

# DER GLÜCKSSPIELMARKT IN DEUTSCHLAND

EINE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BETRACHTUNG



# **DER GLÜCKSSPIELMARKT IN DEUTSCHLAND**

## **EINE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BETRACHTUNG**

### **ERSTELLT FÜR**

Westlotto  
Löwen Entertainment GmbH  
März 2017

### **ERSTELLT VON**

HANDELSBLATT RESEARCH INSTITUTE  
Dr. Jan Kleibrink, Prof. Dr. Bernhard Köster

## INHALT

|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>EINLEITUNG .....</b>                                                                                           | <b>10</b> |
| <b>Spielformen .....</b>                                                                                          | <b>13</b> |
| Lotterien .....                                                                                                   | 13        |
| Wetten .....                                                                                                      | 16        |
| Spielbanken .....                                                                                                 | 19        |
| Geldgewinnspielgeräte.....                                                                                        | 21        |
| <b>Rechtsformen.....</b>                                                                                          | <b>23</b> |
| Regulierter Markt .....                                                                                           | 23        |
| Nicht-regulierter Markt .....                                                                                     | 23        |
| Sanktionierter Schwarzmarkt.....                                                                                  | 25        |
| <b>Exkurs: Die Entstehung neuer Marktsegmente durch die Digitalisierung der Branche am Beispiel eSports .....</b> | <b>25</b> |
| <b>Die rechtliche Situation in Deutschland .....</b>                                                              | <b>28</b> |
| Lotterien .....                                                                                                   | 29        |
| Wetten .....                                                                                                      | 30        |
| Spielbanken.....                                                                                                  | 31        |
| Geldgewinnspielgeräte.....                                                                                        | 31        |
| Vergleich der juristischen und der tatsächlichen Marktsituation .....                                             | 32        |
| <b>DIREKTE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG.....</b>                                                                | <b>36</b> |
| <b>Die aktuelle Situation .....</b>                                                                               | <b>36</b> |
| Regulierter Markt .....                                                                                           | 38        |
| Nicht-regulierter Markt .....                                                                                     | 39        |
| Exkurs: Sanktionierter Schwarzmarkt.....                                                                          | 41        |
| <b>Längerfristige Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes.....</b>                                           | <b>43</b> |
| Umsatzentwicklung des deutschen Glücksspielmarktes .....                                                          | 44        |
| Entwicklung der steuerbaren Umsätze.....                                                                          | 46        |
| Arbeitsplätze.....                                                                                                | 47        |
| Betriebe.....                                                                                                     | 51        |
| Spieler .....                                                                                                     | 53        |
| <b>INDIREKTE GESAMTWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG .....</b>                                                            | <b>62</b> |
| Immobilienwirtschaft .....                                                                                        | 62        |
| Werbewirtschaft .....                                                                                             | 67        |
| Steueraufkommen Bund/Länder/Kommunen.....                                                                         | 72        |
| Soziale Kosten .....                                                                                              | 82        |

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| <b>FAZIT UND AUSBLICK</b>  | <b>87</b>  |
| Volkswirtschaft            | 87         |
| Regulierung                | 88         |
| Digitalisierung            | 90         |
| Spieler                    | 91         |
| <b>KEY FACTS</b>           | <b>92</b>  |
| <b>LITERATUR</b>           | <b>95</b>  |
| <b>RECHTLICHER HINWEIS</b> | <b>101</b> |

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

|                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Gesamtübersicht Lotterien.....                                                                                | 15 |
| Abbildung 2: Gesamtübersicht Sportwetten .....                                                                             | 18 |
| Abbildung 3: Gesamtübersicht Spielbanken.....                                                                              | 20 |
| Abbildung 4: Gesamtübersicht Geldgewinnspielgeräte .....                                                                   | 22 |
| Abbildung 5: Anteil des regulierten und nicht-regulierten Marktes (2015).....                                              | 36 |
| Abbildung 6: Bruttospielerträge im regulierten Markt (2015).....                                                           | 39 |
| Abbildung 7: Bruttospielerträge im nicht-regulierten Markt (2015) .....                                                    | 40 |
| Abbildung 8: Der deutsche Glücksspielmarkt 2015 inkl. des sanktionierten Schwarzmarktes .....                              | 42 |
| Abbildung 9: Langfristige Entwicklung der Segmente des deutschen Glücksspielmarktes.....                                   | 43 |
| Abbildung 10: Der regulierte Glücksspielmarkt nach Spielformen: Gesamtumsatz (2014) .....                                  | 45 |
| Abbildung 11: Steuerbarer Umsatz des deutschen Glücksspielmarktes .....                                                    | 46 |
| Abbildung 12: Mitarbeiter der Glücksspielbranche in Deutschland (2015).....                                                | 47 |
| Abbildung 13: Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Bereich Spiel-, Wett- und Lotteriewesen..... | 50 |
| Abbildung 14: Entwicklung der Bruttoverdienste.....                                                                        | 51 |
| Abbildung 15: Anzahl der Betriebe in Deutschland .....                                                                     | 53 |
| Abbildung 16: Lebenszeitprävalenz nach Glücksspielformen (BZgA 2015-Befragung) .....                                       | 54 |
| Abbildung 17: Glücksspielteilnahme nach Alter in den letzten 12 Monaten (BZgA 2015-Befragung) .....                        | 55 |
| Abbildung 18: Glücksspielteilnahme nach Altersgruppen 2007 – 2015 (BZgA 2015-Befragung) .....                              | 56 |
| Abbildung 19: Glücksspielteilnahme nach Spielform 2007 – 2015 (BZgA 2015-Befragung) .....                                  | 57 |
| Abbildung 20: Teilnahme an Glücksspielangeboten 2015 (BZgA 2015-Befragung).....                                            | 58 |
| Abbildung 21: Terrestrische Spielorte in Deutschland .....                                                                 | 62 |
| Abbildung 22: Verteilung des Spielhallenmarktes nach Konzessionen .....                                                    | 64 |
| Abbildung 23: Werbeausgaben der Glücksspielanbieter in Deutschland .....                                                   | 68 |
| Abbildung 24: Steuereinnahmen im Jahr 2015.....                                                                            | 73 |

|                                                                                             |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Abbildung 25: Entwicklung der Steuereinnahmen 2006 – 2015 .....                             | 74     |
| Abbildung 26: Steueraufkommen der Lotterien 2006 – 2015 .....                               | 75     |
| Abbildung 27: Totalisator-, Sport und Rennwettsteuer 2006 – 2015.....                       | 76     |
| Abbildung 28: Steueraufkommen der Spielbanken 2006 – 2015 .....                             | 77     |
| Abbildung 29: Entwicklung der Einnahmen aus Vergnügungs- und Umsatzsteuer 2006 – 2015 ..... | 78     |
| Abbildung 30: Gewerbesteuer aufkommen im Glücksspielmarkt.....                              | 80     |
| <br>Tabelle 1: Soziale Kosten der Glücksspielsucht .....                                    | <br>84 |

## Begriffserklärungen und Abkürzungen

**BMF:** Bundesministerium der Finanzen.

**Bruttospielerträge:** Spieleinsätze abzüglich der an die Spieler ausgezahlten Gewinne.

**DLTB:** Deutscher Lotto- und Totoblock.

**DSM-5:** Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders. Definition für das Vorliegen einer Glücksspielerkrankung.

**EU:** Europäische Union.

**GGSG:** Geldgewinnspielgeräte.

**Glücksspiel:** Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend von Zufall abhängt. (Definition nach GlüStV, 2012)

**GlüStV:** Glücksspielstaatsvertrag, in Kraft seit dem Jahr 2012. Gemeinsame Regulierung der 16 Bundesländer für weite Teile des Glücksspielmarktes.

**Online-Glücksspielangebot:** Glücksspiel im Internet.

**Nicht-regulierter Markt:** Glücksspielanbieter in Deutschland mit einer Lizenz aus mindestens einem anderen EU-Mitgliedsstaat (in Deutschland illegales Glücksspiel).

**Regulierter Markt:** In Deutschland mit deutscher Konzession zugelassenes Glücksspiel.

**Reinerträge:** Spieleinsätze abzüglich der an die Spieler ausgezahlten Gewinne, Steuern und Betriebskosten.

**Sanktionierter Schwarzmarkt:** Glücksspielanbieter ohne eine EU-Lizenz (in Deutschland illegales Glücksspiel).

**Terrestrisches Glücksspielangebot:** Glücksspiel an stationären Standorten wie zum Beispiel in Lottoannahmestellen, Spielbanken, Spielhallen und Gaststätten mit Geldgewinnspielgeräten.

VAT: Value added tax (Umsatzsteuer).

VDAI: Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V..

## Einleitung

---

„Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend von Zufall abhängt.“  
Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV).

---

Der regulierte Glücksspielmarkt in Deutschland setzt jährlich knapp 35 Milliarden Euro<sup>1</sup> um und erwirtschaftet Bruttospielerträge – die Spieleinsätze abzüglich der an die Spieler ausgezahlten Gewinne – von gut 10 Milliarden Euro<sup>2</sup>. Zudem werden mehr als fünf Milliarden Euro Steuereinnahmen generiert und etwa 198.000 Menschen sind im Glücksspielmarkt beschäftigt. Etwa drei Viertel der deutschen Wohnbevölkerung<sup>3</sup> haben schon einmal an einem gewerblichen Glücksspiel teilgenommen. Damit kann die Branche als ein nicht unbedeutender Wirtschaftsfaktor angesehen werden. Neben dem regulierten Glücksspielmarkt gibt es weitreichende Angebote im sogenannten nicht-regulierten Markt. Darunter versteht man Anbieter, die über keine Glücksspielerlaubnis in Deutschland verfügen, wohl aber über eine Lizenz in einem anderen Land der Europäischen Union (EU) und damit in Deutschland illegal sind. Diese Anbieter kommen geschätzt auf Bruttospielerträge von gut zwei Milliarden Euro.<sup>4</sup>

Bei der öffentlichen Diskussion über den Glücksspielmarkt wird dessen volkswirtschaftlicher Bedeutung und seiner Einordnung im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen selten Rechnung getragen. Vielmehr geht es meistens um Suchtthemen, Spielmanipulationen oder illegale Glücksspiele. Daraus resultiert, dass auch die staatliche Regulierung der Branche ein relevantes öffentliches Thema ist.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung in Bezug auf Erwerbstätigkeit und Wertschöpfung ist das Angebot von Glücksspielen eben auch mit einem Suchtpotenzial und sozialen Kosten verbunden, die von der Allgemeinheit getragen werden. Man spricht aus ökonomischer Sicht in diesem Zusammenhang von negativen Externalitäten, da der Marktprozess nicht zu einer gesellschaftlich optimalen Preis-Mengen-Kombination führt. Der Staat reguliert daher das Angebot dieser Leistungen strenger als das anderer Branchen. Diese Regulierung in Deutschland weist zwischen verschiedenen Spielformen Inkonsistenzen auf. Es gibt ungeklärte juristische Fragen, zudem ein Defizit in der Kontrolle und dem Vollzug der regulatorischen

---

<sup>1</sup> Vgl. Abbildung 10.

<sup>2</sup> Vgl. Abbildung 6.

<sup>3</sup> 16-70-Jährige, siehe Haß und Lang (2016).

<sup>4</sup> Hinzu kommt außerdem der sanktionierte Schwarzmarkt (Anbieter ohne eine Zulassung in der EU). Schätzungen beziffern in diesem Bereich die Bruttospielerträge auf etwa 1,5 Milliarden Euro.

Auflagen. Die Unterschiede zwischen legalen und illegalen Anbietern sind für Konsumenten kaum zu erkennen, was zu einem Problem für die Akzeptanz der Gesamtbranche führen kann.

Vor diesem Hintergrund liefert die vorliegende Studie eine faktenbasierte ökonomische Übersicht des Glücksspielsektors in Deutschland. Zu diesem Zweck wird das Glücksspiel in vier Spielformen – Lotterien, Wetten, Spielbanken und Geldgewinnspielgeräte – unterteilt und in ökonomischen Kennzahlen wie Umsatz, Bruttospielerträge, Anzahl der Betriebe und Mitarbeiter dargestellt. Darüber hinaus findet eine Aufschlüsselung der wirtschaftlichen Verflechtungen dieser Branche statt, um auch indirekte ökonomische Effekte darzustellen. Dazu gehören das generierte Steueraufkommen und die Bedeutung bei der Förderung gemeinnütziger Zwecke sowie die Relevanz für die Immobilien- und Werbewirtschaft. Anschließend werden die mit dem Spielangebot verbundenen sozialen Kosten quantifiziert. Außerdem wird die Struktur der Spieler sowie Entwicklungen und Vorlieben nach Spielformen im Zeitverlauf analysiert.

