

Sportwetten im Entwurf des neuen Glücksspielstaatsvertrages

Auswirkungen der Regulierungsvorschläge
aus *suchtpräventiver* Sicht

Ingo Fiedler

01.09.11



Hintergrund: GlüÄndStV-E

- Hoheit der Bundesländer über das Glücksspielrecht
- Ziel der Bundesländer: Einheitliches Glücksspielrecht
- Der aktuell gültigen Glücksspielstaatsvertrag der Bundesländer läuft mit Ablauf des Jahres aus
- Die Politik ist sich einig: Ab 2012 soll ein neuer Vertrag gelten
- Die Politik ist sich nicht einig: Ausgestaltung des neuen GlüStV
- Hier: Evaluierung der Vorschläge von 15 Bundesländern (ohne SH) in dem Entwurf zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom April 2011 (baldige Änderung abzusehen)

Wesentliche Änderungen: Zielsetzung GlüStV

- Zielsetzung des GlüStV: Spielsuchtprävention nicht mehr erstrangiges Ziel, sondern gleichrangiges Ziel
 - Das überragende Gemeinwohlziel der Prävention der Glücksspielsucht wird verwässert
 - Dabei ist Schutz der Volksgesundheit durch die Prävention der Spielsucht als überragendes Gemeinwohlziel der Hauptgrund für den regulatorischen Markteingriff/das staatliche Monopol
 - Widerspruch zum Urteil des BVerfG, welches Bekämpfung der Glücksspielsucht priorisiert?
 - Im Ergebnis: Schwächung des Präventionsgedankens gegenüber den anderen Zielen des GlüStV

Wesentliche Änderungen: Erlaubnisvorbehalt Spielhallen

- Erlaubnisvorbehalt für Spielhallen
 - Möglichkeit zur Limitierung von Automaten
 - Obwohl Automaten Bundeskompetenz!
 - Mittelbarer Eingriff in die Bundeskompetenz
 - Effektiv kann die Anzahl an aufgestellten Automaten von den Ländern reguliert werden
 - Scharfes Schwert? Falls ja, dann die bedeutendste vorgesehene Änderung!

Wesentliche Änderungen: Öffnung des Sportwettenmarktes für private Anbieter

- 7 Konzessionen für private Anbieter
 - Unbegrenzt Onlineangebot
 - Aufhebung des Werbeverbotes
 - Beschränkung auf bis zu 350 terrestrische Wettannahmestellen je Konzession
 - Konzessionsabgaben in Höhe von 250k + 175k p.a.
 - 16,67% Steuern auf Spieleinsätze (≠Einnahmen!)
 - Keine Live-Wetten (nur Ergebnissetten)
 - 750 Euro maximaler Einsatz pro Monat
 - Einführung eines Selbstlimitierungssystems
- Marktausweitung/
steigendes Sucht-
potential
- Marktbegrenzung/
sinkendes Sucht-
potential

Charakteristika des heutigen Sportwettenmarktes

- Überwiegender Anteil der Einnahmen im Schwarzmarkt
- Zurückgehende Einnahmen der staatlichen Anbieter
- Steigende Einnahmen der illegalen Anbieter
- Grund 1: DEUTLICH bessere Quoten / niedrigere Preise der illegalen Anbieter (keine Steuern, keine Abgaben)
- Grund 2: Keine Livewetten bei den staatlichen Anbietern
- Bedenklich: Keinerlei Rechtsdurchsetzung gegenüber illegalen Anbietern

Auszahlungsquoten Online

Anbieter	Auszahlungsquote	Preis (Anteil des Einsatzes)	Relativer Preis
betfair ^a	97,5%	2,5%	100%
Paddypower	93,5%	6,5%	260%
Expekt	93,4%	6,6%	264%
Gamebookers	93,4%	6,6%	264%
Bet-at-home	92,5%	7,5%	300%
Unibet	91,8%	8,2%	328%
Sportwetten Gera	91,27%	8,73%	349%
bwin	91%	9%	360%
betway	90,8%	9,2%	368%
Sportingbet	90,7%	9,3%	372%
Interwetten	89,9%	10,1%	404%
Bet365	89,6%	10,4%	416%
Sportwettbüros offline	85%	15%	600%
Oddset ^b	51%	49%	1.960%

Tabelle 3.24: Auszahlungsquoten bei verschiedenen Sportwettenanbietern.

Quellen: [Mrbet, 2010], [Betfair, 2010].

^aBetfair ist eine Wettbörse. Das heißt, dass die Spieler nicht gegen einen Buchmacher sondern gegen andere Spieler wetten. Betfair verlangt für die Vermittlung 2% - 5% Kommission auf den Reingewinn einer Wette, was für den Spieler im ungünstigsten Fall gleichbedeutend mit einer 97,5%igen Auszahlungsquote ist [Betfair, 2010].

^bBei Oddset kommen Bearbeitungsgebühren pro Wettschein in Höhe von 0,50 € hinzu.

