Das Scheitern der Lotterie "Carlot" in Norddeutschland</i>	213
3.	<i>Internationalisierung des Wettenmarktes</i>	217
3.1.	Deregulierungswiderstand.	217
3.2.	Off-Track Wettannahmen in- und ausländischer Betreiber.	218
3.3.	Wetten auf andere sportliche Ereignisse.	223
VI.	Ergebnisse und weiterführende Problempotentiale	228
VII.	Anhang	235
VIII.	Literaturverzeichnis	240

Verzeichnis der Tabellen

Tab. II.1.: Allgemeine Entscheidungsmatrix unter Unsicherheit.....	10
Tab. II.2.: Entscheidungsmatrix mit "Freude" oder "Enttäuschung" über Konsequenzen	36
Tab. II.3.: Formalisierte pay-off Matrix bei "disappointment" über Konsequenzen	38
Tab. II.4a.: Intransitive Präferenzen infolge stochastischer Äquivalenz...	45
Tab. II.4b.: Intransitive Präferenzen in Glücksspielsituationen.....	46
Tab. II.5.: Glücksspiel und Versicherungsnahme aufgrund des "decision-regret"	47
Tab. III.1.: Glücksspieltransaktionen in der "Systematik der Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte" (SEA).....	72
Tab. III.2.: Glücksspielmarkt nach Anbietergruppen	119
Tab. III.3.: Zirkularer Begründungszusammenhang der demeritorischen Glücksspieleigenschaft	128
Tab. IV.1.: Bruttosozialprodukt und Ausgaben für Glücksspiele	133
Tab. IV.2.: Einsatzabzüge der westdeutschen Spielangebote	135
Tab. IV.3.: Kasseninhalt der Geldautomatenwirtschaft.....	137
Tab. IV.4.: Anteil der Verbrauchssteuerbelastung am Nettospielverlust	154
Tab. IV.5.: Haushaltseinnahmen der Länder aus Glücksspielen nach Aufkommensarten	155
Tab. IV.6.: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte der Glücksspielwirtschaft und ausgewählter Dienstleistungsbranchen.....	158
Tab. IV.7.: Ergebnisse der Arbeitsstättenzählung vom 25. Mai 1987....	159

Tab. IV.8.: Werbeaufwand der Glücksspielwirtschaft nach Anbietergruppen und Herkunft 1990.....	171
Tab. IV.9.: Angebotsmodelle eines staatlichen Glücksspielmonopols.....	173
Tab. IV.10.: Probit Schätzungen der Determinanten individueller Glücksspielteilnahme	182
Tab. IV.11.: Individuelle Wahrscheinlichkeiten der Glücksspielteilnahme	186
Tab. IV.12.: Schätzung der Korrelationskoeffizienten in einem bivariaten Probit Modell	196
Tab. V.1.: Ausschüttungssätze der Lotterien im europäischen Vergleich	212
Tab. V.2.: Ausschüttungssätze und Steuerbelastung auf off-track Wetteinsätze im europäischen Vergleich	220

Verzeichnis der Abbildungen

Textabbildungen

Abb. II.1.: Erwartungsnutzenfunktionen	18
Abb. II.2.: Erwartungsnutzenfunktion bei Versicherungsnahme und Glücksspiel	23
Abb. II.3.: Funktionsverlauf des "decision-disappointment"	41
Abb. II.4.: Glücksspielgerade bei "fairem" Münzwurf	55
Abb. II.5.: Veränderung der Eintrittswahrscheinlichkeiten und die Lage der Indifferenzkurven	60
Abb. II.6.: Symmetrische Zustandspräferenzen	62
Abb. II.7.: Nutzenkurven bei asymmetrischen Zustandspräferenzen	65
Abb. II.8.: Nutzensicherheitslinie bei asymmetrischen Zustandspräferenzen	66
Abb. II.9.: Wettverhalten bei asymmetrischen Zustandspräferenzen	68
Abb. III.1.: Segmente des Glücksspielmarktes	84
Abb. IV.1.: Einsatzentwicklung nach Marktsegmenten und gesamtwirtschaftliche Entwicklung	132
Abb. IV.2a.: Bruttomarktvolumen nach Anbietergruppen 1988	138
Abb. IV.2b.: Nettomarktvolumen nach Anbietergruppen 1988	138
Abb. IV.3.: Glücksspielauflwendungen in den Konjunkturzyklen	140
Abb. IV.4.: Einsatzwachstum nach Marktsegmenten und gesamtwirtschaftliches Wachstum	141
Abb. IV.5a.: Wachstum des verfügbaren Einkommens und des Lotteriemarktes	144