Erkenntnisleitendes Ziel der Untersuchung ist es, einen validen Beitrag zur Rationalisierung der öffentlichen Debatte über die Glücksspielbranche zu leisten.

## Die Struktur des deutschen Glücksspielmarktes

Unter dem Oberbegriff „Glücksspiel“ wird eine Vielzahl von Spielmöglichkeiten subsumiert, die sich hinsichtlich der öffentlichen Beurteilung, der rechtlichen und regulatorischen Grundlagen, des Spielablaufs sowie der Anbieter deutlich unterscheiden.

Die verschiedenen Segmente des Glücksspielmarktes werden bestimmt durch die Spielform, das konkrete Spiel, den Vertriebskanal und die rechtliche Grundlage. Die Darstellung des Marktes beginnt im Rahmen dieser Studie auf der vollständig aggregierten Ebene. In der Folge wird jeweils eine Aggregationsstufe entfernt, um einen detaillierten Blick auf Teile des Marktes zu ermöglichen. Konkret bedeutet das: Im ersten Schritt wird die Summe der einzelnen Segmente in Deutschland beleuchtet. Im zweiten Schritt wird dieser Wirtschaftsbereich in vier grundlegend verschiedene Spielformen eingeteilt: Lotterien, Wetten, Spielbanken und Geldgewinnspielgeräte. Im dritten Schritt bietet eine Betrachtung der einzelnen Spiele innerhalb dieser Spielformen. Dabei findet jeweils eine Zuordnung in den legalen regulierten Markt, den illegalen nicht-regulierten Markt und den illegalen sanktionierten Schwarzmarkt statt.<sup>5</sup> Im letzten Schritt erfolgt die Unterscheidung zwischen verschiedenen Vertriebskanälen.

Die Einteilung des Glücksspielmarktes in die vier Spielformen Lotterien, Wetten, Spielbanken und Geldgewinnspielgeräte ist aus politischer wie aus juristischer Sicht von Bedeutung. Politische Zuständigkeiten unterscheiden sich nach Spielform, gleiches gilt für die rechtlichen Grundlagen. Unterschiede gibt es zudem zwischen verschiedenen Anbietern innerhalb der gleichen Spielform. Diese Studie teilt die unterschiedlichen Formen des Glücksspiels zunächst in vier Großkategorien, da anderenfalls eine Marktanalyse eher kleinteilig und damit wenig aussagekräftig wäre.<sup>6</sup>

Der folgende Abschnitt stellt die Spielformen des deutschen Glücksspielmarktes und die jeweilige Zuordnung konkreter Spiele dar.

---

<sup>5</sup> Dabei ist hervorzuheben, dass in Deutschland neben dem sanktionierten Schwarzmarkt auch der nicht-regulierte Markt vom rechtlichen Standpunkt her illegal ist.

<sup>6</sup> Teilweise in Anlehnung an Barth (2014).

## Spielformen

### Lotterien

Lotterien erfreuen sich in Deutschland der höchsten Teilnehmerzahlen im Glücksspielsektor. Sie sind definiert als Spiele, bei denen „einer Mehrzahl von Personen die Möglichkeit eröffnet wird, nach einem bestimmten Plan gegen ein bestimmtes Entgelt die Chance auf einen Geldgewinn zu erlangen“ (GlüStV, 2012). Zentrale Merkmale einer klassischen Lotterie sind demnach, dass Spieler sich mit einem finanziellen Einsatz die Teilnahme erkaufen. Die Ausschüttung von Gewinnen nach einem zuvor bestimmten Plan hängt aber vom Zufall ab. Lotterien sind bereits seit Jahrhunderten bekannt und weit verbreitet. Im Rückblick und im internationalen Vergleich gab und gibt es verschiedene rechtliche und gesellschaftliche Formen der Lotterie. Allen Spielarten gemeinsam ist, dass Lotterien häufig vom Staat oder von staatlichen Gesellschaften angeboten werden, Umsätze zum Teil der Förderung des Allgemeinwohls dienen und die gesellschaftliche Teilnahme weit verbreitet und durchweg sozial akzeptiert ist.<sup>7</sup>

In Deutschland unterliegt die Veranstaltung von Lotterien mehrheitlich einem staatlichen Monopol. Der Großteil der Lotterie-Spiele wird von den 16 Landeslotteriegesellschaften angeboten. Die 16 Bundesländer unterhalten selbstständige Lotteriegesellschaften, die in der Gemeinschaft des Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) organisiert sind.<sup>8</sup> Der Großteil der Landesgesellschaften sind als GmbH organisiert, deren Mehrheitseigner das jeweilige Bundesland ist. Die von den staatlichen Lotteriegesellschaften angebotenen Spiele sind die Zahlenlotterie 6 aus 49, die Zusatzlotterien Spiel 77 und Super 6, die Lotterie Glücksspirale, die Umweltlotterie Bingo, Losbrieflotterien sowie die Lotterien Keno, Plus 5 und Eurojackpot.<sup>9</sup>

Neben den Angeboten der Landeslotteriegesellschaften bietet die gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL) ein Klassenlotterieangebot an. Die GKL ist im Jahr 2012 aus den Nordwestdeutschen (NKL) und Südwestdeutschen (SKL) Klassenlotterien hervorgegangen und wird von den 16 deutschen Ländern gemeinsam getragen.<sup>10</sup>

Mit der deutschen Fernsehlotterie (seit 1956) und der Aktion Mensch (seit 1964) bieten zwei große Soziallotterien seit Jahrzehnten Glücksspielangebote in Deutschland an. Mit der deutschen Sportlotterie oder der Deutschen Postcode Lotterie sind weitere Soziallotterien am

---

<sup>7</sup> U. a. Becker (2016).

<sup>8</sup> Für weiterführende Erläuterungen, siehe <https://www.lotto.de/de/ueber-lotto-de/ueber-lotto-de/lottode-deutscher-lotto-und-totoblock.html> (abgerufen am 17.02.2017).

<sup>9</sup> Toto wird als Spielform im Rahmen dieser Studie als Sportwette eingeordnet.

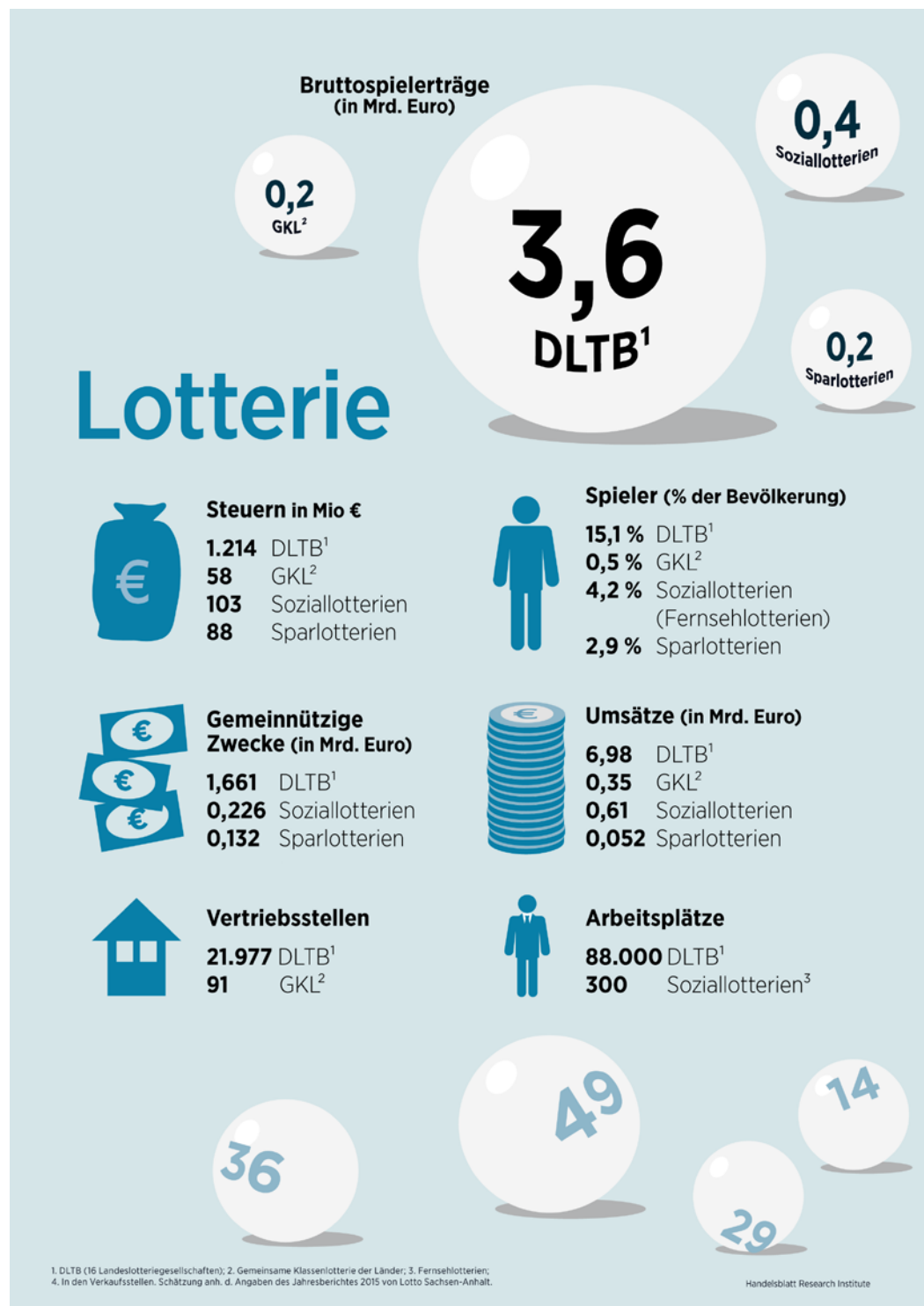
<sup>10</sup> <http://www.gkl.org/gkl/GKL/unternehmen/unternehmen.html> (abgerufen am 17.02.2017).

Markt. Soziallotterien werden von gemeinnützigen Organisationen veranstaltet und der erwirtschaftete Gewinn – konkret: die Differenz der Bruttospielerträge und der Verwaltungskosten plus Steuern – wird für gemeinnützige Zwecke verwandt.

**Definition Bruttospielerträge:** *Spieleinsätze abzüglich der an die Spieler ausgezahlten Gewinne.*

Den Sparern in Deutschland bieten sich zudem Möglichkeiten des Sparens in Verbindung mit der Teilnahme an Lotterien: Beim Gewinnsparen (Volks- und Raiffeisenbanken, Sparda-Bank, PSD-Banken) und dem PS-Sparen (Sparkassen) wird ein Viertel der eingezahlten Beträge für die Teilnahme an einer Lotterie verwandt, der Rest wird auf (Spar-)Konten eingezahlt.

Abbildung 1: Gesamtübersicht Lotterien



Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016); Haß und Lang (2016); Geschäftsberichte der Landeslotteriegesellschaften; Aktion Mensch; Deutsche Fernsehlottorie; DHS (2016); eigene Berechnung. Zahlenangaben soweit verfügbar.

## Wetten

---

„Sportwetten sind Wetten zu festen Quoten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen. Pferdewetten sind Wetten aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde.“ Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV).

---

Unter Wetten werden in dieser Studie Sportwetten, Pferdewetten und Zweitlotterien subsummiert. Wetten haben, ähnlich wie Lotterien, eine lange Tradition. Während Lotterien allerdings in Deutschland gesellschaftlich fest verankert und über das staatliche Angebot eng mit der Unterstützung von Gemeinwohlinteressen verknüpft sind, ist der Markt für Wetten in den letzten Jahren weitgehend privat organisiert.

Seit einigen Jahren werden in Deutschland sogenannte Zweitlotterien angeboten. Diese werden zumeist über ausländische Glücksspiel-Lizenzen – und zwar für Wetten, nicht für die Veranstaltung von Lotterien – online angeboten. Dabei handelt es sich letztlich um Wetten auf Lotterieangebote. Die Anbieter veranstalten demnach keine eigenen Lotterien, sondern bieten Spielern – zumeist mit den gleichen Quoten – an, auf die in Deutschland veranstalteten Lotterien zu wetten. Den Spielern selbst ist in vielen Fällen gar nicht bewusst, dass sie nicht an den Lotterie-Angeboten des DLTB teilnehmen, sondern an Wetten privatwirtschaftlicher Anbieter. Die Einordnung von Zweitlotterien erfolgt daher im Rahmen dieser Studie aus formaler Sicht unter Wetten, da dies insbesondere für die Fragen der Regulierung von Bedeutung ist. Die Anbieter dieser Spielform haben keine Glücksspielerlaubnis in Deutschland, Zweitlotterien werden unter ausländischen Glücksspiellizenzen in Deutschland angeboten. Das Angebot gehört in Deutschland zum nicht-regulierten Markt (siehe Kapitel *Rechtsformen*).

