

„Betertainment“*
Wirtschaftliche Bedeutung und
Potenziale im Einklang mit
Verbraucher-, Daten- und
Jugendschutz

- Executive Summary -

Autoren:
Dr. Iris Henseler-Unger
Dr. Christin-Isabel Gries
Dr. Sonia Strube Martins

WIK-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef

*„Betertainment“: Online-Gambling, beinhaltet Sportwetten, Poker, Casino und Lotterien

Bad Honnef, Oktober 2015

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung	1
2	Motivation	2
3	Ziele und Inhalte der Studie	4
4	Konvergente Wertschöpfungskette	5
5	Bisherige Entwicklung des Online-Glücksspielmarktes	7
6	Erkenntnisse aus der Glücksspielregulierung im Ausland	11
7	Zukünftige Entwicklung: Gegenüberstellung Regulierungsszenarien	12
8	Ergebnisse	18

1 Vorbemerkung

Der Online-Glücksspielmarkt ist geprägt von vielen Verzerrungen zwischen den Anbietern, rechtlichen Unsicherheiten für Unternehmen des Marktes sowie von Defiziten im Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz. So dominieren im regulierten Bereich weiterhin Staatsunternehmen. Ihr Umsatz schrumpft seit Jahren. Ein bemerkenswerter Aufschwung findet stattdessen im unregulierten Bereich statt. Manches Angebot weicht auf das Ausland aus, oft auch außerhalb der EU.

Trotz aller gut gemeinter Regulierung ist damit der gewollte hohe Standard im Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz schwer durchsetzbar, es sei denn, die Unternehmen haben sich selbst verpflichtet, z.B. mit dem Kodex Deutschland für Telekommunikation und Medien.

Die Ziele der heutigen Regulierung werden nur mangelhaft erreicht, reguliertes privates Engagement wird blockiert. Ökonomische Potentiale für Wachstum und Beschäftigung bleiben ungenutzt. Steuereinnahmen entfallen.

Dies strahlt über den eigentlichen Online-Gambling- und Glückspielbereich hinaus. Online-Gambling ist Teil einer konvergenten Wertschöpfungskette, in der z.B. Telekommunikationsinfrastrukturen, IT, Software-Anwendungen oder Authentifizierungssysteme stehen, wie auch Werbung, Marketing und Sponsoring. Auch in diesen Bereichen bleiben Wachstumsimpulse aus.

Kann man die Regulierung des Glücksspielmarktes nicht besser machen, um alle diese und noch weitere Nachteile zu vermeiden und gleichzeitig ein hohes Niveau an Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz gewährleisten?

Kann man nicht aus anderen Bereichen lernen? Das WIK hat jahrzehntelange Erfahrung und Expertise über die Entwicklung des Telekommunikationsmarktes. Es war als Think Tank Wegbegleiter der Liberalisierung und ist es heute noch.

Mit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes 1998 ist fast die Quadratur des Kreises gelungen: Der Markt wurde für privates Engagement im Wettbewerb mit einem ehemaligen Staatsmonopol geöffnet. Gleichzeitig wurde eine strikte Regulierung durch die Bundesnetzagentur (damals RegTP) beschlossen. Trotz oder gerade wegen dieser konsequenten Regulierung hat sich der Telekommunikationsmarkt zum Vorteil aller entwickelt. Konsumenten haben profitiert, nicht nur über niedrige Preise und Innovationen, sondern auch durch den im Telekommunikationsgesetz festgelegten Verbraucherschutz einschließlich Fernmeldegeheimnis. Der Markt wird von vielen prosperierenden Unternehmen getragen. Nicht nur die auch international erfolgreiche Deutsche Telekom investiert in Infrastruktur. Die Öffnung des Marktes bei gleichzeitiger strikter Regulierung der Marktteilnehmer war extrem erfolgreich.

Kann man daraus für den Glücksspielmarkt lernen? Wir meinen: ja.

2 Motivation

Der rechtliche Rahmen für das Online-Glücksspiel in Deutschland steht auf dem Prüfstand.

Weichenstellungen für eine neue Glücksspielregulierung sind jetzt möglich und dringend nötig.

Aktuell steht Deutschland im Rahmen eines Pilotverfahrens in der Informationspflicht gegenüber der EU-Kommission. Sofern es Deutschland nicht gelingt, die im Rahmen des EU-Pilotverfahrens geäußerten Kritiken der EU-Kommission auszuräumen, droht die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens. In der Konsequenz stellt sich vor dem Hintergrund der derzeitigen Situation auf dem Glücksspielmarkt die Frage nach effizienteren und marktgerechteren Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Glücksspielregulierung, die gleichzeitig im Einklang mit europäischem Recht sind.

Die rechtlichen Grundlagen für Online-Glücksspiel in Deutschland sind vor allem geprägt durch den Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011 (GlüStV 2012), der den Glücksspielstaatsvertrag vom 01.01.2008 (GlüStV 2008) abgelöst hat.

Der GlüStV 2012 schränkt den Marktzugang für private Anbieter stark ein:

- Staatliches Monopol für die Veranstaltung von Lotterien mit Ausnahme der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential, die sehr eng definiert werden.
- Zahl der Sportwetten-Konzessionen begrenzt auf 20 und zeitlich limitiert im Rahmen einer Experimentierklausel.
- Verbot von Online-Casino/-Poker.

Gegenüber dem GlüStV 2008 hat der GlüStV 2012 einen Ausnahmebereich für den Online-Vertrieb von Lotterien und Sportwetten eingeführt. Vorher galt ein generelles Internetverbot für Glücksspielangebote.

Die Konzessionsvergabe wurde durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel (VGH) gestoppt, da das Konzessionsverfahren fehlerhaft und intransparent verlaufen ist.¹ In der Folge gibt es faktisch kein reguliertes Angebot von privaten Sportwettenanbietern mit Ausnahme des regulierten Glücksspielangebots in Schleswig-Holstein.

¹ Im Mai 2015 hat die 5. Kammer des Verwaltungsgerichts Wiesbaden durch Beschluss vom 05.05.2015 das Land Hessen auf den Eilantrag eines österreichischen Sportwettenanbieters verpflichtet, bis zu einer Entscheidung im Klageverfahren die angekündigte Erteilung von Sportwettenkonzessionen an die 20 ausgewählten Bewerber zurückzustellen. Am 16. Oktober 2015 hat der VGH Kassel den Beschluss des VG Wiesbaden bestätigt und das Konzessionsverfahren gestoppt. Vgl. Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Kassel vom 16.10.2015 Az.: 8 B 1028/15.