Evaluierung der vorgesehenen Regulierungen des Sportwettenmarktes

- **ANNAHME:** Das Verbot illegaler Glücksspiele wird im Rahmen des neuen Glücksspielstaatsvertrag durchgesetzt.
→ Illegale Glücksspiele sind nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag nicht mehr (nur noch in geringem Ausmaß) vorhanden.
- Andernfalls kein Anreiz für die Anbieter in die Legalität zu wechseln, da die Steuer- und Abgabenlast zu hoch ist (dann dieselbe Situation wie jetzt)

Evaluierung: Marktöffnung durch Vergabe von 7 Konzessionen (§ 4 Abs. 4 ff GlüÄndStV-E)

- Legalisierung des illegalen Marktes
- Legales Angebot nicht per se weniger suchtgefährlich als illegales Angebot – Ergebnis hängt von Ausgestaltung der Regulierung ab
- Ceteris paribus: Markt wächst bei Legalisierung (Beispiel: Italienischer Markt für Onlinepoker ~x4 nach Legalisierung)
- Aus suchtpreventiver Sicht: Je größer der Markt, desto mehr Suchtprobleme (kein Markt, keine Sucht)
 - Marktöffnung ist abzulehnen, wenn nicht andere Maßnahmen Suchtrisiko drastisch senken
- „On the side“: Weshalb 7 Anbieter? Willkür! Gibt den Anbietern europa- und wettbewerbsrechtliche Argumente ohne zielführend zu sein
 - wenn schon Öffnung, dann für alle

Evaluierung: Unbegrenzt Onlineangebot (§ 4 Abs. 4 ff GlüÄndStV-E)

- Analoge Argumentation: Marktöffnung an sich ist aus suchtpräventiver Sicht abzulehnen, wenn nicht andere Maßnahmen Suchtrisiko drastisch senken

Evaluierung: Werbefreiheit (§ 5 GlüÄndStV-E)

- Ausdehnung des Angebots
- Steigerung der Suchtgefahr durch
 - Anfüttern: Werbung viert häufigster Grund für erstmaliges Spielen [Abbott 2001]
 - Signalisierung von Verfügbarkeit
 - Ansprache von gefährdeten Gruppen („targeting) [Adams 2004]
 - Verzerrung der Produktcharakteristika (einseitige Hervorhebung der Gewinnmöglichkeiten)
 - Normalisierung/Destigmatisierung von Glücksspielen [Adams 2004]
- Verschärfung der Folgen aus bereits bestehender Sucht
 - Zusätzlich zu oben: Werbung als auslösendes Moment (Cue) für nicht intendierte Spielteilnahme bei jedem zweiten Spielsüchtigen [Grant/Kim 2001]
- Empirische Studien zur Quantifizierung der Beziehung fehlen

Evaluierung: Beschränkung auf bis zu 350 terrestrische Wettannahmestellen je Konzession (§ 10 a Abs. 5 GlüÄndStV-E)

- $7 \cdot 350 = 2450$ legale Wettannahmestellen
- Derzeit 2950 Wettannahmestellen
- Fast alle derzeitigen Sportwettbüros werden in die Legalität überführt
- Allerdings: Steuern und Abgaben führen ohnehin zu einer Verringerung der Sportwettbüros
- Aus suchtpreventiver Sicht: Kein Effekt

Evaluierung: Konzessionsabgaben (§ 4a GlüÄndStV-E)

- Einmalig 250.000 €
- Pro Jahr 175.000 €
- Verteuert das Produkt Sportwette → Markt verkleinert sich
→ Suchtrisiko nimmt ab
- Im Ergebnis: Kein bedeutsamer Effekt

Evaluierung: 16,67% Steuern auf Spieleinsätze (§ 4d GlüÄndStV-E)

- Erhebung einer Steuer auf gleichem Niveau der staatlichen Anbieter
- Im Vergleich zur jetzigen Situation des Schwarzmarktes ohne Steuern: Drastische Preiserhöhung:
 - Sportwettbüros: Auszahlung sinkt von 85% auf 68,3%
→ Preissteigerung um 111%
 - bwin: Auszahlung sinkt von 91% auf 74,3%
→ Preissteigerung um 185%
 - betfair: Auszahlung sinkt von 97,5% auf 80,8%
→ Preissteigerung um 667%
- Starker Nachfragerückgang ist die Folge
- Der Markt verkleinert sich deutlich
- Die Einstiegshürde steigt, da der Preis der „Droge“ steigt
- Aus suchtpreventiver Sicht sehr zu begrüßen
- Quantifizierung des suchtpreventiven Effekts nicht möglich

Evaluierung: Keine Live-Wetten (nur Ergebniswetten) (§ 21 Abs. 4 GlüÄndStV-E)

- Live-Wetten sind „Sportwetten mit Suchtturbo“
 - Stark erhöhte Spielgeschwindigkeit
 - Kontrollillusion
 - Auslösung des so genannten „Hot-Modes“ und von Kontrollverlust
- Live-Wetten sind das Hauptprodukt der privaten Anbieter: 55%-65% der Einnahmen
- Im Ergebnis: Halbierung der Marktgröße
- Verbleibende Hälfte deutlich ungefährlicher
- Aus suchtpreventiver Sicht: Sehr begrüßenswert