In Deutschland herrschte bis zum Inkrafttreten des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen (GlüStV) im Jahr 2012 ein staatliches Sportwettmonopol. Die Nachfrage nach Sportwetten wurde von den DLTB-Angeboten Fußballtoto und Oddset bedient.<sup>11</sup> Der GlüStV rückte von diesem strikten staatlichen Monopol ab und sieht eine Experimentierphase vor, in der der Markt für Sportwetten durch die Vergabe von 20 Konzessionen an private Anbieter geöffnet wird. Die Konzessionsvergabe ist aufgrund anhaltender rechtlicher Auseinandersetzungen bis heute nicht abgeschlossen. Vor diesem Hintergrund hat sich ein nicht-regulierter privater Markt für Sportwetten entwickelt, der ohne rechtliche Grundlage in Form von deutschen Glücksspielkonzessionen geduldet wird (für eine ausführliche Einordnung siehe Kapitel *Rechtsformen*). Mit den Änderungsvorschlägen zum GlüStV haben sich die Ministerpräsidenten

---

<sup>11</sup> In einigen Veröffentlichungen werden die Angebote Oddset und Fußballtoto unter dem DLTB-Block bei Lotterien eingeordnet. Die hier getroffene Einordnung als Sportwetten ist eine explizit thematische.

der Bundesländer im Dezember 2016 darauf verständigt – die Vertragsunterzeichnung erfolgte im März 2017 –, den Sportwettmarkt neu zu ordnen und einen qualitativen Standard an die Stelle der quantitativen Begrenzung der Konzessionen zu setzen.<sup>12</sup> Die juristische Umsetzung dieses Vorhabens steht noch aus.

Die Pferdewette wird in Deutschland von Totalisatoren und gewerblichen Buchmachern angeboten.<sup>13</sup> Totalisatoren sind Rennvereine, die öffentliche Galopp- und Trabrennen veranstalten und zu diesen einen eigenen Wettbetrieb unterhalten. Ein großer Teil der Reinerträge bei Totalisatoren (Bruttospielerträge abzüglich Steuern und Verwaltungskosten) wird zur Förderung des Pferdesports in Deutschland eingesetzt.

---

<sup>12</sup> Vgl. u. a. <http://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerpr%C3%A4sident%20und%20Staatskanzlei/Dateien/pdf-Dokumente/228-2016.pdf> (abgerufen am 17.02.2017).

<sup>13</sup> Um den Markt übersichtlich darzustellen, wird die Pferdewette in dieser Studie dem Bereich der Wette zugeordnet. In anderen Studien zu diesem Thema wird sie teils als Sonderbereich einzeln ausgewiesen (siehe u. a. Barth (2014)), was zu einer sehr kleinteiligen Betrachtung führt.

Abbildung 2: Gesamtübersicht Sportwetten



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016); Haß und Lang (2016); DHS (2016). Zahlenangaben soweit verfügbar.

### Spielbanken

Spielbanken sind Einrichtungen, in denen verschiedene Formen des Glücksspiels mit staatlicher Konzession betrieben werden. Spielbanken bieten Besuchern verschiedene Spielangebote, die an einem Ort gebündelt werden. Unterschieden wird dabei zwischen dem Großen Spiel und dem Kleinen Spiel.

Das Große Spiel besteht aus klassischen Kasino-, Karten- und Würfelspielen. Dazu gehören die Kartenspiele Black Jack, Baccara und Poker, Würfelspiele sowie Roulette. Als Kleines Spiel wird das Spiel an Geldgewinnspielautomaten in Spielbanken bezeichnet. Das Kleine Spiel in Spielbanken ist dabei rechtlich von dem Angebot von Geldgewinnspielgeräten (GGSG) in Spielhallen und gastronomischen Betrieben zu unterscheiden. So ist das Kleine Spiel beispielsweise im Gegensatz zu den GGSG in Spielhallen und gastronomischen Betrieben nicht vergnügungssteuerpflichtig.

Spielbanken in Deutschland werden teils staatlich, teils privat betrieben. Die Mehrzahl der Spielbanken bietet sowohl das Große Spiel als auch das Kleine Spiel an. Es gibt allerdings auch eine Reihe sogenannter Automatendependancen, die ausschließlich das Kleine Spiel anbieten.

Abbildung 3: Gesamtübersicht Spielbanken



Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016); Bundesministerium der Finanzen; Haß und Lang (2016); Meyer (2016b). Zahlenangaben soweit verfügbar.

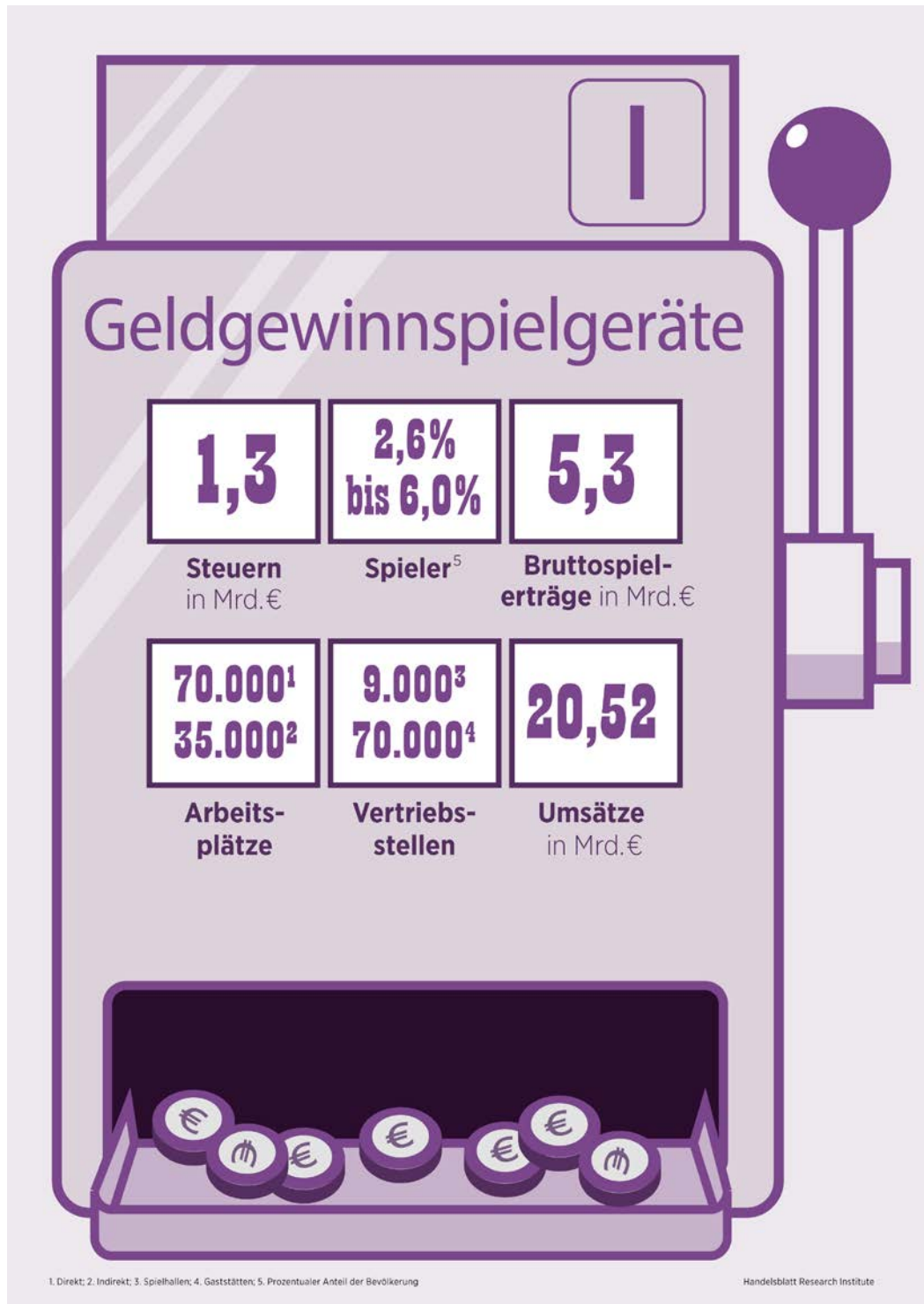
### Geldgewinnspielgeräte

Geldgewinnspielgeräte werden in Deutschland von privaten Automatenaufstellern in Spielhallen – „Unternehmen oder Teil eines Unternehmens, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten [...] oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dient“<sup>14</sup> – und Gaststätten betrieben. Diese unterscheiden sich, wie im vorangegangenen Abschnitt erwähnt, technisch und rechtlich von den Glücksspielautomaten, die in Spielbanken betrieben werden.

---

<sup>14</sup> Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag – AG GlüStV NRW).

Abbildung 4: Gesamtübersicht Geldgewinnspielgeräte



Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016); VDAI (2016); Haß und Lang (2016), Meyer (2016b).  
Zahlenangaben soweit verfügbar.

## Rechtsformen

Glücksspiel ist – in finanzwissenschaftlicher Terminologie – ein demeritorisches Gut. Das bedeutet, dass es mit negativen externen Effekten in Form von gesellschaftlichen Kosten verbunden ist, die durch Teilnehmer mit einer Glücksspielstörung/-sucht verursacht werden und sich nicht im Marktpreis widerspiegeln (siehe Kapitel *Indirekte volkswirtschaftliche Bedeutung*). Um solche negativen Folgen möglichst gering zu halten, ist das Glücksspielangebot in Deutschland – wie in den meisten anderen entwickelten Staaten – einer staatlichen Regulierung unterworfen. Eine umfassende Neuordnung der rechtlichen Grundlage des Glücksspiels in Deutschland erfolgte durch den im Jahr 2012 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag, mit dem sich die 16 Bundesländer für weite Teile des Marktes auf gemeinsame Grundlagen einigten. Die Ausgestaltung des GlüStV und dessen Umsetzung führten in den folgenden Jahren allerdings zu juristischen Auseinandersetzungen (siehe Kapitel *Die rechtliche Situation in Deutschland*), sodass in Deutschland heute neben dem regulierten legalen Markt auch ein illegaler nicht-regulierter Markt und der illegale sanktionierte Schwarzmarkt existieren.

### Regulierter Markt

Zum regulierten Markt in Deutschland gehören alle Angebote, die eine deutsche Glücksspiellizenz besitzen und nach deutschem Recht legal sind. Dazu zählen

- ▶ die Lotterien und Sportwettangebote der 16 Landeslotteriegesellschaften, die im DLTB zusammengeschlossen sind,
- ▶ die Klassen- und Soziallotterien,
- ▶ das Gewinn- und PS-Sparen,
- ▶ die Spielbanken,
- ▶ das Angebot von legalen Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen und gastronomischen Betrieben sowie
- ▶ Totalisatoren und staatlich konzessionierte Buchmachen mit einem Angebot von Pferdewetten.

### Nicht-regulierter Markt

Zum nicht-regulierten Markt zählen Glücksspielangebote, die nicht über eine deutsche Glücksspielkonzession, wohl aber über eine Konzession aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat verfügen. Nach deutschem Recht sind sie illegal. Ein Großteil dieser Angebote wird allerdings de facto geduldet und öffentlich beworben. Sie unterliegen allerdings nicht den gleichen regulatorischen Auflagen wie die Angebote des regulierten Marktes. Zum nicht-regulierten Markt in Deutschland zählen

- ▶ private Sportwettangebote,
- ▶ Zweitlotterien,
- ▶ Online-Casinos sowie
- ▶ Online-Poker.

Nach dem GlüStV sollten 20 Konzessionen für eine siebenjährige Experimentierphase an private Sportwettanbieter vergeben werden. Dazu kam es allerdings aufgrund rechtlicher Auseinandersetzungen bis heute nicht. Somit agieren die geduldeten Anbieter im Marktsegment privater Sportwetten im Moment in einem Graubereich: Aufgrund der unklaren rechtlichen Lage in Deutschland werden Anbieter (terrestrisch und online) juristisch nicht verfolgt und können weitgehend unreguliert in diesem wachsenden Segment operieren.

Beim Angebot von Zweitlotterien sowie Online-Casinospielen handelt es sich um Angebote, die in anderen EU-Staaten über eine Glücksspiellizenz verfügen. Anbieter, die vor dem Beitritt Schleswig-Holsteins zum GlüStV im Jahr 2013 eine Konzession für dieses Bundesland hatten, die noch bis 2018 gültig ist<sup>15</sup>, können ihre Glücksspiele in diesem Bundesland noch solange anbieten. Die Konzessionierung von Zweitlotterien und Online-Casinospielen ist in Deutschland nicht vorgesehen.