Laut VGH Kassel verstößt die gesamte Entscheidungsstruktur des Glücksspielkollegiums, das Gremium in dem die 16 Bundesländer die Glücksspielregulierung aushandeln, gegen das Grundgesetz.² Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof sieht durch die Regelungsbefugnisse des Glücksspielkollegiums das Rechtsstaatsprinzip verletzt.³

Schleswig-Holstein hat sich dem GlüStV 2012 zunächst nicht angeschlossen. Die Glücksspielregulierung orientierte sich in Schleswig-Holstein von 2012 bis 2013 am dänischen Modell und hat Online-Glücksspielangebote privater Anbieter unter strengen Auflagen zum Verbraucher- und Jugendschutz zugelassen.⁴

Die Bevorteilung und in der Folge starke Dominanz von staatlichen Angeboten beim Glücksspiel und damit auch beim regulierten Online-Gambling wird mit den Zielen des GlüStV 2012 begründet.

Die Ziele des GlüStV 2012 stehen außer Diskussion und sind Dreh- und Angelpunkt jeder Glücksspielregulierung:

- das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
- durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
- den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
- die ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspiel, den Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften und die Abwehr der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität sicherzustellen und
- Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

Die derzeitige Regulierung wird zur Zeit allerdings hinterfragt, da sie die Ziele des GlüStV 2012 nicht erreicht, jedoch gleichzeitig ökonomische Potenziale für Wachstum und Beschäftigung ungenutzt lässt. Fiskalische Einnahmen für den Staat fallen folglich

² Vgl. Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Kassel vom 16.10.2015 Az.: 8 B 1028/15, S. 14.

³ Der Bayerische Verfassungsgerichtshof weist darauf hin, dass die zahlenmäßige Beschränkung der Sportwettenkonzessionen und der Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen nicht in vollem Umfang den aus dem Rechtsstaatsprinzip sich ergebenden Anforderungen genügt. Vgl. DSW Pressemitteilung vom 30. September 2015. „Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hat zur Folge, dass sich die Vertreter des Freistaates Bayern in der Ministerpräsidentenkonferenz und im Glücksspielkollegium der Länder an keiner Beschlussfassung zu einer (Neu-)Festlegung der Zahl der zu vergebenden Konzessionen für Sportwetten bzw. zur Werberichtlinie beteiligen dürfen. Die Werberichtlinie darf von bayerischen Organen nicht mehr angewandt werden.“ Pressemitteilung zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 25. September 2015, Vf. 9-VII-13, Vf. 4-VII-14, Vf. 10-VII-14, München 30. September 2015.

⁴ Ein Landesregierungswechsel hat ein Jahr nach Inkrafttreten des GlüStV 2012 zu einem Kurswechsel in der Glücksspielregulierung in Schleswig-Holstein geführt, so dass das Glücksspielgesetz wieder aufgehoben und der GlüStV 2012 nun auch in diesem Bundesland gültig ist.

geringer aus. Dies betrifft neben dem Glücksspielmarkt insbesondere beim Online-Gambling die gesamte konvergente Wertschöpfungskette, zu der z.B. Informations- und Kommunikationsdienste, Zahlungsabwicklungssysteme und Softwareentwicklung gehören.

Dies wirft die Frage auf, ob eine regulierte Marktöffnung diese Fehlentwicklungen auffangen und gleichzeitig die Ziele des GlüStV 2012 besser erreichen könnte. Die vorliegende vom WIK für den DVTM durchgeführte Studie beschäftigt sich mit dieser Fragestellung.

3 Ziele und Inhalte der Studie

Kann eine marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung des Online-Gambling

- Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz verbessern,
- gleichzeitig positive Effekte für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerb erreichen,
- und das nicht nur im Bereich des Online-Gambling, sondern auch entlang der ganzen konvergenten Wertschöpfungskette des Betertainment?

Die vorliegende Studie fokussiert sich auf den stark wachsenden Online-Bereich⁵ und hinterfragt kritisch die Entwicklungen der vergangenen Jahre im Rahmen einer ökonomischen Analyse des Glücksspielmarktes.

Sie zeigt, wie durch eine marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung

- Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz gewährleistet werden kann,
- gleichzeitig positive ökonomische Effekte für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerb erzielt werden können und auch
- die Konfliktfelder mit europäischem Recht deutlich reduziert werden können.

Die Vorteile einer marktwirtschaftlich zielorientierten Regulierung werden durch einen Vergleich zur Fortsetzung der bisherigen staatsorientierten Regulierung herausgearbeitet. Dabei werden auch die Auswirkungen auf die konvergente Wertschöpfungskette untersucht.

Die Studie basiert auf Desk Research, Experteninterviews und einer Szenarioanalyse. Außerdem werden Erkenntnisse aus einem internationalen Vergleich der Erfahrungen mit Glücksspielregulierung⁶ herangezogen.

⁵ Die Studie befasst sich mit Lotterien, Sportwetten und Casino/Poker mit einem Schwerpunkt auf Online-Gambling, d.h. Lotterien-, Sportwetten- und Casino-/Poker-Angebote, die über Internetplattformen betrieben werden.

4 Konvergente Wertschöpfungskette

Online-Gambling: Beispiel für eine neue konvergente Wertschöpfungskette

Betertainment trägt damit auch zum wirtschaftlichen Erfolg anderer Branchen in der konvergenten Wertschöpfungskette bei.

Betertainment steht für die Digitalisierung, Virtualisierung und Konvergenz des Glücksspielmarchtes, auf dem Online-Angebote zunehmend an Bedeutung gewinnen.