Abb.IV.5b.: Wachstum des verfügbaren Einkommens und des Sportwettenmarktes.....	144
Abb.IV.5c.: Wachstum des verfügbaren Einkommens und des Bruttospielertrages	144
Abb.IV.6a.: Höchstgewinnrelation und Einsatzentwicklung des Lottos "6aus49"	146
Abb.IV.6b.: Veränderung der Höchstgewinnrelation und Einsatzänderung des Lottos "6aus49"	146
Abb. IV.7.: Entwicklung der Sportwetteinsätze und Arbeitsmarktlage	147
Abb. IV.8.: Zusammenhang zwischen Besucherzahl und Spielertrag im "Großen Spiel".....	149
Abb. IV.9.: Nettospielverlust je Beschäftigtem der Glücksspielwirtschaft	161
Abb.IV.10.: Der Einfluß des Einkommens auf die individuelle Teilnahmebereitschaft.....	190
Abb.IV.11.: Der Einfluß des Alters auf die individuelle Teilnahmebereitschaft	192

Anhangabbildungen

Abb. A.1.: Einsatzentwicklung für Spiele des Lotto- und Totoblocks....	236
Abb. A.2.: Entwicklung der Einsätze der Fernseh- und Klassenlotterien	237
Abb. A.3.: Einsatzentwicklung des Sportwettensegments	238
Abb. A.4.: Bruttospielertrag der Spielbanken	239

Verzeichnis der Abkürzungen

Abb.	= Abbildung
AMA	= Arbeitsausschuß Münzautomaten
Anm. d. Verf.	= Anmerkung des Verfassers
ARD	= Erstes Deutsches Fernsehen
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BSE	= Bruttospielertrag (der Spielbanken)
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
bspw.	= beispielsweise
BverfG	= Bundesverfassungsgericht
ca.	= circa
d. h.	= das heißt
DDR	= Deutsche Demokratische Republik
DM	= Deutsche Mark
EDV	= Elektronische Datenverarbeitung
EEA	= Einheitliche Europäische Akte
EG	= Europäische Gemeinschaften
et al.	= und andere
EuGH	= Europäischer Gerichtshof
EWGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957
f. (ff.)	= folgende Seite(n)
Fn.	= Fußnote
GewO	= Gewerbeordnung
GG	= Grundgesetz
GmbH	= Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HdF	= Handbuch der Finanzwissenschaften
HdV	= Handwörterbuch der Versicherung
HdWW	= Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften
HGB	= Handelsgesetzbuch
Hrsg.	= Herausgeber
HWWA	= Hamburger Weltwirtschaftliches Archiv

i. w. S.	= im weiteren Sinne
Ifo	= Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung
infas	= Institut für angewandte Sozialwissenschaft Bad Godesberg
JD	= Jahresschnitt
Kap.	= Kapitel
lfd. Erg.	= laufende Ergänzung
LotterieV	= Lotterieverordnung (Verordnung über die Genehmigung öffentl. Lotterien und Ausspielungen vom 6. März 1937)
Mill.	= Millionen
Mrd.	= Milliarden
n. v.	= nicht verfügbar
NRW	= Nordrhein-Westfalen
NWDKL	= Nordwestdeutsche Klassenlotterie
o. J.	= ohne Jahreszahl
o. Jg.	= ohne Jahrgang
o. S.	= ohne Seitenangabe
o. V.	= ohne Verfasser
OLS	= ordinary least square
p. a.	= per annum
PTB	= Physikalisch Technische Bundesanstalt
Rdnr.	= Randnummer
RGBI.	= Reichsgesetzblatt
RHO	= Reichshaushaltsordnung
RuLG	= Rennwett- und Lotteriegesetz von 1922
RV	= Rennverein(e)
SEA	= Systematik der Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte
SKL	= Süddeutsche Klassenlotterie
SpielV	= Spielverordnung (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit)
StGB	= Strafgesetzbuch
Tab.	= Tabelle
Tsd.	= Tausend
u. a.	= und andere
v. H.	= von Hundert, vom Hundertsatz
VDAI	= Verband der Deutschen Automatenindustrie
VEB	= Volkseigene Betriebe

versch. Jg.	= verschiedene Jahrgänge
vgl.	= vergleiche
VGR	= Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
z. B.	= zum Beispiel
ZDF	= Zweites Deutsches Fernsehen