Von zentraler Bedeutung für die Unterscheidung legaler und illegaler Glücksspielangebote in Deutschland ist, dass es hierbei ausschließlich um die Frage nach der Konzession zum Angebot von Glücksspielen geht. Sie sagt nichts über die Durchführung der Spielangebote oder die Seriosität von Anbietern aus. Es geht mithin nicht um eine Beurteilung der in der öffentlichen Wahrnehmung Glücksspielanbietern nicht selten zugeschriebenen Nähe zu begleitkriminellen Handlungen wie der Geldwäsche, der organisierten Kriminalität oder Untreue – auch, wenn dies im öffentlichen Diskurs häufig vermischt wird.<sup>16</sup> Hierbei handelt es sich um Fragen der Gesetzgebung und Strafverfolgung in Deutschland, nicht aber primär der Glücksspielregulierung.

---

<sup>15</sup> Schleswig-Holstein hatte sich zunächst für einen Sonderweg bei der Regulierung des Glücksspiels entschieden und den Markt für private Anbieter geöffnet. Erst im Jahr 2013 trat Schleswig-Holstein nachträglich dem GlüStV bei. Die in dem Bundesland konzessionierten Anbieter dürfen bis zum Auslaufen der Übergangsphase in dem Land legal anbieten, nicht aber bundesweit. Somit sind sie, sofern sie auch in anderen Bundesländern aktiv sind, ebenfalls im rechtlichen Graubereich.

<sup>16</sup> Vgl. u. a. Reeckmann (2015).

### **Sanktionierter Schwarzmarkt**

Der sanktionierte Schwarzmarkt für Glücksspiele in Deutschland besteht aus Angeboten, die weder eine deutsche Konzession, noch eine Konzession in einem anderen EU-Mitgliedsstaat besitzen und somit auch nach gesamteuropäischem Rechtsverständnis illegal sind. Neben den klassischen „Hinterzimmer-Angeboten“ gilt das vor allem für Online-Angebote, die in keinem EU-Mitgliedsstaat konzessioniert sind (z.B. Wetten, Zweitlotterien, Online-Casinos, Online-Poker) sowie für kleingewerbliche Angebote (Nicht-konzessionierte Buchmacher). Ein zentraler Wirtschaftsfaktor im sanktionierten Schwarzmarkt sind neben den Online-Angeboten illegale Geldgewinnspielgeräte. Dabei kann es sich sowohl um illegale Geräte handeln als auch um Standorte, die keine Konzession haben oder mehr (neben möglicherweise legalen) Geräte aufstellen, als zulässig – etwa, wenn in gastronomischen Betrieben die Höchstzahl von drei Geräten überschritten wird.<sup>17</sup> Bei diesem illegalen Angebot von Geldgewinnspielgeräten handelt es sich laut Schätzungen um etwa 40.000– 50.000 Geräte.<sup>18</sup>

### **Exkurs: Die Entstehung neuer Marktsegmente durch die Digitalisierung der Branche am Beispiel eSports**

Die digitale Transformation ist auf zwei Ebenen von Bedeutung für den Glücksspielmarkt: Auf der einen Seite findet eine zunehmende Digitalisierung der verschiedenen Spielformen statt, die Bedeutung des Internet für die Branche wächst. Auf der anderen Seite können digitale Ereignisse Gegenstand des Wettmarktes werden. Von besonderem Interesse für Letzteres ist dabei die Entwicklung des eSports. Im Rahmen dieses Exkurses wird eSports und seine Entwicklung in den vergangenen Jahren exemplarisch für die zukünftigen Herausforderungen des Glücksspielwesens vor dem Hintergrund der Digitalisierung vorgestellt. Eine umfangreichere Marktanalyse des Wettmarktes auf eSport-Events sowie eine detaillierte Analyse der Digitalisierung der Branche erfolgt in einer separaten Studie, die im Rahmen dieses Forschungsprojektes für Ende 2017 geplant ist.

Der Begriff eSports (Electronic Sports) beschreibt das kompetitive Ausüben von Videospielen. Seit den 1990er Jahren entwickeln Spiele-Programmierer Mehrspielermodi, die es Spielern erlauben, sich in Wettkämpfen zu messen. Daraus entwickelte sich in den folgenden Jahren zunächst in Asien auf der Grundlage von Strategiespielen ein zunehmend professioneller Markt für eSports. Die technische Entwicklung der vergangenen Jahre verhalf der Szene zu einem rasanten Wachstum. Während technisch ausgereifere Spiele eSports attraktiver machten,

<sup>17</sup> Barth, D. (2013b).

<sup>18</sup> Barth, D. (2013b). Trümper (2015) kommt mit einer auf flächendeckenden Begehungen beruhenden Schätzung auf eine vergleichbare Spanne illegaler Geräte von 30.000 – 40.000.

begünstigte die steigende Leistungsfähigkeit der Internet-Infrastruktur eine schnelle Verbreitung der Szene. Alleine auf der führenden eSport-Plattform „Electronic Sports League“ (ESL) sind heute 6,7 Millionen User registriert, die in mehr als 80.000 Turnieren gegeneinander antreten.<sup>19</sup>

Mit den World Cyber Games (WCG) und dem Electronic Sports Worldcup (ESWC) kamen Anfang der 2000er Jahre erste inoffizielle Weltmeisterschaften auf, die sich zu jährlichen Turnieren entwickelt haben und seitdem um weitere weltweite Ereignisse erweitert wurden. Auf großen Turnieren werden heute Preisgelder in Millionenhöhe ausgezahlt, es gibt professionelle Spieler, Mannschaften und Verbände.

So erreicht eSport heute nicht nur eine große Anzahl von Spielern, sondern zieht auch zunehmend wachsende Zuschauermassen an. Die Finalspiele großer Veranstaltungen werden in Rahmen ausgetragen, wie man sie zuvor nur von klassischen Sportarten kannte. Für das „Dota 2“-Finale kamen im Juni 2015 mehr als 30.000 Zuschauer in die Frankfurter Commerzbank Arena, mehr als eine Million gleichzeitig zuschauender Online-Zuschauer wurden registriert.<sup>20</sup>

Mit der zunehmenden Popularität der Branche hat sich auch ein Markt für Wetten auf die Ereignisse entwickelt. Sportwetten sind seit Jahren einer der am stärksten wachsenden Bereiche des Glücksspielmarktes, eine Ausweitung auf den eSport-Markt scheint die logische Folge dieser Entwicklungen zu sein. Allerdings hält die Regulierung solcher Wetten auf eSports-Veranstaltungen nicht mit dieser Entwicklung Schritt. Die Gambling Commission des Vereinigten Königreichs wies in einem viel beachteten Diskussionspapier im August 2016 darauf hin, dass ein deutliches Defizit bei der Regulierung von eSports-Wetten herrsche.<sup>21</sup> Dieses Defizit ließ sich bereits in den vergangenen Jahren daran erkennen, dass die eSports-Szene von einer Reihe von Problemen und Skandalen aus dem Wettumfeld erschüttert wurde. Bereits im Jahr 2010 wurden mehrere koreanische Spieler aufgrund von Wettmanipulationen gesperrt.<sup>22</sup> Im Jahr 2016 wurde bekannt, dass zwei prominente Youtuber aus der eSports-Szene in ihren Videos eine Glücksspielplattform für eSports-Wetten beworben hatten, an der sie selbst beteiligt waren, ohne dies kenntlich zu machen.<sup>23</sup> Auf dieser Plattform wird, wie auch bei vielen anderen eSports-Wetten, nicht um Geld, sondern geldwerte Features aus der

<sup>19</sup> <https://play.eslgaming.com/germany/> (abgerufen am 17.02.2017).

<sup>20</sup> <http://www.commerzbank-arena.de/veranstaltungen/veranstaltung/151-ESL-One-Frankfurt-2016> (abgerufen am 17.02.2017).

<sup>21</sup> UK Gambling Commission (2016).

<sup>22</sup> [http://www.koreatimes.co.kr/www/news/tech/2010/04/134\\_64247.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/news/tech/2010/04/134_64247.html) (abgerufen am 17.02.2017).

<sup>23</sup> Vgl. u. a. <http://www.computerbild.de/artikel/cbs-News-PC-Counter-Strike-Global-Offensive-Zwielichtige-Wettgeschaefte-15884529.html> (abgerufen am 17.02.2017).

Spielewelt (sogenannte „Skins“) gespielt. Dieser Umstand stellt eine bedeutende und in den kommenden Jahren drängender werdende Herausforderung für die Regulierung des eSports-Wettmarktes dar.

Von großer Bedeutung für Wetten auf eSports-Events ist zudem die Frage, inwieweit es sich bei eSports um einen anerkannten Sport handelt. Das Thema hat in den vergangenen Jahren zunehmende Aufmerksamkeit erfahren, da es unter anderem für die steuerliche Behandlung von eSports-Verbänden und Turnieren von großer Bedeutung ist. Im März 2016 beschäftigte sich der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses Berlin aufgrund einer Anfrage der Piratenfraktion mit der Frage, ob eSports als Sport zu deklarieren sei.<sup>24</sup> Während in dem Gutachten deutlich hervorgehoben wird, dass eine endgültige Beurteilung auf Bundesebene und in Kooperation mit dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) zu treffen sei, sehen die Autoren nach aktueller Rechtslage keine Veranlassung, eSports als Sport zu bewerten. Diese Einschätzung und die weitere Entwicklung der Diskussion werden auch für den Glücksspielmarkt von Bedeutung sein, da sich über diese Frage entscheidet, inwieweit Wetten auf eSports-Events als Sportwetten gelten und somit der gesonderten Regulierung für den Sportwettbereich unterliegen.<sup>25</sup>

Da eSports nicht als Sport anerkannt sind, fallen sie in Deutschland nicht in das graue Angebot der privaten Sportwettanbieter und sind somit illegal.

<sup>24</sup> Wissenschaftlicher Dienst Abgeordnetenhaus Berlin (2016).

<sup>25</sup> Die hier beschriebenen Grundzüge des eSports stellen eine dem Rahmen dieser Studie angepasste Ausschnittsbetrachtung dar. Eine detaillierte Analyse des Themas wird in einer zweiten Studie im Rahmen dieses Forschungsprojektes erfolgen, die sich auf die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Glücksspielmarkt konzentriert.

## Die rechtliche Situation in Deutschland

Bis heute ist es in Deutschland nicht gelungen, einen konsistenten rechtlichen Rahmen für den gesamten Glücksspielmarkt zu schaffen. Auf EU-Ebene ist das Thema Glücksspiel nicht explizit geregelt. Somit bestehen die Regulierungen der noch 28 EU-Mitgliedsstaaten nebeneinander. Grundsätzlich fallen Glücksspiele dabei unter die EU-Dienstleistungsfreizügigkeit (AEUV)<sup>26</sup> und können in einzelnen Mitgliedsstaaten nicht unbegründet verweigert werden. Möglich ist es aber – und darauf gründen in weiten Teilen die nationalen Regulierungen der Mitgliedsstaaten – Angebote einzuschränken, wenn diese Einschränkungen dem öffentlichen Wohl dienen.<sup>27</sup> Die meisten Mitgliedsstaaten wählen das Vorgehen einer nationalen Einschränkung des Marktes, was zu Problemen in einem integrierten Binnenmarkt führt – besonders vor dem Hintergrund des wachsenden Online-Marktes.

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über den derzeitigen Stand der Regulierung des Glücksspielmarktes in Deutschland und liefert damit den rechtlichen Hintergrund zum Verständnis der ökonomischen Einordnung. Eine detaillierte juristische Diskussion des Marktes liegt außerhalb des Studienkonzeptes der Verfasser und wird daher nicht vorgenommen.

Den aktuellen Rahmen für das Glücksspiel in Deutschland setzt der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV, 2012),<sup>28</sup> der im Jahr 2012 in Kraft trat. Die Glücksspielregulierung ist in Deutschland weitgehend Ländersache. Mit dem GlüStV haben sich die 16 Bundesländer gemeinsam auf die einheitliche Regelung weiter Teile des Marktes verständigt.<sup>29</sup>

Im GlüStV sind fünf Ziele festgelegt, die bei der Regulierung des Marktes gleichrangig zu verfolgen sind. So soll (1) das Entstehen von Spielsucht vermieden und (2) das Bedürfnis zu Spielen in geordnete Bahnen gelenkt werden. Zudem soll der (3) Jugend- und Spielerschutz gewährleistet werden. Die Regelungen sollen zudem dazu beitragen, dass (4) das Glücksspiel ordnungsgemäß durchgeführt wird und (5) die Integrität des sportlichen Wettbewerbs gewahrt bleibt.