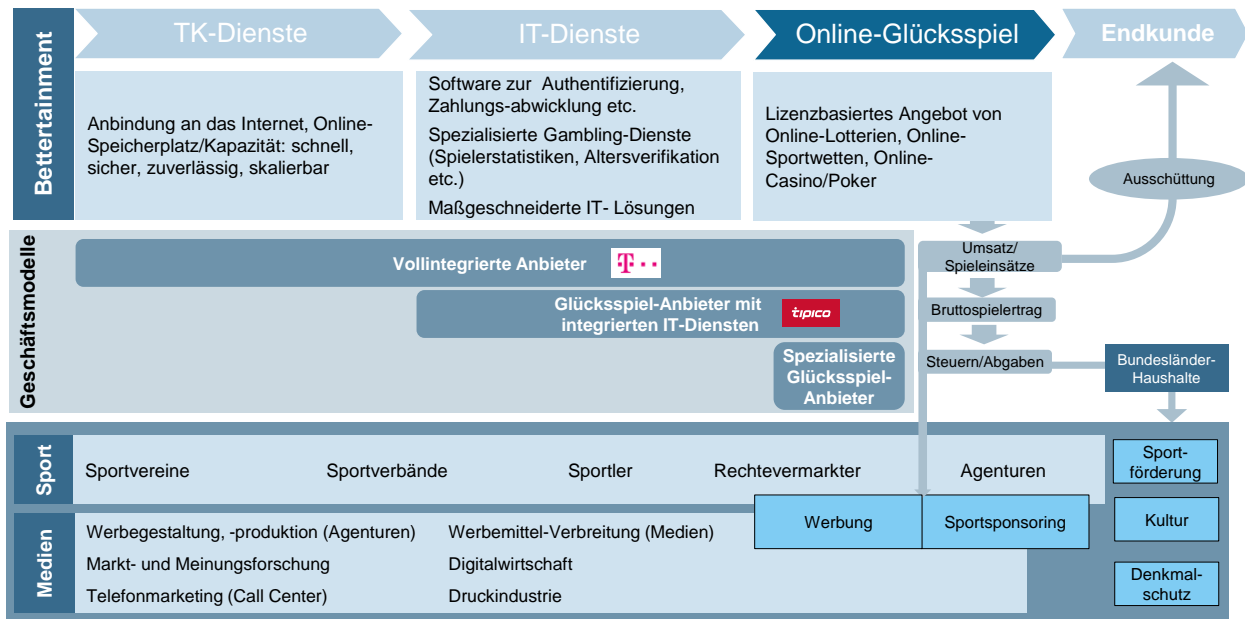
Online-Glücksspiel ist dabei als digitaler Content zu verstehen, der über das Internet betrieben wird. Mittlerweile macht Online-Gambling 53% des gesamten Glücksspielmarchtes aus.

Entlang der konvergenten Wertschöpfungskette lassen sich vielfältige Geschäftsmodelle für Online-Glücksspiel realisieren. Während es zum einen spezialisierte Glücksspielanbieter, wie z.B. den Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) gibt, entwickeln viele Anbieter auch Software-/IT-Dienste selbst (z.B. Tipico, Cashpoint). Ein integriertes Glücksspielangebot ist für Anbieter aus dem Bereich des Netzbetriebs möglich, die wie z.B. die Deutsche Telekom im Rahmen einer Vorwärtsintegration Glücksspiel als attraktiven Content über ihre Plattformen vermarkten.

Die Nutzung von Internetplattformen für die Veranstaltung und den Vertrieb von Glücksspiel führt dazu, dass die Glücksspielregulierung Auswirkungen auf Branchen hat, die bisher nicht in das Angebot von Glücksspiel eingebunden waren, z.B. die TK-/IT- und Softwareentwicklungsbranche. Die Wertschöpfungskette wird differenzierter und verbreitert sich.

Die Wertschöpfungskette für Online-Glücksspiel ist in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Konvergente Wertschöpfungskette Online-Glücksspiel



Die Positionierung ausgewählter Unternehmen aus den Bereichen TK, IT und Glücksspiel in der konvergenten Online-Glücksspiel-Wertschöpfungskette ist in Tabelle 1 beispielhaft aufgezeigt.

Tabelle 1 Positionierung ausgewählter Unternehmen auf unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen

Unternehmen	TK-Dienste	IT-Dienste	Content: Glücksspiel
Deutsche Telekom	X	X	X
Telefónica	X		
Vodafone	X		
Unity Media	X		
Tipico		X	X
Bet-at-Home		X	X
PokerStars		X	X
Cashpoint		X	X
Wirecard		X	
PostIdent		X	
Deutscher Lotto- und Toto-Block			X

Die **Deutsche Telekom** hat sich mit 64% an der **Deutsche Sportwetten GmbH (DSW)** beteiligt und bietet Online-Sportwetten unter **tipp3.de** an.

5 Bisherige Entwicklung des Online-Glücksspielmarktes

Ökonomische Auswirkungen der jetzigen diffusen rechtlichen Lage:

- Rückgang des regulierten bei gleichzeitigem Anstieg des unregulierten Glücksspiel-Marktvolumens, insbesondere auch beim stark wachsenden Online-Glücksspiel.
- Negative Beschäftigungswirkungen, z.B. durch die Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland.
- Negative fiskalische Auswirkungen: zwischen 2004 und 2014 insgesamt ca. 1 Mrd. Euro entgangene Steuereinnahmen.

Seit zehn Jahren ist ein Umsatzrückgang im regulierten Bereich⁷ zu beobachten. Im Jahr 2014 entfiel von einem gesamten Umsatz in Höhe von 43 Mrd. Euro weniger als die Hälfte auf den regulierten Bereich.⁸

Das Marktwachstum findet im unregulierten Markt⁹ statt, vor allem beim Online-Glücksspiel. Der Anteil des Online-Bereichs am Wachstum im unregulierten Bereich lag bei 90%.

Die fehlenden Lizenzen für private Sportwetten und das Online-Casino/-Poker Verbot führen dazu, dass Arbeitsplätze eher im Ausland entstehen oder ins Ausland verlagert werden.

Die Entwicklung der Steuer- und Abgabeneinnahmen aus Glücksspiel spiegeln die allgemeine Marktentwicklung wider. Insgesamt sind die Steuereinnahmen und -abgaben zwischen 2004 und 2014 um 24% (ca. 1 Mrd. €) zurückgegangen.

⁷ Unter reguliertem Angebot ist Glücksspiel zu verstehen, das auf der Grundlage des GlüStV 2012 stattfindet.

⁸ Vgl. zu den Daten zum Glücksspielmarkt: Pressemeldungen DLTB, Barth (2013b), Der deutsche Glücksspiel- und Wettmarkt: Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben und deren Verwendung; Lotto Hessen (2015): Jahrespressekonferenz 21. Januar 2015 Lotto Hessen; Meyer, G. (2015), Glücksspiel Zahlen und Fakten, in: DHS, Das Jahrbuch Sucht 2015; Statistiken der IFHA <http://www.ifhaonline.org/default.asp?section=Resources&area=4>; Goldmedia (2014), International Vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse; Daten der Internethomepage der Verbände der privaten und öffentlichen Spielbanken für 2013 und 2014 (<http://www.bupris.de/> und <http://www.deutscher-spielbankenverband.de/0,1031,141341,-1.aspx>; Aktion Mensch (2015) Lagebericht 2014, Daten der Klassenlotterien, der Fernsehlotterie und Gewinnsparen PS für 2014 geschätzt, EU-Kommission (2015) EU-Pilotverfahren 7625/15/GROW. Daten zu den fiskalischen Einnahmen: statistisches Bundesamt (Einnahmen aus Glücksspiel für die Jahre 2004 bis 2012), BMF I A 6, Steuereinnahmen für das Kalenderjahr 2013 und 2014, Barth (2013b), Der deutsche Glücksspiel- und Wettmarkt: Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben und deren Verwendung, Meyer, G. (2015), Glücksspiel Zahlen und Fakten, in: DHS, Das Jahrbuch Sucht 2015.