Evaluierung: 750 Euro maximaler Einsatz pro Monat (§ 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüÄndStV-E)

- Unklarheiten in der Regelung:
 - 750 Euro pro Anbieter oder bei allen Anbietern (=5250€)?
 - Wie kann die Regelung durchgesetzt werden? Insbesondere unklar, wenn die Grenze für die Summe der Einsätze bei allen Anbietern gilt
- Durchsetzung höchst fragwürdig
- Falls Durchsetzung erfolgt, dann:
 - Reduzierung des Spielvolumens um >56% (bei bwin sind 1% des Samples bereits für 56% des Umsatzes verantwortlich [LaBrie et al. 2007] und ~3% des Samples sind von der Regelung betroffen)
 - Regelung trifft fast ausschließlich pathologische und gefährdete Spieler
- Regelung ist bei Durchsetzung aus suchtpräventiver Sicht zu befürworten

Evaluierung: Einführung eines Selbstlimitierungssystems (§ 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüÄndStV-E) I

- Instrument des liberalen Paternalismus
 - Hilft Betroffenen, ihr Spielvolumen zu reduzieren
 - Keine Einschränkung der Konsumentensouveränität der Freizeitspieler
- Reduziert Impulsivität und Kontrollverlust im Hot-Mode
 - Weniger „Excess Spending“ (Einsätze, die ungeplant waren und später bereut werden)
 - Reduktion der Folgeschäden aus der Spielsucht („harm reduction“)
 - Reduktion des Suchtpotentials
- Positiver Nebeneffekt: Geldwäsche kann leichter aufgedeckt werden (Durch Aufzeichnung aller Ein- und Auszahlungen)
- Ausgestaltung völlig offen
- Zentrale Datenbank notwendig
- Sollte auf alle Sportwettenanbieter (am besten alle Glücksspiele) Anwendung finden

Evaluierung: Einführung eines Selbstlimitierungssystems (§ 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüÄndStV-E) I

- Mögliche Variablen der Limitierung
 - Einzahlung pro Zeiteinheit
 - Einsatz pro Wette oder Zeiteinheit
 - Verluste pro Zeiteinheit
 - Anzahl Wetten pro Zeiteinheit
- Wichtig: Ausgestaltung als Opt-Out System und nicht als Opt-In System!
- Sinnvolle Setzung der Standardlimits im Rahmen des Opt-Out Systems
- Aus suchtpräventiver Sicht sehr vielversprechend bei sinnvoller Ausgestaltung und Durchsetzung

Gesamtevaluation I

- Spielerschutz und Suchtprävention geht einher mit starken Einbußen der Anbieter
 - Pathologische Spieler sind die besten Kunden
 - Der Großteil der Erträge stammen von Süchtigen
 - Exzessive Spieler als wichtigste Kundengruppe
 - Ansprache der exzessiven Spieler als wirtschaftliche Notwendigkeit
- Spielerschutz UND hohe Erträge sind ein Ammenmärchen
- Die wirksamsten suchtpreventiven Mittel verkleinern den Markt
 - Hohe Steuern und Abgaben
 - Maximaler Einsatz von 750 Euro pro Monat
 - Keine Live Wetten
 - Selbstlimitierungssystem

**Kernmaßnahmen
zum Spielerschutz**

Gesamtevaluation II

- Wirkung der vorgesehenen Regulierung aus suchtpreventiver Sicht hängt maßgeblich ab von
 - Ausgestaltung der Regelungen (Maximaler Einsatz und Selbstlimitierungssystem)
 - Durchsetzung der Regelung und Verfolgung illegaler Angebote
- Unter der ANNAHME „Wirksame Verfolgung illegaler Angebot mit Einführung des neuen GlüStV“:
 - Vorgesehene Maßnahmen zur begrenzten Öffnung des Sportwettenmarktes sind sinnvoll und das Suchtpotential des Glücksspielmarktes wird drastisch reduziert
- FALLS illegale Angebote weiterhin nicht verfolgt werden:
 - Anbieter bleiben weiter illegal und Zustand ändert sich nicht
- WORST CASE: Marktöffnung und im Zeitablauf Lockerung der wirksamsten Maßnahmen durch Lobbyeinfluss

Ausblick

- SOLL: Regulierungsniveau in Abhängigkeit des Suchtpotentials eines Spiels
- IST: Regulierungsniveau unabhängig des Suchtpotentials eines Spiels (Automaten sind frei, Lotto ein Monopol)
- Entwurf zum neuen GlüStV als Schritt in die richtige Richtung
- Von Kohärenz jedoch noch immer weit entfernt

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

ingo.fiedler@public.uni-hamburg.de

U+H

Universität Hamburg
Institut für Recht der Wirtschaft