Neben diesen generellen Zielen, die der deutschen Regulierung zu Grunde liegen, gibt es für die vier Spielformen jeweils spezifische rechtliche Grundlagen, die der Erreichung dieser Ziele dienen sollen.

---

<sup>26</sup> Europäische Union (2012).

<sup>27</sup> Vgl. EU-Kommission (2012).

<sup>28</sup> GlüStV (2012).

Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV).

<sup>29</sup> Schleswig-Holstein entschied sich im Jahr 2012 zunächst für eine eigene, deutliche liberalere Regulierung des Marktes. Im Jahr 2013 trat das Land aber dem GlüStV bei.

## Lotterien

Für die Veranstaltung von Primärlotterien herrscht in Deutschland ein staatliches Veranstaltungsmonopol. Konkret fällt nach dem GlüStV den Ländern „die ordnungsrechtliche Aufgabe [zu], ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen.“ Ferner ist die Anzahl der Annahmestellen zu begrenzen und dafür zu sorgen, dass „ein erheblicher Teil der Einnahmen“ über Abgaben und Steuern für gemeinwohlorientierte Zwecke aufgewandt wird, die Gewinnausschüttungsquoten sind festgelegt. Die Anzahl der Annahmestellen, die zugelassen werden, um die Ziele des GlüStV zu erfüllen, ist in den Ländern unterschiedlich geregelt und reicht von exakten quantitativen Vorgaben bis zu qualitativen Vorschriften sowie Regelungen zum Mindestabstand. In allen 16 deutschen Bundesländern gibt es je eine Lotteriegesellschaft, die vollständig oder überwiegend in der Trägerschaft des jeweiligen Landes Lotterien anbieten. Explizit geregelt sind dabei unter anderem die Anzahl der Ziehungen und der Spielerschutz. Während Online-Spiele in Deutschland grundsätzlich verboten sind, dürfen die Lotterieangebote des DLTB ihre Angebote – unter strengen Auflagen zur Wahrung des Spielerschutzes – im Internet vertreiben. Dazu gehören die klare Identifizierung und Authentifizierung der Spieler. Der Höchsteinsatz je Monat ist auf 1.000 Euro je Spieler festgelegt und zudem muss die Möglichkeit zur zusätzlichen Einrichtung persönlicher Limits gewährleistet werden. Außerdem sind schnelle Wiederholungen verboten, da diese hohe Suchtanreize setzen. Lotterien und Wetten dürfen nicht über dieselbe Domain angeboten werden.

Neben dem Angebot von Primärlotterien gibt es privatrechtlich organisierte Lotterien, die in Deutschland erlaubt sind. Dazu zählen neben den Soziallotterien, die von gemeinnützigen Organisationen angeboten werden, das Gewinnsparen oder auch Kleine Lotterien<sup>30</sup>. Zudem gibt es in Deutschland erlaubte gewerbliche Spielvermittler, die gegen eine Gebühr<sup>31</sup> die Teilnahme an konzessionierten Lotterien vermitteln.

Lotterien dürfen beworben werden, wenn diese Werbung die Ziele des GlüStV unterstützt. Die staatlichen Lotterien dürfen terrestrisch sowie online angeboten werden. Zweitlotterien privater Anbieter, die nicht über eine deutsche Lizenz als gewerbliche Spielvermittler verfügen, sind in Deutschland nicht erlaubt.

---

<sup>30</sup> Die zu entrichtenden Entgelte liegen unterhalb von 40.000 Euro und der Reinertrag kommt gemeinnützigen Zwecken zugute.

<sup>31</sup> Die Gebühr der gewerblichen Spielvermittler darf maximal ein Drittel der Beiträge der Spieler betragen.

## Wetten

Mit dem GlüStV wurde das staatliche Glücksspielmonopol in Teilen gelockert. So wurde eine „Experimentierphase“ von fünf Jahren eingeführt, in der im Bereich der Sportwetten 20 Konzessionen an private Anbieter ausgestellt werden sollten. Zuvor war im Bereich der Sportwetten nur das staatliche Angebot (Fußball-Toto und Oddset) in Deutschland zugelassen, welches auch weiterhin zugelassen ist. Das Konzessionsverfahren für private Anbieter wurde im August 2012 europaweit ausgeschrieben. Nach einem zweistufigen Auswahlverfahren sollten die 20 Konzessionen im September 2014 in Kraft treten. Dazu ist es allerdings bis heute nicht gekommen. Anbieter, die keine Konzession erhalten hatten, klagten gegen das Verfahren. So musste die Konzessionierung zunächst zurückgestellt werden. Mittlerweile ist das Konzessionsverfahren von mehreren juristischen Instanzen als fehlerhaft eingestuft worden. Zu den Gründen zählen, dass die EU-Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) verletzt worden und das Verfahren zudem nicht ausreichend transparent gewesen sei. In der zweiten Verfahrensrunde wurden außerdem Anforderungen an die Anbieter gestellt, die das Aufgabengebiet von Glücksspielanbietern sowie die Vorgaben des GlüStV überstiegen.<sup>32</sup> Dadurch ist in dem Konzessionsverfahren ein Schwebezustand entstanden, der nach der Einschätzung der Gerichte nicht zum Nachteil von Anbietern ausgelegt werden dürfe. Daher gehen die deutschen Behörden kaum gegen nicht-regulierte Sportwettanbieter vor, da dies zu Schadenersatzansprüchen führen könnte. Somit ist der deutsche Sportwettmarkt de jure klar reguliert, de facto findet allerdings ein Großteil der Marktaktivitäten unreguliert statt.<sup>33</sup> Ähnliches gilt für die Anbieter von Zweitlotterien, die ebenfalls nur über eine Wettlizenz in einem anderen EU-Land verfügen und somit der Sache nach illegal sind. Dennoch werden diese Anbieter nur teilweise verfolgt und ihr Angebot in Deutschland nicht wirksam unterbunden.

Für den Sportwettmarkt ist ab dem 1.1.2018 eine Neuregulierung vorgesehen, auf die sich die Ministerpräsidenten der Bundesländer im Dezember 2016 geeinigt haben. Diese Regulierung soll auf einem qualitativen und nicht quantitativen Ansatz beruhen und ein ordnungsgemäßes Konzessionsverfahren für private Anbieter ermöglichen. Die juristische Umsetzung steht noch aus.

Pferdewetten dürfen in Deutschland nach dem Rennwett- und Lotteriewettgesetz von Totalisatoren und konzessionierten Buchmachern angeboten werden. Eine Wett-Erlaubnis kann Totalisatoren nur erteilt werden, wenn diese die Sicherheit bieten, dass die Reinerträge des Wettbetriebs der Pferdezucht zugutekommen.

---

<sup>32</sup> Becker (2015).

<sup>33</sup> Becker (2016).

### **Spielbanken**

Das Spielbankrecht ist Ländersache. So besagt der GlüStV, dass die Begrenzung der Anzahl von Spielbanken nicht zentral geregelt, sondern auf Länderebene organisiert wird. Um eine Spielbankkonzession zu bekommen, müssen nach den Spielbankgesetzen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt werden. Diese betreffen unter anderem die Zuverlässigkeit von Betreibern, die Gewährleistung eines sicheren Spielbetriebs, den Jugendschutz, Werbebeschränkungen und Spielbankabgaben.<sup>34</sup>

Ein Online-Casinoangebot jeglicher Art ist in Deutschland verboten.<sup>35</sup> Dennoch generieren Online-Casinos in Deutschland Bruttospielerträge in signifikanter Höhe, was einen erheblichen Mangel des Vollzugs indiziert.

### **Geldgewinnspielgeräte**

Im Gegensatz zu Automaten in Spielbanken (Kleines Spiel) gelten Geldgewinnspielgeräte in Spielhallen und gastronomischen Betrieben als gewerbliche Angebote mit Unterhaltungscharakter. Somit fallen sie, anders als das Kleine Spiel in Spielbanken, nicht vollständig unter die Regulierung des GlüStV, sondern auch unter die Gewerbeordnung/Spielverordnung und sind daher auf Bundesebene geregelt. Zudem gelten die Ausführungs- und Spielhallengesetze der Länder.<sup>36</sup>

Für den Betrieb von Geldgewinnspielgeräten ist eine Konzession erforderlich, die an gewerbe-, bau- und glücksspielrechtliche Auflagen geknüpft ist. Neben Auflagen an den Antragsteller oder das technische Gerät ist die Anzahl der erlaubten Geräte geregelt: In Gaststätten dürfen derzeit höchstens drei Geräte aufgestellt werden, in Spielhallen sind es zwölf Geräte je Konzession, wobei eine Grundfläche von zwölf Quadratmetern je Geldgewinnspielgerät gewährleistet sein muss.<sup>37</sup>

Der 2012 in Kraft getretene GlüStV enthält darüber hinaus weitere Vorgaben für Gaststätten und Spielhallen. Neben Regelungen bezüglich des Einsatzes von Werbung und Sperrzeiten betrifft dies vor allem zwei Aspekte: Das Verbot von Mehrfachkonzessionen und die Mindestabstandsregelungen. Das Verbot von Mehrfachkonzessionen besagt, dass innerhalb

---

<sup>34</sup> Reeckmann (2015).

<sup>35</sup> Eine Ausnahme bilden die bereits angesprochenen Konzessionen, die in Schleswig-Holstein vor dem Beitritt zu GlüStV vergeben wurden und die noch bis 2018 gültig sind.

<sup>36</sup> Wild (2013).

<sup>37</sup> Hier kann es zwischen den Ländern vereinzelt zu Abweichungen von den hier dargestellten Durchschnittsniveaus kommen. So liegt der Höchstgrenze für Geräte je Konzession in Hamburg und Berlin etwa bei acht (Wild 2013).

eines Gebäudes nur eine Konzession vorliegen darf, womit die Höchstzahl von Geldgewinnspielgeräten in einem Gebäude auf zwölf begrenzt wird. Die Abstandsregelung – eine Höchstgrenze für Annahmestellen ist bei der Verteilung von Annahmestellen der Landeslotteriegesellschaften im Bereich der Lotterieangebote schon seit Jahren relevant<sup>38</sup> – legt fest, dass ein Mindestabstand zwischen zwei Spielhallen sowie zwischen Spielhallen und Jungendeinrichtungen wie Schulen und Sportstätten eingehalten werden muss. Die konkrete Ausgestaltung dieser bundeseinheitlichen Verordnung findet in jedem Bundesland über das jeweilige Landesspielhallengesetz bzw. Landesglücksspielgesetz statt. Für das Verbot von Mehrfachkonzessionen und die Mindestabstandsregelung gilt für Bestandsunternehmen eine fünfjährige Übergangsfrist, die ab Juli 2017 ausläuft. Danach müssen Entscheidungen getroffen werden, wie die veränderte Rechtslage umgesetzt werden kann. Ob es tatsächlich zu einer Schließung eines Großteils der derzeitigen Spielhallen – die möglichen Folgeeffekte dieser Schließungen werden in späteren Kapiteln ausführlich dargestellt – kommt, wie dies öffentlich diskutiert wird, ist derzeit noch unklar.

#### Vergleich der juristischen und der tatsächlichen Marktsituation

Der juristischen Übersicht der Glücksspielregulierung in Deutschland ist die tatsächliche Situation gegenüberzustellen. De facto existiert in Deutschland ein Glücksspielmarkt, der aus einem regulierten und einem nicht-regulierten – gleichsam politisch weitgehend geduldeten – Teil besteht. Während im regulierten Markt hohe Anforderungen an die Durchführung der Spiele oder den Spielerschutz herrschen, ist dies im nicht-regulierten Markt nicht der Fall.<sup>39</sup> Viele Sportwettanbieter, die ohne Konzession in Deutschland operieren, zahlen in Deutschland Sportwett- und Lotteriesteuern, da die Strafen auf Steuervergehen deutlich höher ausfallen als die Strafen für das Angebot illegalen Glücksspiels.<sup>40</sup> Schwierigkeiten bestehen darüber hinaus in Bezug auf die derzeitige Verteilung der Kompetenzen und Umsetzung des Vollzugs einer flächendeckenden Kontrolle der Regulierung.<sup>41</sup> Dies ist darauf zurückzuführen, dass mit dem GlüStV keine ausreichenden institutionellen Grundlagen des Vollzugs geschaffen wurden. Derzeit liegt die Aufsicht über das Glücksspielangebot in Deutschland in den Händen der Länder. Um bestehende Verwaltungsstrukturen nutzen zu können, sind für bestimmte Teilaufgaben die Behörden einzelner Länder zentral für ganz Deutschland zuständig.<sup>42</sup> Zudem liegt beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport derzeit die gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, die die Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden

<sup>38</sup> Eine weitere Diskussion erfolgt im Kapitel *Indirekte volkswirtschaftliche Effekte*.