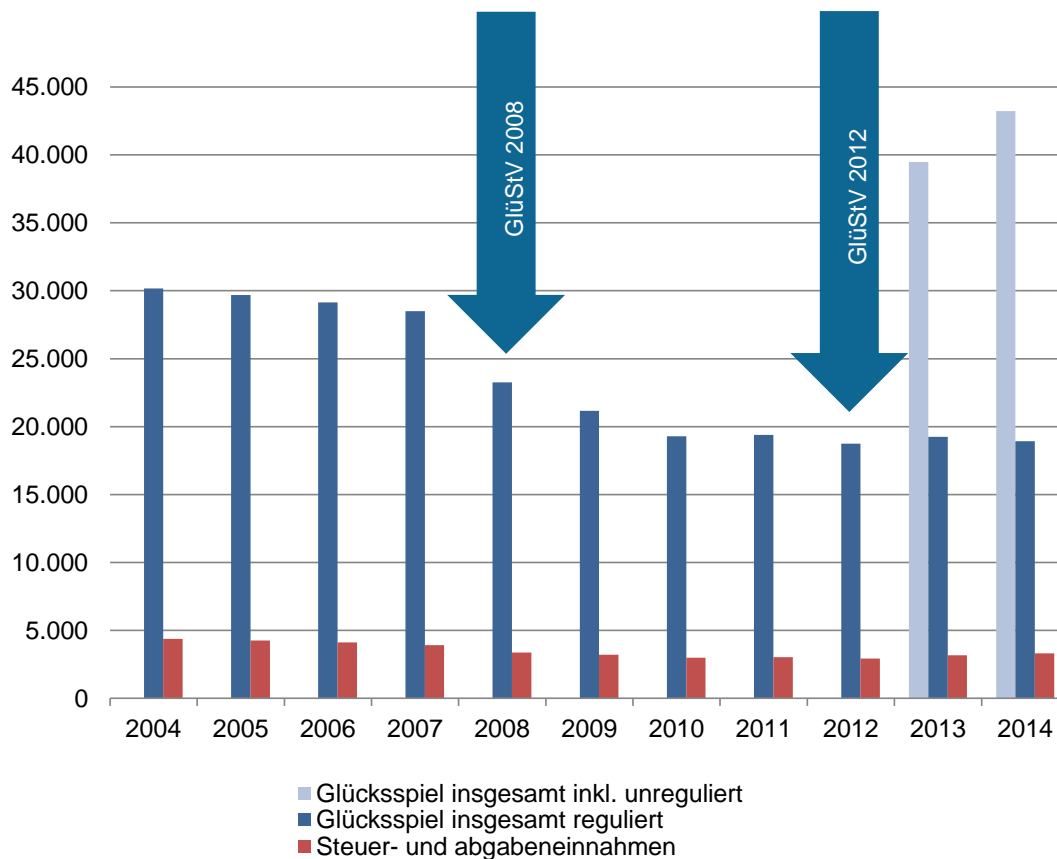
⁹ Unter den unregulierten Glücksspielbereich fallen Angebote, die auf der Grundlage von Lizenzen aus dem EU-Ausland stattfinden, oder von Anbietern vermarktet werden, die auf die Erteilung einer Konzession für Sportwetten auf der Grundlage des GlüStV 2012 warten.

Die Einführung der Sportwettsteuer, die derzeit von über der Hälfte der Unternehmen¹⁰ im unregulierten Bereich entrichtet wird, hat seit 2012 einen Aufwärtstrend bewirkt. Die Sportwettsteuer machte 2014 fast 7% der gesamten fiskalischen Einnahmen aus.

Die Besteuerung der Spieleinsätze wird von der Branche stark kritisiert und erschwert – so die Argumentation - zusätzlich Geschäftsmodelle im regulierten Markt.

Dem Staat entgehen zudem Lizenzgebühren, die bei der Lizenzvergabe erhoben werden, z.B. Verwaltungs- und Kontrollgebühren.

Abbildung 2: Entwicklung der Umsätze von Glücksspiel insgesamt (ohne gewerbliche Spielautomaten) von 2004 bis 2014 in Mio. Euro*



* Die Daten für unregulierte Angebote von 2004 bis 2014 sind nicht konsistent, so dass es nicht sinnvoll ist, sie in einer Zeitreihe darzustellen. Daher wird das unregulierte Angebot nur für die Jahre 2013 und 2014 berücksichtigt, auf der Grundlage der Daten, die von den deutschen Regulierern an die EU-Kommission im Rahmen des Evaluierungsverfahrens weitergeleitet wurden.

¹⁰ Informationen der Marktteilnehmer aus Expertengesprächen mit Verweis auf Angaben der Finanzverwaltung Hessen.

Zudem **Verschärfung des wirtschaftlichen Ungleichgewichts** durch:

- Rechts- und Planungsunsicherheit nach gescheiterter Konzessionsvergabe.
- Wettbewerbsverzerrungen.

Die ausstehende Konzessionsvergabe bremst nicht nur die Entwicklung des Marktes, sondern fördert darüber hinaus die Entstehung eines unregulierten Marktes, größtenteils durch im Ausland lizenzierte Anbieter. In der Konsequenz werden die Regelungen des GlüStV 2012 nur auf einen Teilbereich des Marktes angewendet. Die Anbieter, die Konzessionen beantragt haben, agieren in einer rechtlichen Grauzone und können ihre Geschäftstätigkeit nicht in vollem Umfang aufnehmen.

Die Rechts- und Planungsunsicherheit erschwert die Umsetzung von Verbraucher-, Jugend- und Datenschutzmaßnahmen. Allerdings stehen dem freiwillige Selbstregulierungsinitiativen der privaten Anbieter gegenüber, z.B. der Kodex in Deutschland für Telekommunikation und Medien.

Der Marktzugang wird für private Anbieter eingeschränkt, z.B. durch ein staatliches Veranstaltungsmonopol (Lotterien), durch die Begrenzung der Anzahl an Anbietern (Sportwetten) und durch ein Totalverbot (Online-Casino/-Poker). Es stellt sich die Frage, ob private Anbieter durch entsprechende regulatorische Auflagen nicht in der Lage wären, ebenfalls ein Glücksspielangebot bereitzustellen, das den Zielen des GlüStV 2012 gerecht wird.