I. Anmerkungen zu Untersuchungsgegenstand und Methodik

Es gibt derzeit keine Volkswirtschaft, in der die Glücksspielmärkte einer wettbewerblichen Selbststeuerung ohne staatliche Eingriffe überlassen werden.¹ Ob und gegebenenfalls wieweit solche Eingriffe ökonomisch in der Bundesrepublik begründet sind, liegt nicht ohne weiteres auf der Hand. Im Unterschied etwa zu einer Zentralverwaltungswirtschaft sind die Ergebnisse der wettbewerblichen Steuerung in unserer Wirtschaftsordnung prinzipiell schon durch die Art ihres Entstehens legitimiert.² Der besonderen Begründung bedarf also der Eingriff, nicht die Erlaubnis.

Besondere Brisanz erhält der Glücksspielmarkt, führt man sich vor Augen, daß der Staat sich nicht nur mit einem Eingriff in den Marktprozeß des Glücksspielsektors zufrieden gibt, sondern vorwiegend selbst als *Monopolproduzent* des Glücksspiels auftritt, der nur vereinzelt durch Konzessionierung das Monopol an Private delegiert. Es stellt sich die Frage, welche Ziele damit verfolgt werden und ob staatliche Monopolproduktion als regulativer Instrumentaleinsatz gerechtfertigt werden kann.

"Jede staatliche oder staatlich sanktionierte Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten oder Verfügungsmöglichkeiten des Menschen"³ wird von der Deregulierungskommission als Regulierung bezeichnet. Eine solche Einschränkung der ökonomischen Handlungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte ist immer auch ein Eingriff in die Konsumentensouveränität. Der Haushalt kann im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Mittel gemäß seinen Präferenzen nicht mehr souverän über den Kauf von Gütern entscheiden. Sofern nicht

¹ Einen Überblick über die Regulierungen im Rahmen der europäischen Gemeinschaften gibt die EG-Kommission (1991a), die aktuellen Entwicklungen in den USA analysieren Clotfelter/Cook (1989b). Für andere Volkswirtschaften kann auf die Aufsatzsammlungen der Intertoto (1985, 1987) verwiesen werden.

² Von marktlenkenden Regulierungen sind konstitutive Regulierungen, die die Art des Zusammensebens in der Gesellschaft regeln und jedermann betreffen, zu unterscheiden. Vgl. Deregulierungskommission (1991), Rdnr. 4.

³ Deregulierungskommission (1991), Rdnr. 2.

zwingende Gründe vorliegen, die am Ergebnis des Wirtschaftens zweifeln lassen, macht ein dennoch vorgenommener staatlicher Eingriff wiederum die Annahme der Irrationalität im Handeln der Wirtschaftssubjekte notwendig.⁴ Die Beantwortung der Frage, ob Gütereigenschaften vorliegen, an deren Konsum sich Folgen für das Gemeinwesen knüpfen, die zu einem Staatseingriff berechtfügen⁵ oder ob "normale" Bedürfnisse durch Glücksspiel befriedigt werden, ist deswegen ein Schwerpunkt dieser Arbeit.

Der Staat erlaubt die öffentliche Veranstaltung von Glücksspielen nur mit der Verpflichtung zur Zahlung erheblicher Steuern und anderer Abgaben, die an den Konsumenten überwälzt werden und für diesen preisbestimmend sind.⁶ Während derjenige, der eine Oper besucht, in aller Regel subventioniert wird, unterliegt derjenige, der beispielsweise ein Lotterielos erwirbt, einer Verbrauchssteuerbelastung⁷ von bis zu 70% zuzüglich weiterer Zweckabgaben.⁸ Nichtfiskalische Zielsetzungen der Besteuerung, die auf einen Minderkonsum des Glücksspiels hinwirken sollen, täuschen insofern darüber hinweg, daß der Staat aufgrund seiner monopolistischen Preisfestlegung selbst für die Spielverluste verantwortlich ist, vor denen er die Wirtschaftssubjekte zu schützen vorgibt. Veränderungen des Steuersatzes sind somit als der Auslöser eines Preiseffektes anzusehen. Darüber hinausgehende, spezifisch finanzwissenschaftliche Analyse-schwerpunkte, wie etwa die Inzidenzwirkungen staatlicher Besteuerung auf dem Glücksspielmarkt, werden hier nicht behandelt.