<sup>39</sup> Vgl. u. a. Becker (2015).

<sup>40</sup> Becker (2016).

<sup>41</sup> Becker (2015).

<sup>42</sup> <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaeftsstelle-gluecksspiel/gluecksspielkollegium2/laenderuebergreifende> (abgerufen am 09.03.2017)

koordiniert.<sup>43</sup> Bundesweit zuständige Behörden mit entsprechender personeller und finanzieller Ausstattung sowie umfassenden Kompetenzen müssten implementiert werden, um die Durchführung der Bestimmungen des GlüStV in Deutschland effektiv zu vollziehen. Die mit der Neuordnung des GlüStV ab dem Jahr 2018 verbundene Option, dass den Ländern die Prüfung obliegt, wie der Vollzug gegenüber illegalen Angeboten verbessert werden kann, ist daher von großer Bedeutung. Gleiches gilt für die Diskussion, mittelfristig eine zentrale Anstalt des öffentlichen Rechts zu implementieren. Über diese Neuerungen kann eine eindeutige Regulierung des Glücksspiels in Deutschland erreicht und deren Umsetzung verbessert werden: Es sollte auf der einen Seite vom Gesetzgeber eindeutig geregelt werden, welche Spielformen in Deutschland zugelassen werden, während die Vollzugsbehörden effektiv gegen illegale Angebote vorgehen. Ein zum einen nicht-regulierter und zum anderen sanktionierter Schwarzmarkt der Größe, wie sie derzeit in Deutschland existieren, unterlaufen die Regulierung und verhindern, dass die intendierten Effekte erzielt werden können.

Noch komplexer ist die Strafverfolgung im Bereich des Online-Glücksspiels.<sup>44</sup> Möglichkeiten wie Internetsperren sind nach rechtlichen Auseinandersetzungen nicht in den GlüStV aufgenommen worden. Möglich ist es dagegen, Finanzierungsströme illegaler Glücksspielanbieter zu blockieren.<sup>45</sup> Aufgrund steuerlicher Vorteile operieren viele Anbieter von Online-Glücksspielen aus Steueroasen wie Malta oder Gibraltar. Ein wirksames Vorgehen deutscher Behörden ist in diesen Fällen faktisch kaum möglich.<sup>46</sup> Durch das Ausscheiden Großbritanniens aus der EU wird es bei dieser Praxis voraussichtlich zu einer Neusortierung des Marktes kommen: Aus britischen Gebieten angebotene Online-Glücksspiele fallen nach dem Austritt Großbritanniens nicht länger unter die Dienstleistungsfreizügigkeit der EU. Auch im Bereich der Verfolgung illegaler Online-Angebote soll es nach dem Beschluss der Ministerpräsidenten vom Dezember 2016, der Anfang 2017 unterschrieben wurde, bei einer zukünftigen Neugestaltung des GlüStV zu Veränderungen kommen. Diese müssen natürlich noch konkretisiert werden.

Neben der rechtlichen Grundlage des Vorgehens gegen illegale Online-Anbieter ist die technische Umsetzung relevant: Wie in vielen anderen Bereichen – so im Bereich der Unterhaltungsindustrie etwa beim illegalen Angebot von Medien wie Musik-, Fernseh- oder Kinoproduktionen – lassen sich Online-Angebote aus Drittstaaten nur bedingt effektiv bekämpfen. Von der EU-Kommission gibt es die Bestrebung, das Vorgehen gegen illegale

---

<sup>43</sup> Diese Aufgabe wird nach dem Änderungsstaatsvertrag von Hessen weitergegeben.

<sup>44</sup> Becker (2015).

<sup>45</sup> Becker (2015) und GlüStV (2012).

<sup>46</sup> Becker (2015).

Online-Anbieter EU-weit zu koordinieren.<sup>47</sup> Dies setzt natürlich eine gemeinsame Regulierung für den Bereich des Online-Glücksspiels voraus. In Sinne des GlüStV, das Glücksspiel in geordnete Bahnen zu lenken, lässt das Vorgehen bei Lotterien und der geplanten Neuordnung des Sportwettmarktes bereits regulierte Online-Angebote zu. Analog dazu wäre dies theoretisch auch in einem streng regulierten Online-Angebot an Casino-Spielen möglich. Bereits heute gibt es eine große Nachfrage nach Online-Casinospielen, wie die hohen Marktanteile von Online-Casinos im Bereich des nicht-regulierten Marktes zeigen (siehe Kapitel *Direkte volkswirtschaftliche Effekte*).

Die Regulierung von Glücksspielen war in Deutschland lange Zeit vorrangig am Bestreben der Suchtbekämpfung ausgerichtet. Mit dem GlüStV wurden neben der Suchtbekämpfung vier weitere Ziele etabliert, denen die Regulierung der Glücksspielteilmärkte dienen soll. Eine klare Begründung für die heterogene Regulierung einzelner Marktformen weist das Glücksspielgesetz allerdings nicht explizit aus. So steht etwa das Fortbestehen des staatlichen Veranstaltungsmonopols bei Primärlotterien einem privatwirtschaftlich organisierten Markt für Geldgewinnspielgeräte und einer Zwischenlösung (Experimentierphase im GlüStV, Neuregulierung ab 2018 geplant) für private Sportwettanbieter gegenüber. Diese Situation drückt das gesamte Spannungsfeld aus, in dem sich die Regulierung dieser Branche befindet.

Aus ökonomischer Sicht ist eine analytisch gestützte Grundlage der Glücksspielregulierung zu empfehlen, wenn diese den fünf Zielen des GlüStV effizient dienen soll. Ohne eine solche Fundierung besteht, wie bei jedem politischen Markteingriff, die Gefahr, dass Regulierungsansätze nicht die gewünschte Wirkung entfalten und sogar ungewollte Anreize bieten. So dürfte es etwa durch die Schließung von bis zu 50 Prozent der Spielhallen, die nach Schätzungen mit dem Inkrafttreten des Verbotes von Mehrfachkonzessionen und der Abstandsregelung erforderlich sein könnte,<sup>48</sup> zu Ausweichreaktionen kommen. Neben Verlagerungen im legalen Markt besteht dabei die Möglichkeit, dass ein gegebenenfalls zunehmender Anteil der Nachfrage im nicht-regulierten Online-Markt und im sanktionierten Schwarzmarkt befriedigt wird. So ist eine klare Regulierung aller Spielformen des Marktes und deren Vollzug geboten, damit eine Regulierung – unabhängig von ihrer Ausgestaltung – wirkungsvoll sein kann.

Dass Veränderungen der Regulierung komplexe Folgen nach sich ziehen können, lässt sich auch an einer möglichen Lockerung des staatlichen Lotteriemonopols aufgrund der relativ geringen Suchtrisiken dieser Spielformen<sup>49</sup> aufzeigen. Diese wäre nicht per se risikolos, da

---

<sup>47</sup> EU-Kommission (2012).

<sup>48</sup> Für eine detaillierte Analyse der möglichen Spielhallenschließungen im Zuge der Umsetzung neuer Regulierungen, siehe Kapitel *Indirekte volkswirtschaftliche Effekte*.

<sup>49</sup> Siehe u. a. Jarras (2015).

durch die zunehmende private Konkurrenz die Spielanreize der angebotenen Lotterien – etwa durch höhere Jackpots und häufigere Ziehungen – zunehmend erhöht würden, mit möglichen unerwünschten Konsequenzen für das Suchtrisiko dieser Spielform.<sup>50</sup>

Die Entscheidung, ob und nach welchen Kriterien Glücksspiele in Deutschland zugelassen und reguliert werden sollen, ist eine politische. Die derzeitige Antwort auf diese Frage ist im GlüStV hinterlegt. Eine wissenschaftliche Begleitung durch Soziologen, Psychologen und Wirtschaftswissenschaftler ist in der Folge eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Wirkungen von Markteingriffen analysiert werden und die Regulierung – gemessen an den Zielen des GlüStV – die gewünschten Wirkungen entfalten kann.

---

<sup>50</sup> Meyer (2016a).

## Direkte volkswirtschaftliche Bedeutung

### Die aktuelle Situation

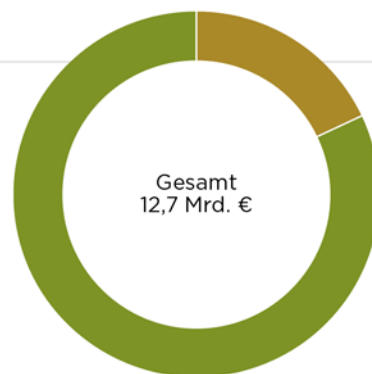
In einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung ist der deutsche Glücksspielmarkt ein Teil der Freizeitwirtschaft. Dieses Segment umfasst ein Marktvolumen von rund 300 Mrd. Euro.<sup>51</sup> Mit Bruttospielerträgen von knapp 13 Mrd. Euro im Jahr 2015 hat der regulierte und nicht-regulierte Glücksspielmarkt<sup>52</sup> damit einen nicht unwesentlichen Anteil am Umsatz des gesamten Freizeitsegmentes. Die zentrale Kennzahl für das Marktvolumen einzelner Spielformen des Glücksspielmarktes sind die erwähnten Bruttospielerträge, nicht die gesamten Spieleinsätze (und damit die gesamten Umsätze), da ein Großteil der Einsätze als Gewinne an die Spieler zurückfließt. Die Bruttospielerträge ergeben sich aus der Differenz der Spieleinsätze und der Gewinnauszahlungen. Aufgrund der rechtlichen Unklarheiten der deutschen Regulierung existiert zurzeit ein regulierter und ein nicht-regulierter<sup>53</sup> Teil des Glücksspielmarktes<sup>54</sup>. Insgesamt entfallen mit gut 80 Prozent und einem Wert von 10,4 Mrd. Euro mehr als vier Fünftel des Marktvolumens auf den regulierten Markt (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Anteil des regulierten und nicht-regulierten Marktes (2015)

Angaben in Milliarden Euro

10,4 Mrd. €  
Regulierter Markt

2,3 Mrd. €  
Nicht-regulierter Markt



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2015)

<sup>51</sup> Clement und Peren (2016).

<sup>52</sup> Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016).

<sup>53</sup> Unter dem nicht-regulierten Markt werden die Glücksspielangebote verstanden, die nicht über eine deutsche Glücksspiellizenz, aber über eine Lizenz im EU-Ausland verfügen. Diese werden insbesondere über das Internet vertrieben.

<sup>54</sup> Von einer Einbeziehung des sanktionierten Schwarzmarktes wird an dieser Stelle Abstand genommen, da für dieses Marktsegment nur grobe Schätzungen vorliegen. Bei einer Gesamtbetrachtung würde damit eine Genauigkeit suggeriert, die nicht angebracht erscheint. Eine Abschätzung der Größe des sanktionierten Schwarzmarktes findet daher in einer separaten Analyse statt (siehe Exkurs *Sanktionierter Schwarzmarkt*).

Gegenüber dem Vorjahr verzeichnet der Gesamtmarkt einen Zuwachs der Bruttospielerträge von fast acht Prozent<sup>55</sup>. Allerdings ist dieser relative Zuwachs vornehmlich auf den nicht-regulierten Markt zurückzuführen, der um über 30 Prozent p.a. zugenommen hat. Mit über 500 Mio. Euro nahm der nicht-regulierte Bereich damit nicht nur relativ, sondern auch absolut stärker zu als der regulierte Bereich, der um gut 400 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2014 gewachsen ist<sup>56</sup>. Dies entspricht einem Zuwachs von etwa vier Prozent p.a. Somit lässt sich an dieser Dynamik eine Verschiebung der Bedeutung der verschiedenen Marktsegmente ablesen: Der nicht-regulierte Teil des Marktes ist mit einem Anteil von knapp 18 Prozent deutlich kleiner als das regulierte Segment, weist aber schon seit Jahren stärkere Wachstumsraten auf und wird in einem insgesamt wachsenden Markt zunehmend größer. Dies bestätigt die Feststellung der EU-Kommission, dass die Umsetzung des Ansatzes, das Glücksspiel in Deutschland in geordnete Bahnen zu lenken, mit Blick auf den großen nicht-regulierten Markt gescheitert ist.<sup>57</sup> Die Tatsache, dass sich die Situation nicht verbessert und der nicht-regulierte Markt in Anteil und Volumen deutlich wächst, zeigt die ökonomische Unwirksamkeit der derzeitigen Regulierung sowie ein Vollzugsdefizit. Hier ist eine kohärente Neuregulierung des Marktes und der Vollzugsmöglichkeiten gefordert. Wachsende Bruttospielerträge bei leicht rückläufigen, aber auf hohem Niveau liegenden Spielerzahlen in Deutschland dokumentieren weiterhin eine große Nachfrage. Die Tatsache, dass diese Nachfrage zunehmend über den nicht-regulierten Markt befriedigt wird, steht sowohl den Interessen des Jugend- und Verbraucherschutzes als auch fiskalischen Einnahmeinteressen entgegen.