Regulierte Anbieter stehen im Wettbewerb mit unregulierten Anbietern, die keine Steuern zahlen und geringere oder keine regulatorischen Auflagen erfüllen.

Negative Auswirkungen auf die **konvergente Wertschöpfungskette**:

Wachstumspotenziale für Anbieter in vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen und für weitere Akteure in Märkten, die mit Glücksspiel in Beziehung stehen, können nicht ausgeschöpft werden.

Die negativen Entwicklungen im Glücksspielmarkt wirken sich nachteilig auf vor- und nachgelagerte Ebenen der konvergenten Wertschöpfungskette aus:

- TK-Unternehmen entgehen Umsätze u.a. dadurch, dass das unregulierte Angebot überwiegend durch im EU-Ausland angesiedelte Unternehmen bereitgestellt wird, z.B. für die Bereitstellung von Servern und hochqualitativen Kommunikationsdiensten bspw. für die Datenübertragung.
- Während Softwareentwickler im Ausland an der Wachstumsdynamik des Online-Glücksspielmarktes partizipieren¹¹, verunsichert die rechtliche Lage potenzielle Anbieter in Deutschland.
- Ebenso erzielen Anbieter von Zahlungsabwicklungs- und Authentifizierungssystemen geringere Umsätze, weil Online-Glücksspiel hauptsächlich im unregulierten Bereich stattfindet.
- Einnahmen deutscher Unternehmen in den Bereichen Werbung, Marketing und Kundenbetreuung werden deutlich geschmälert, weil Glücksspielanbieter ihre Werbebudgets in der rechtlichen Grauzone nicht voll ausschöpfen.

Anbieter in der konvergenten Wertschöpfungskette können von den positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung, die mit der Ausschöpfung des ungenutzten Marktpotenzials verbunden gewesen wären, wie z.B.:

- Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich des Kundenservices wie Call-Center, Servicrufnummern,
- Arbeitsplätze bei Softwareentwicklungsunternehmen sowie Anbietern von Zahlungsabwicklungs- und Registrierungssystemen und/oder
- Beschäftigungsmöglichkeiten im TK-Sektor

nicht profitieren.

Die Auswirkungen auf die Umsatzentwicklung und Beschäftigung auf Märkten der erweiterten Wertschöpfungskette schlagen sich unmittelbar in den fiskalischen Einnahmen des Staates aus diesem Bereich nieder.

Die Marketingbranche und der Sportsektor sehen in den Online-Glücksspielanbietern potenziell wichtige Partner und beklagen hohe Einnahmeeinbußen durch die ausstehende Konzessionsvergabe.

¹¹ Ein Anbieter im Ausland wie Playtech weist z.B. für die letzten 5 Jahre eine CAGR von 31,8% für den Umsatz aus. Vgl. Playtech (2015), S. 6. NetEnt gibt für 2012/13 und 2013/14 Wachstumsraten von jeweils 19% und 35% an. Vgl. NetEnt (2015), S. 4.

6 Erkenntnisse aus der Glücksspielregulierung im Ausland

Der internationale Vergleich zeigt, dass mehr wirtschaftliche Leistung und mehr Verbraucherschutz gleichzeitig möglich sind bei klaren rechtlichen Rahmenbedingungen.

Erfahrungen im Ausland deuten darauf hin, dass

- es nicht sinnvoll ist, einzelne Spielsegmente im Online-Glücksspielmarkt von der Liberalisierung auszunehmen, z.B. Liberalisierung von Online-Poker ohne Online-Casino in Frankreich,
- sich die Regelungen für eine Zulassung von Unternehmen aus dem Ausland (mit einer Domain im Lizenzland, Serverstandort im Lizenzland oder Unternehmenssitz im Lizenzland) stark auf die Anzahl der lizenzierten Anbieter und die damit verbundene Verlagerung von Umsätzen aus dem Schwarzmarkt in den regulierten Markt auswirken,
- das Volumen des Online-Glücksspielmarktes nach der Liberalisierung stark steigt, der gesamte Glücksspielmarkt jedoch nur geringfügig wächst; dies deutet auch auf eine Verlagerung von Offline- zu Online-Glücksspiel hin;
- der Bruttospielertrag¹² als Bemessungsgrundlage für Steuern sinnvoller ist als der Spieleinsatz/Umsatz,
- ein zu hoch festgelegter Steuersatz Anbieter ins Ausland verdrängt und damit die Entstehung unregulierter Angebote fördert,
- es bisher keine Hinweise darauf gibt, dass die Liberalisierung des Online-Glücksspiels die Spielsucht steigert. Allerdings liegen zu dieser Thematik noch wenig fundierte Studien vor und es besteht erheblicher Forschungsbedarf.

Positivbeispiele aus dem Ausland, insbesondere aus dem auch in Schleswig-Holstein genutzten Regulierungsmodell von Dänemark, können als Vorbild für die Ausgestaltung der deutschen Glücksspielregulierung dienen.

¹² Bruttospielertrag ist der Umsatz (=Spieleinsatz) abzüglich der Ausschüttung an die Spieler.

7 Zukünftige Entwicklung: Gegenüberstellung Regulierungsszenarien

In einer Gegenüberstellung von zwei gegensätzlichen Ansätzen zur zukünftigen Glücksspielregulierung (staatsorientiert und marktwirtschaftlich orientiert) können die Vorteile einer marktwirtschaftlich zielorientierten Regulierung des (Online-)Gambling eindrücklich herausgearbeitet werden.

Dabei wird in einem Szenario davon ausgegangen, dass die derzeitige Regulierung umgesetzt wird. Es wird die Annahme getroffen, dass 20 (Sportwetten-)Konzessionen vergeben werden („Szenario Fortsetzung staatsorientierte Regulierung“).

Diesem Szenario wird ein marktwirtschaftlich zielorientiertes Modell gegenübergestellt, das von einer Liberalisierung bei gleichzeitiger strikter Regulierung – orientiert am Modell von Schleswig-Holstein und Dänemark - ausgeht.

Das marktwirtschaftlich zielorientierte Szenario geht von den in Tabelle 2 zusammengefassten Eckpunkten eines Regulierungsrahmens aus.