Vorbehalte gegen eine Wettbewerbsorganisation des Glücksspielmarktes mit derart schwerwiegenden Auswirkungen für den Konsumenten sind von staatlicher Seite auf ein konkretes Ziel hin konstruiert, das offensichtlich einen bestimmten Ursache-Wirkungs-Zusammenhang des Marktgescbehens a priori unterstellt.⁹ Leider bleibt es bei einer Andeutung von Argumenten und Zielen. Ein Nachweis oder Erläuterung dessen, was unter Irrationalität oder anderen "schlechten" Ergebnissen auf dem Glücksspielmarkt zu verstehen wäre, findet nicht statt. Vielmehr werden Einwände gegen das Glücksspiel, die aus der

⁴ Vgl. Bögelein (1990), S. 95.

⁵ Vgl. Ewers/Wein (1989), S. 16.

⁶ Vgl. Johnson (1985) oder Clotfelter/Cook (1987).

⁷ Vgl. Alchin (1989), S. 170.

⁸ Vgl. die Tabellen IV.2. und IV.4. dieser Arbeit mit den zugehörigen Erläuterungen.

⁹ Vgl. dazu am Beispiel der Energiewirtschaft: Gröner/Smeets (1988), S. 161ff.

protestantischen Arbeitsethik des "ora et labora" herühren, unbesehen übernommen, um die angenommenen Ausprägungen des Marktverhaltens damit "untermauern" zu können. Die Wurzeln dieser ethisch-moralischen Bedenken auch in der Ökonomie, lassen sich bis zur Industriellen Revolution in England verfolgen.

Die ökonomische Vorstellungswelt der in dieser Zeit entstehenden Klassischen Theorie wird durch die Arbeitswertlehre Adam Smith' geprägt:¹⁰ Neben werttheoretischen Gesichtspunkten, die auf der Annahme basieren, daß der objektive Wert eines Gutes durch die Arbeitskosten bestimmt wird,¹¹ bekommt Arbeit vor allem eine gesellschaftliche Bedeutung. Arbeit ist im Rahmen dieser Wertlehre immer auch Verfügungsmacht über Güter. Nur durch Arbeit kann sich der sozial Schwächere Verfügungsmacht aneignen, die ihn im Unterschied zum Feudalsystem unabhängig machen kann. Arbeit emanzipiert folglich und bewirkt mit fortschreitendem Wettbewerb die Verteilung der Marktmacht.¹² Glücksspiel behindert diesen, aus damaliger Sicht, notwendigen gesellschaftlichen Fortschritt. Das Selbstinteresse des Individuums, sich durch Arbeit Eigentum zu ermöglichen und so auch das Gemeinwohl zu stärken, wird durch die Verheißung des Glücksspiels gestört. "The idea that the rewards of capitalism could be achieved without work through chance, in the lottery, contradicted the ideology of work...It is not surprising then that in the heyday of capitalism in Great Britain and the United States (nineteenth century) state lotteries were abolished."¹³

Moralische Einwände gegen das Glücksspiel, die 1890 in der Ausführung Alfred Marshalls gipfelten, Spieler seien ungeeignet "for steady work as well as for the higher and more solid pleasures of life",¹⁴ bilden auch heute noch den wesentlichen Grund dafür, daß das im 19. Jahrhundert auch in Deutschland erlassene allgemeine Glücksspielverbot aufrechterhalten bleibt. Der Schutz des Einzelnen vor sich selbst, führte aber nie zu einer vollständigen Prohibition des Glücksspiels. Der Staat äußert zwar ethisch-moralische Bedenken, im selben Atemzug betätigt er sich jedoch auch als Glücksspielproduzent. "This practice, of cashing

¹⁰ Vgl. dazu Lange (1983), S. 72ff.

¹¹ Vgl. Lange (1983), S. 73.

¹² Vgl. Lange (1983), S. 75f.

¹³ Vance (1989), S. 244.

¹⁴ Marshall (1972), S. 694.