---

<sup>55</sup> Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016).

<sup>56</sup> Die Zahlen zum deutschen Glücksspielmarkt unterliegen allerdings ständigen Revisionen und auch einer Änderung in der Abgrenzung, so dass sich diese Zahlen von anderen aktuellen Quellen unterscheiden können (ebda.).

<sup>57</sup> Vgl. u. a. Willmroth (2015).

### Regulierter Markt

Zum regulierten Markt gehören alle Angebote, die mit einer deutschen Glücksspielkonzession am Markt operieren.<sup>58</sup> Konkret unterscheidet man folgende Kategorien:

- ▶ Geldgewinnspielgeräte in Spielhallen/Gaststätten
- ▶ Staatliche Lotterien
- ▶ Casinospiele in staatlichen Spielbanken
- ▶ Soziallotterien
- ▶ Sparlotterien der Sparkassen/Volks- und Raiffeisenbanken
- ▶ Klassenlotterien der gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL)
- ▶ Sportwetten des Deutschen Lotto- und Totoblocks sowie
- ▶ Pferdewetten der Rennvereine und gewerblichen Buchmacher.

In diesem Marktsegment entfällt der mit Abstand größte Anteil der Bruttospielerträge auf Geldgewinnspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten. Diese machen mit 5,3 Mrd. Euro über die Hälfte der Bruttoerlöse des regulierten Marktes aus, gefolgt von den staatlichen Lotterien und Sportwetten des DLTB, deren Anteil mit 3,7 Mrd. Euro bei einem Drittel des Bruttospielerträge des regulierten Marktes liegt. Der Löwenanteil des DLTB entfällt dabei auf die Lotterieangebote, welche ein Volumen von über 3,6 Mrd. Euro auf sich vereinen. Dies deutet auf eine markante Diskrepanz zwischen dem regulierten und nicht-regulierten Marktsegment hin: Sportwetten, die zum größten Teil im nicht-regulierten Marktsegment stattfinden, spielen für die Bruttospielerträge des DLTB eine zu vernachlässigende Rolle. Das Volumen der Sportwetten<sup>59</sup> liegt im nicht-regulierten Segment um einen Faktor zehn höher als im regulierten und wächst stetig.

Im regulierten Markt folgen die staatlichen Spielbanken und Soziallotterien mit jeweils fünf bzw. vier Prozent Marktanteil. Die restlichen vier Prozent verteilen sich auf die Sparlotterien, Klassenlotterien und Pferdewetten (siehe Abbildung 6). Insbesondere das Interesse an Pferdewetten hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung verloren und ist mittlerweile nur noch von untergeordneter Bedeutung für den deutschen Markt.

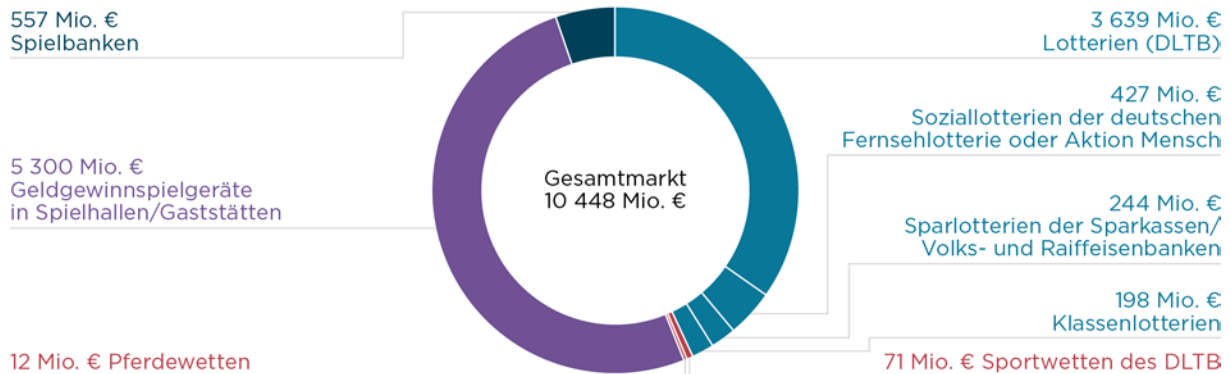
---

<sup>58</sup> Die noch mit einer Glücksspielkonzession Schleswig-Holsteins operierenden Unternehmen werden gemeinhin nicht als Teil des regulierten deutschen Glücksspielmarktes gewertet, da sich die Konzession geografisch auf Schleswig-Holstein beschränkt. Online-Anbieter, die bundesweit operieren, sind somit Teil des nicht-regulierten Marktes.

<sup>59</sup> Die Schätzungen beziehen sich auf das nicht-regulierte Onlineangebot.

Abbildung 6: Bruttospielerträge im regulierten Markt (2015)

Angaben in Millionen Euro



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016)

### Nicht-regulierter Markt

„Gambling is the future of the internet. You can only look at so many dirty pictures“. Simon Noble, Executive Director Intertops.<sup>60</sup>

Auf dem nicht-regulierten Markt agieren durchweg Anbieter, die nicht über eine Glücksspielkonzession in Deutschland verfügen, aber in einem anderen Land der EU zugelassen sind, und in vielen Fällen aus dem Ausland operieren. Aus diesem Grund ist es nicht verwunderlich, dass die Angaben zu den Marktvolumina nur geschätzt werden können. Im Wesentlichen beziehen sich die Zahlen auf die Angaben der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016). Weitergehende Angaben, etwa von Clement und Peren (2016), entsprechen in ihrer Größenordnung weitgehend den hier verwendeten Zahlen.

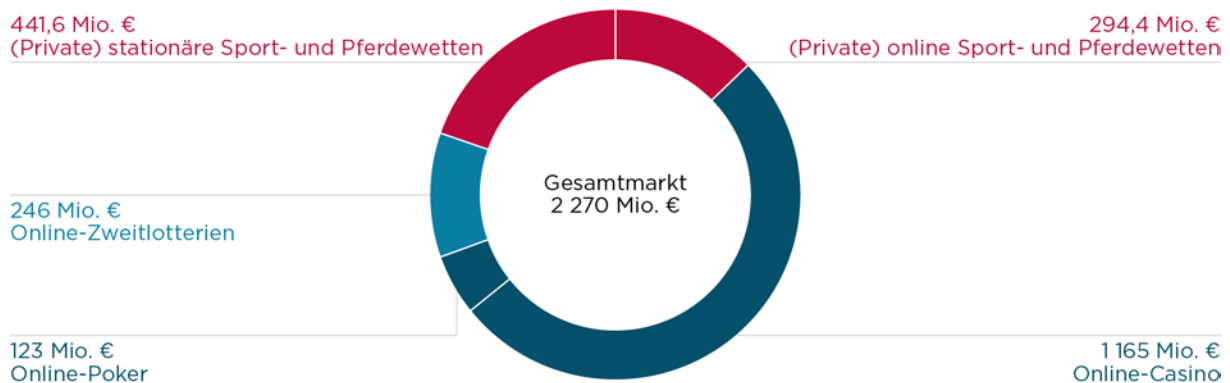
Wie bereits angesprochen, steht der regulierte Markt gerade durch das Online-Glücksspiel in starker Konkurrenz zum nicht-regulierten Markt. Denn das nicht-regulierte Segment kann über diesen Vertriebskanal ein deutlich breiteres Angebot präsentieren, wobei sich die Anbieter den Anforderungen der deutschen Regulierung entziehen. Besonders stark wirkt sich dies im Bereich der Sportwetten aus, bei denen staatliche Wettanbieter unter der Marke Oddset in ihrer Angebotsvielfalt deutlich hinter der internationalen Konkurrenz zurückbleiben und daher eine nur untergeordnete Rolle im Markt für Sportwetten spielen. Vergleicht man die Onlinevolumina beider Marktsegmente, hat der regulierte Online-Markt in Relation zum nicht-regulierten Online-Markt nur einen Anteil von etwa 16 Prozent am gesamten Online-Markt.

<sup>60</sup> Rogers (2005).

Soweit die Datenlage eine quantitative Einschätzung erlaubt, entfallen etwa vier Fünftel des Marktvolumens im nicht-regulierten Markt auf das Online-Spiel.<sup>61</sup> Die weitere Aufgliederung zeigt rund fünfzig Prozent für Online-Casinos sowie 13 Prozent für Online-, Sport- und Pferdewetten. Elf Prozent entfallen auf die Online-Zweitlotterien und der Bereich Online-Poker schlägt nach einem deutlichen Abwärtstrend in den vergangenen Jahren noch mit gut fünf Prozent zu Buche (siehe Abbildung 7). Auch wenn die Anzahl der terrestrischen privaten Sportwettstandorte in den vergangenen Jahren gewachsen ist, ist davon auszugehen, dass sich die Dominanz des Online-Angebotes für den nicht-regulierten Markt weiter erhöhen wird. Denn ausländische Anbieter digitaler Spielangebote sind für deutsche Behörden kaum zu belangen. Die Veränderung der Bestimmungen für Spielhallen könnte das Geschäft noch weiter zu Online-Angeboten verschieben.

Abbildung 7: Bruttospielerträge im nicht-regulierten Markt (2015)

Angaben in Millionen Euro



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016)

Auffallend ist die Dominanz des Online-Casinosegmentes, das mehr als die Hälfte des gesamten nicht-regulierten Marktes ausmacht. Zu Beginn der 2000er Jahre war die Dominanz noch nicht so ausgeprägt, da der Bereich Online-Poker eine deutlich größere Bedeutung hatte. Hier ist eine gewisse Marktsättigung zu beobachten. Zudem wurden große US-Anbieter, die auch am deutschen Markt operierten, aus rechtlichen Gründen im Jahr 2011 geschlossen und sind bis heute nur in Teilen auf den Markt zurückgekehrt. Daher hat der Bereich des Online-Pokers

<sup>61</sup> Der stationäre Vertrieb macht geschätzt nur 40 Prozent am Gesamtvolumen der Sport- und Pferdewetten aus. Diese von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder ausgewiesene Relation wird allerdings von anderen Studien in Zweifel gezogen. Diese gehen tendenziell von einem umgekehrten Verhältnis aus (vgl. Clement und Peren 2016).

nicht mehr die Zuwachszahlen und die Bedeutung, wie sie noch Anfang der 2000er Jahre zu verzeichnen war.

Darüber hinaus ist diese Dominanz der Online-Casinos auf dem nicht-regulierten Markt aus zwei weiteren Gründen von Bedeutung:

Zum einen sind Sportwetten in der öffentlichen Wahrnehmung wesentlich präsenter, nicht zuletzt aufgrund ihrer besonders im Sport wachsenden Ausgaben für Marketing und Sponsoring. Auch die gescheiterte Vergabe von 20 Konzessionen an private Sportwettanbieter, die laut GlüStV für eine fünfjährige Experimentierphase vorgesehen war, sowie die geplante Neuregulierung des Sportwett-Marktes ab dem Jahr 2018 haben ein größeres mediales Interesse ausgelöst.

Zum anderen ist eine Freigabe von Online-Casinos in Deutschland nicht vorgesehen. Während die Duldung von privaten Sportwettanbietern unter bestimmten Voraussetzungen damit zu erklären ist, dass das gescheiterte Konzessionsverfahren für private Anbieter bei einem konsequenten Vorgehen der deutschen Behörden gegen diese Anbieter zu Schadensersatzforderungen führen könnte, trifft dieses Argument für Online-Casinos nicht zu. Diese berufen sich aufgrund der EU-Dienstleistungsfreizügigkeit zwar ebenfalls darauf, in einem Graubereich zu operieren. Wie aber bereits zuvor erwähnt, ist dies eine problematische Situation, weil ein Spielsegment außerhalb der deutschen Regulierung den Zielen des GlüStV entgegensteht und negative ökonomische Folgewirkungen hat. Eine Lösung wäre entweder eine rechtlich konsequente Verfolgung oder eine Überführung in den regulierten Markt unter klaren regulatorischen Auflagen.