Tabelle 2: Zentrale Annahmen der Regulierungsszenarien

	Szenario „marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung“
Marktzugang	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unbegrenzte Anzahl Lizenzen. ▪ Lizenznehmer aus dem EU-Ausland zugelassen mit Vertretung in Deutschland. ▪ Zulassung aller Spielsegmente. ▪ Lotto-Veranstaltungsmonopol des Staates mit Lockerung der Vorschriften für Soziallotterien.
Steuern und Abgaben	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bruttospielerträge als Bemessungsgrundlage. ▪ Steuersatz von 15% auf Bruttospielerträge aus Sportwetten und Online-Casino/-Poker. ▪ Für Lotterien und Spielbanken bleibt die derzeitige Besteuerung bestehen. ▪ Zweckbindung: 30% der Steuereinnahmen aus Sportwetten und Online-Casino/-Poker kommen der Sportförderung zugute.
Werbung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es gelten die rechtlichen Regelungen in bestehenden branchenübergreifenden Rechtsvorschriften. ▪ Alle Glücksspiel-Anbieter berücksichtigen die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats für Glücksspielwerbung.
Auflagen für Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirksame Alterskontrolle. ▪ Sinnvolle, selbstbestimmte Einschränkung des Spiellimits. ▪ Spielersperre und freiwillige Selbstbeschränkung: Datenschutzgerechter Abgleich mit Sperrdateien. ▪ Zweckbindung der Datenerhebung in verschiedenen Bereichen: Alter, Einsatzlimits, Payment (ohne zentralisierte Speicherung). ▪ ...
Institutionelle Ausgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vermeidung von Zielkonflikten: Keine neuen Kontrollinstitutionen – keine Verpflichtung Dritter zur Kontrolle. ▪ Trennung der Funktionalitäten durch „Privacy by design“. ▪ Regulierte Selbstregulierung: <ul style="list-style-type: none"> ○ Definition eines technik- und anwendungsoffenen Regelungsrahmens innerhalb der geltenden Gesetze. ○ Festlegung von Verfahren und Verantwortlichkeiten. ▪ Moderation und Festlegung von Eckpunkten durch die Anbieter selbst.

Das Zielszenario öffnet den Markt für private Anbieter, die allerdings strenge regulatorische Auflagen erfüllen müssen, um Ziele des GlüStV 2012 wie z.B. den Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz zu sichern.

Einer der wichtigsten Faktoren für den Erfolg der Kanalisierung des unregulierten Bereichs in ein reguliertes Angebot ist die Ausgestaltung der Besteuerung. Im Zielszenario wird als Bemessungsgrundlage der Bruttospielertrag gewählt, der aus ökonomischer Sicht eine sinnvollere Besteuerungsgrundlage als die Spieleinsätze darstellt. Als Steuersatz im Zielszenario werden 15% angesetzt. In Dänemark wurde die dort bestehende Besteuerung von 20% der BSE jüngst als zu hoch bewertet. Daher überlege man nun – ebenso wie in UK – einen Steuersatz von 15% auf den Spielertrag zu erheben. Dies basiert auf der Erkenntnis, dass ein niedrigerer Steuersatz regulierten Unternehmen die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber unregulierten Anbietern aus Ländern außerhalb der EU ermöglicht, da er im Regelfall mit höheren die Wett- und Gewinnquoten verbunden ist.

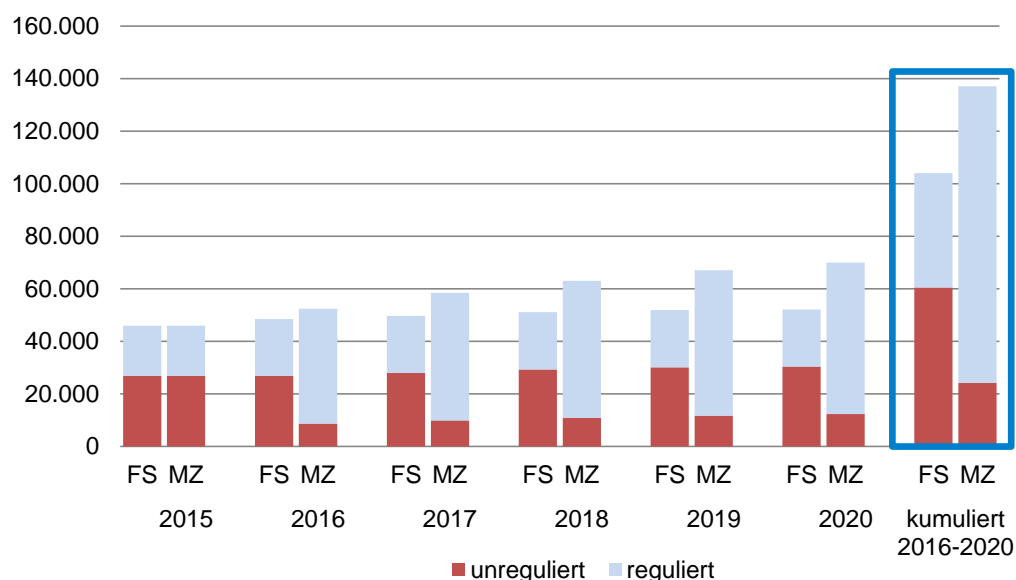
Ergebnisse marktwirtschaftlich zielorientierter Regulierung

- Erfolgreiche Verlagerung von Umsätzen in den regulierten Bereich: unregulierter Umsatz 2020 nur noch geschätzt 8% des Marktes.
- Umfassende Implementierung strenger regulatorischer Auflagen zum Verbraucher-, Jugend- und Datenschutz (entsprechend GlüStV 2012 oder freiwilligem Branchenkodex).
- Im Vergleich zur Fortsetzung staatsorientierter Regulierung 33 Mrd. Euro höhere kumulierte Umsätze im Glücksspielmarkt (2016-2020).
- Weitergabe positiver Wachstumseffekte u.a. an vorgelagerte Wertschöpfungsebenen, Werbe- und Marketingbranche und den Sportsektor. Hier mehr Umsatz (plus 800 Mio. Euro bei ITK, plus 3,6 Mrd. Euro bei Werbung und Medien bis 2020) und Beschäftigung.
- Steigende fiskalische Einnahmen: 8 Mrd. Euro fiskalische Mehreinnahmen im regulierten Glücksspielmarkt, 80 Mio. Euro fiskalische Mehreinnahmen durch ITK-Branche, 360 Mio. Euro Steuermehreinnahmen durch Werbe- und Medien-sektor.
- Mehr finanzielle Mittel aus Steuereinnahmen für Sportförderung (plus 30 Mio. Euro bis 2020) und andere soziale Zwecke.

Im marktwirtschaftlich zielorientierten Szenario findet eine Verlagerung der Umsätze vom unregulierten in den regulierten Bereich des Glücksspielmarktes statt, die insbesondere deutlich wird, wenn die Umsatzentwicklung der Spieleinsätze betrachtet wird (siehe Abbildung 3). Der Anteil unregulierter Angebote verringert sich gegenüber der bisherigen Situation bei Sportwetten und Online-Casino/-Poker deutlich und pendelt sich bei 8% ein. Bei einer Fortsetzung der jetzigen Regulierung gelingt die Kanalisierung des unregulierten Angebots nur begrenzt und der Anteil unregulierter Sportwetten liegt im Jahr 2020 bei über 35%.

Bei einer marktwirtschaftlichen Regulierung wird von 2016 bis 2020 im Vergleich zum staatsorientierten Szenario kumuliert 33 Mrd. € mehr Umsatz (gemessen an Spieleinsätzen) erzielt.

Abbildung 3: Umsatzentwicklung (Spieleinsätze in Mio. Euro) 2015-2020, Gegenüberstellung der zwei Szenarien*

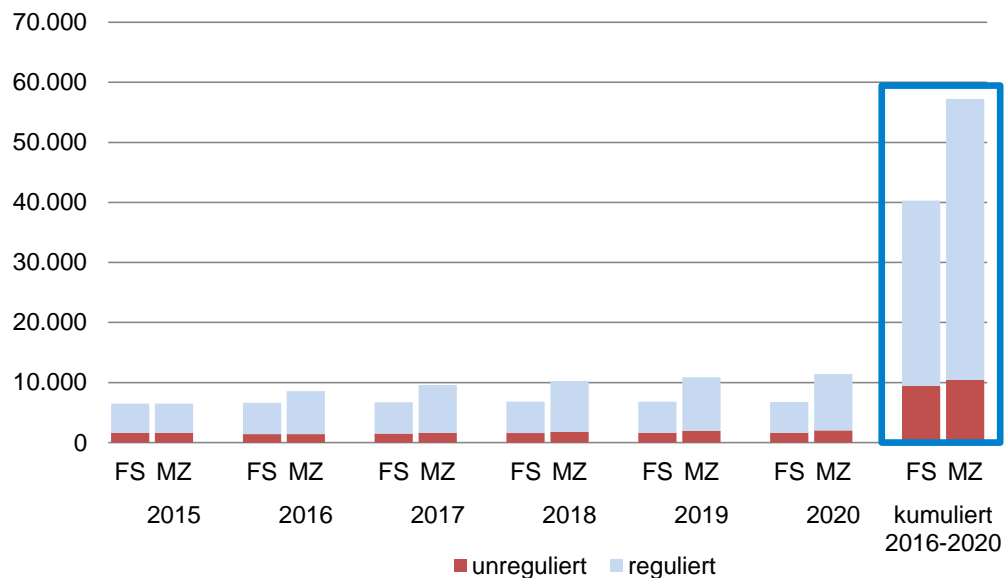


*FS: Szenario Fortsetzung staatsorientierte Regulierung
 MZ: Szenario marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung

Insgesamt wird im marktwirtschaftlich zielorientierten Regulierungsszenario ein deutlich höheres Wachstum im regulierten Bereich erzielt, das insbesondere durch hohe Wachstumsraten im Online-Segment geprägt ist. Im staatsorientierten Szenario stagniert der regulierte Glücksspielmarkt insgesamt (d.h. stationär und online) und das Marktwachstum findet weiterhin im unregulierten Bereich statt.

Bei einer marktwirtschaftlichen Regulierung wird von 2016 bis 2020 im Vergleich zum staatsorientierten Szenario kumuliert 16 Mrd. € mehr Umsatz (gemessen an Bruttospielerträgen) erzielt.

Abbildung 4: Umsatzentwicklung (Bruttospielerträge in Mio. Euro) 2015-2020, Gegenüberstellung der zwei Szenarien*

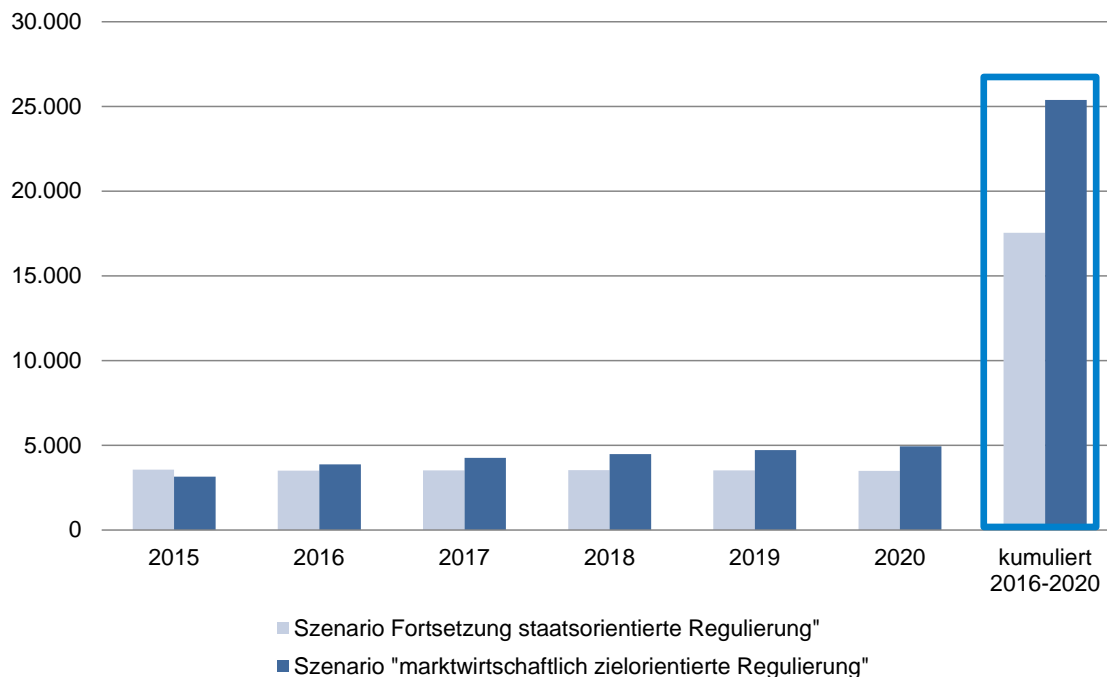


*FS: Szenario Fortsetzung staatsorientierte Regulierung
MZ: Szenario marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung

Von 2016 bis 2020 werden im marktwirtschaftlich zielorientierten Szenario kumuliert ca. 8 Mrd. € mehr fiskalische Einnahmen erzielt.

Die Steigerung der fiskalischen Einnahmen im marktwirtschaftlich zielorientierten Szenario liegt bis 2020 bei ca. 1,5 Mrd. Euro.

Abbildung 5: Steuereinnahmen aus Glücksspiel in Mio. € (2015 bis 2020) - Gegenüberstellung der zwei Regulierungsszenarien*



* Annahme: Steuersatz 15%

Im marktwirtschaftlich zielorientierten Szenario können sich die Marktpotenziale auf anderen Märkten entfalten. Der positive Einfluss äußert sich wie folgt:

- Höheres Wachstum in der konvergenten Wertschöpfungskette und anderen Bereichen von kumuliert ca. + 4,4 Mrd. € (2016 – 2020) insgesamt (ITK und Werbung).
 - Höhere Nachfrage nach ITK-Leistungen, u.a. Internetanbindung, Kapazität, Software.
 - Bedarf an Zahlungsabwicklungs- und Authentifizierungssystemen für die Implementierung regulatorischer Auflagen.
 - Höhere kumulierte ITK-Ausgaben im gesamten Glücksspielmarkt 2016-2020: etwa 800 Mio. Euro (5% der Bruttospielerträge insgesamt).

- Starker Anstieg der Werbebudgets der Glücksspielanbieter (Profiteure sind bspw. Verlagshäuser, Fernsehgesellschaften, Internetplattformenanbieter, Werbebranche).
- Hoher Anteil der Werbeausgaben entfällt voraussichtlich auf Sponsoringmaßnahmen.
- Höhere kumulierte Werbeausgaben im gesamten Glücksspielmarkt 2016 – 2020: etwa 3,6 Mrd. (10% der Bruttospielerträge).
- Höhere Förderung des Sportsektors und anderer Bereiche, wie z.B. Kultur und Denkmalschutz aus zusätzlichen Steuereinnahmen.
 - Bei einer teilweisen Zweckbindung der fiskalischen Einnahmen aus dem Glücksspielbereich stehen dem Sportsektor bis 2020 insgesamt 30 Mio. Euro mehr Mittel zur Verfügung.
- Möglichkeiten für Unternehmen der konvergenten Wertschöpfungskette, z.B. Deutsche Telekom, zur Expansion in den Online-Glücksspielmarkt.

Tabelle 3: Beitrag des Glücksspielmarktes zum Umsatz in der konvergenten Wertschöpfungskette (2020)

	Ausgaben der Glücksspielanbieter in % (bezogen auf ihre Bruttospielerträge)	Ausgaben der Glücksspielanbieter in Mio. Euro (2020)
Telekommunikation/IT/Software	5% ¹³	470 ¹⁴
Werbung/Medien	10% ¹⁵	940
Ingesamt		1310

Die Umsätze, die Unternehmen in der konvergenten Wertschöpfungskette durch Geschäftsbeziehungen mit Glücksspielanbietern generieren, tragen darüber hinaus zu höheren Steuereinnahmen bei marktwirtschaftlich zielorientierter Regulierung im Vergleich zu einer Fortsetzung der bisherigen Regulierung bei:

- Im Bereich ITK sind bei marktorientierter Regulierung etwa 80 Mio. Euro Steuermehreinnahmen bis zum Jahr 2020 zu erwarten.
- Durch die zusätzlichen Umsätze im Werbe- und Marketingbereich entstehen voraussichtlich Steuermehreinnahmen in Höhe von 360 Mio. Euro.

¹³ Anteil der Ausgaben für Telekommunikation/IT/Software am BIP, Quelle: BMWI (2014): Monitoring-Report Digitale Wirtschaft 2014, Innovationstreiber IKT.

¹⁴ Bezogen auf die im marktwirtschaftlich zielorientierten Szenario geschätzten Bruttospielerträge mit Glücksspiel im regulierten Bereich.

¹⁵ Konservative Schätzung basierend auf Geschäftsberichten und Benchmarks aus dem Ausland.

8 Ergebnisse

Eine marktwirtschaftlich zielorientierte Regulierung für Deutschland nach dem dänischen Vorbild, also eine Liberalisierung des Glücksspielmarktes, damit auch für Online-Gambling, begleitet von strengen Auflagen für den Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz, hat viele nachweisbare Vorteile:

- Ein hohes Wachstum im regulierten Glücksspielmarkt, in den Jahren 2016 bis 2020 kumuliert allein 33 Mrd. Euro mehr Umsatz als bei der Fortsetzung der staatsorientierten Regulierung.
- Höhere fiskalische Einnahmen für den Staat, z.T. zweckgebunden und z.T. indirekt für soziale Zwecke, in den Jahren 2015 bis 2020 kumuliert allein 8 Mrd. Euro mehr Steuern als bei der Fortsetzung der staatsorientierten Regulierung.
- Mehr Wachstum in den anderen Bereichen der konvergenten Wertschöpfungskette, in den Jahren 2015 bis 2020 kumuliert allein 800 Mio. Euro mehr Umsatz und konservativ geschätzt kumuliert 80 Mio. Euro mehr Steuern als bei der Fortsetzung der staatsorientierten Regulierung.
- Steigende Einnahmen im Werbe- und Marketingbereich, in den Jahren 2015 bis 2020 kumuliert allein 3,6 Mrd. Euro mehr Umsatz als bei der Fortsetzung der staatsorientierten Regulierung. Darauf basierend sind Steuermehreinnahmen in Höhe von etwa 360 Mio. Euro zu erwarten.
- Zusätzliche Mittel für die Sportförderung, die sich aus einer teilweisen Zweckbindung der fiskalischen Einnahmen bei zielorientierter Regulierung ergibt, in Höhe von etwa 30 Mio. Euro bis 2020.

Eine marktwirtschaftliche Regulierung des deutschen Glücksspielmarkts im Einklang mit Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz und den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags 2012 ist der Fortsetzung der heutigen Regulierung überlegen.

Sie generierte von 2015 bis 2020 über alle Bereiche der konvergenten Wertschöpfungskette hinweg geschätzte 37 Mrd. Euro zusätzlichen Umsatz und konservativ geschätzt ca. 8,5 Mrd. Euro Steuermehreinnahmen.

Impressum

WIK-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Deutschland
Tel.: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
eMail: info(at)wik-consult.com
www.wik-consult.com

Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführer und Direktor Dr. Iris Henseler-Unger

Direktor
Abteilungsleiter
Post, Logistik und Verkehr Alex Kalevi Dieke

Prokurist
Abteilungsleiter
Kostenmodelle und Internetökonomie Dr. Thomas Plückebaum

Direktor
Abteilungsleiter
Regulierung und Wettbewerb Dr. Ulrich Stumpf

Prokurist
Leiter Verwaltung Karl-Hubert Strüver

Vorsitzender des Aufsichtsrates Winfried Ulmen

Handelsregister Amtsgericht Siegburg, HRB 7043

Steuer Nr. 222/5751/0926

Umsatzsteueridentifikations Nr. DE 123 383 795