#### **Exkurs: Sanktionierter Schwarzmarkt**

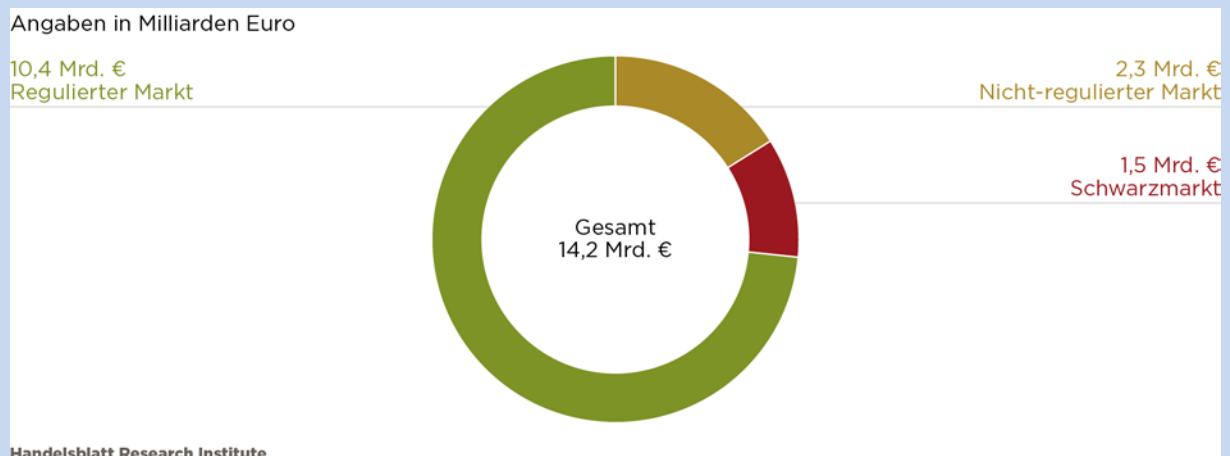
Die Abschätzung der Größe des sanktionierten Schwarzmarktes – darunter fallen insbesondere die illegalen Online-Anbieter, die in keinem Mitgliedsstaat der EU konzessioniert sind – gestaltet sich als äußerst schwierig. Der sanktionierte Schwarzmarkt operiert per Definition außerhalb der Legalität und damit auch außerhalb der Erhebung von Marktdaten. Zudem liegen bisher nur sehr wenige Studien zu dieser Thematik vor.<sup>62</sup>

Für eine grobe Abschätzung des sanktionierten Schwarzmarkt-Volumens bietet es sich an, den Anteil des Schwarzmarktes am gesamten Glücksspielmarkt mit der Größenordnung zu beziffern, wie sich auch die gesamte Schattenwirtschaft zur gesamtwirtschaftlichen Produktion verhält. Basierend auf einer Untersuchung von Brockmann und Schneider (2015) soll der Schwarzmarktanteil in Deutschland aktuell bei rund zwölf Prozent des Bruttoinlandsprodukts

<sup>62</sup> Vgl. Clement und Peren (2016).

liegen. Gemäß der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder beläuft sich der regulierte und nicht-regulierte Markt auf Bruttospielerträge von etwa 12,7 Mrd. Euro im Jahr 2015. Daraus lässt sich ein Schwarzmarktvolumen von rund 1,5 Mrd. Euro abschätzen. Auf ähnliche Größenordnungen kommen ältere Ergebnisse, die den Anteil des sanktionierten Schwarzmarktes im Glücksspielbereich auf etwa 0,05 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beziffern.<sup>63</sup> Gleichermaßen lassen Analogieüberlegungen zwischen Deutschland und anderen europäischen Ländern wie der Schweiz und Dänemark, für die detailliertere Daten vorliegen, in etwa auf das gleiche Volumen schließen.<sup>64</sup> Bei einer Gesamtbetrachtung des deutschen Glücksspielmarktes inklusive des sanktionierten Schwarzmarktes ergäbe sich damit für den regulierten Markt ein Anteil von etwa 73 Prozent, für den nicht-regulierten Bereich 16 Prozent und auf den Schwarzmarkt entfielen elf Prozent der Bruttospielerträge (Abbildung 8). Insgesamt gehen Schätzungen demnach davon aus, dass mehr als ein Viertel der Erträge sowohl einer direkten Regulierung als auch dem direkten fiskalischen Zugriff entzogen sind.

Abbildung 8: Der deutsche Glücksspielmarkt 2015 inkl. des sanktionierten Schwarzmarktes



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016); Eigene Berechnung in Anlehnung an Clement und Peren (2016)

<sup>63</sup> Savona und Riccardi (2015).

<sup>64</sup> Clement und Peren (2016).

## Längerfristige Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes

Eine Betrachtung der Entwicklung der Marktvolumina der unterschiedlichen Segmente über die letzte Dekade lässt eine qualitative Verschiebung bei den unterschiedlichen Subkategorien erkennen. So haben im regulierten Markt nur die Bruttospielerträge der Geldgewinnspielgeräte und der Soziallotterien zugenommen, während alle anderen Bereiche Marktanteile verloren haben und im Volumen zurückgegangen sind. Im nicht-regulierten Bereich ist dagegen nur das Marktvolumen im Online-Poker rückläufig, insgesamt nimmt der nicht-regulierte Teil zunehmend Raum im deutschen Markt ein. Bei den Zweitlotterien ist die Datenbasis noch unzureichend, sodass man noch nicht von längerfristigen Trends sprechen kann. In jüngerer Vergangenheit sind aber auch hier Umsatzzuwächse zu verzeichnen (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Langfristige Entwicklung der Segmente des deutschen Glücksspielmarktes

Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes in den letzten Jahren

 Zunahme zur Vorperiode  Abnahme zur Vorperiode

| Markt           | Segmente                                             | langfristig                                                                         |                                                                                     | mittelfristig                                                                       |                                                                                       | kurzfristig                                                                           |                                                                                       |
|-----------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|                 |                                                      | Zehn-Jahres-Veränderung                                                             |                                                                                     | Drei-Jahres-Veränderung                                                             |                                                                                       | Ein-Jahres-Veränderung                                                                |                                                                                       |
|                 |                                                      | 2006 vs. 2015                                                                       |                                                                                     | 2012 vs. 2015                                                                       |                                                                                       | 2014 vs. 2015                                                                         |                                                                                       |
|                 |                                                      | Vertrieb                                                                            | BSE                                                                                 | Vertrieb                                                                            | BSE                                                                                   | Vertrieb                                                                              | BSE                                                                                   |
| Reguliert       | Spielbanken                                          |  |  |  |  |  |  |
|                 | Geldgewinnspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten |  |  |  |  |  |  |
|                 | Deutscher Lotto-Toto-Block                           |  |  |  |  |  |  |
|                 | Klassenlotterien                                     |  |  |  |  |  |  |
|                 | Soziallotterien                                      | -                                                                                   |  | -                                                                                   |  | -                                                                                     |  |
|                 | Sparlotterien                                        | -                                                                                   |  | -                                                                                   |  | -                                                                                     |  |
|                 | Pferdewetten (nur Rennvereine)                       | -                                                                                   |  | -                                                                                   |  | -                                                                                     |  |
| Nicht-reguliert | Sport- und Pferdewetten                              |  |  |  |  |  |  |
|                 | Online-Casino                                        | -                                                                                   |  | -                                                                                   |  | -                                                                                     |  |
|                 | Online-Poker                                         | -                                                                                   |  | -                                                                                   |  | -                                                                                     |  |
|                 | Online-Zweitlotterien                                | -                                                                                   | -                                                                                   | -                                                                                   |  | -                                                                                     |  |

Handelsblatt Research Institute

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016), BSE (Bruttospielerträge)

### Umsatzentwicklung des deutschen Glücksspielmarktes

Da ein großer Teil der Spieleinsätze in Form von Gewinnausschüttungen an die Spieler zurückfließt, werden für die Analyse des Glücksspielmarktes in der Regel die Bruttospielerträge herangezogen. Dies ist für brancheninterne Vergleiche und Entwicklungen sinnvoll, erlaubt jedoch nicht, die Branche mit anderen Sektoren der Volkswirtschaft zu vergleichen. Dafür ist die Betrachtung über andere Kennzahlen, namentlich den Umsatz und den vom statistischen Bundesamt ausgewiesenen steuerbaren Umsatz, eher geeignet.

Die folgende Diskussion bezieht sich nur auf den regulierten Bereich des Glücksspielmarktes, da für dieses Segment offizielle Zahlen vorliegen. Dabei wird für Vergleichsbranchen auf die Konjunktur- und Strukturhebungen des statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Die Umsätze im regulierten deutschen Glücksspielmarkt beliefen sich im Jahr 2014 auf knapp 35 Mrd. Euro.<sup>65</sup> Das entspricht etwas mehr als der Hälfte dessen, was die Deutschen pro Jahr für Bekleidung ausgeben. Vergleicht man dies außerdem mit der Schlüsselbranche der deutschen Industrie, dem Automobilsektor, so beträgt der Umsatz der Glücksspielunternehmen rund ein Viertel des Inlandsumsatzes, der im Automobilbereich umgesetzt wird. Gerade die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass für diesen Kernbereich der deutschen Industrie seitens der Politik oftmals unterstützend eingegriffen worden ist. Weitere Vergleiche zeigen, dass der Umsatz des regulierten deutschen Glücksspielmarktes in etwa doppelt so hoch liegt wie der inländische Umsatz der pharmazeutischen Industrie und rund dreimal so hoch wie die inländische Möbelproduktion.

In der jüngeren Vergangenheit wies der regulierte deutsche Glücksspielmarkt eine ähnliche Dynamik wie die Gesamtwirtschaft auf. Im Jahr 2014 nahm der Glücksspielumsatz gegenüber dem Vorjahr um 1,4 Prozent zu, während im Jahr davor der Zuwachs bei 3,3 Prozent lag. Zum Vergleich: Der nominale Produktionswert der deutschen Volkswirtschaft nahm in diesen beiden Jahren um 1,1 Prozent (2013) beziehungsweise 2,9 Prozent (2014) zu.

Die Bedeutung des Segmentes der Geldgewinnspielgeräte ist bei der Betrachtung des gesamten Umsatzes noch einmal deutlich höher, als es die Analyse der Bruttospielerträge aufzeigt. Mit einem Umsatz von rund 20 Mrd. Euro machen Geldgewinnspielgeräte nahezu 60 Prozent des regulierten Gesamtmarktes aus.

An zweiter Stelle folgt der Deutsche Lotto- und Totoblock mit einem Umsatzvolumen von knapp sieben Mrd. Euro, entsprechend einem Anteil von einem Fünftel.

---

<sup>65</sup> Meyer (2016b).

Die Spielbankumsätze machen mit knapp sechs Mrd. Euro noch 16 Prozent aus, während sich die übrigen gut vier Prozent auf die Sozial-, Spar- und Klassenlotterien sowie die Pferdewetten verteilen (siehe Abbildung 10).

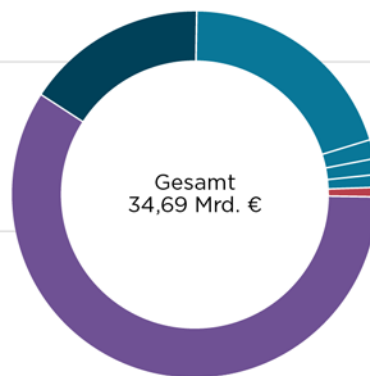
Für sich genommen schwanken die Umsätze im DLTB in den letzten Jahren relativ stabil um sieben Mrd. Euro p.a. und liegen im Jahr 2016 bei 7,3 Mrd. Euro.<sup>66</sup> Dies allein ist etwas mehr, als mit der Herstellung an Bekleidung im Inland erwirtschaftet wird.

Abbildung 10: Der regulierte Glücksspielmarkt nach Spielformen: Gesamtumsatz (2014)

Umsatz in Milliarden Euro

5,65 Mrd. €  
Spielbanken

20,52 Mrd. €  
Geldgewinnspielgeräte  
in Spielhallen/Gaststätten



6,98 Mrd. €  
Staatliche Lotterien und Sportwetten des DLTB

0,61 Mrd. €  
Soziallotterien der deutschen  
Fernsehlotterie oder Aktion Mensch

0,52 Mrd. €  
Sparlotterien der Sparkassen/  
Volks- und Raiffeisenbanken

0,35 Mrd. €  
Klassenlotterien der gemeinsamen  
Klassenlotterie der Länder (GKL)

0,34 Mrd. €  
Pferdewetten der Totalisatoren  
und gewerblichen Buchmacher

Handelsblatt Research Institute  
Quelle: Meyer (2016b)

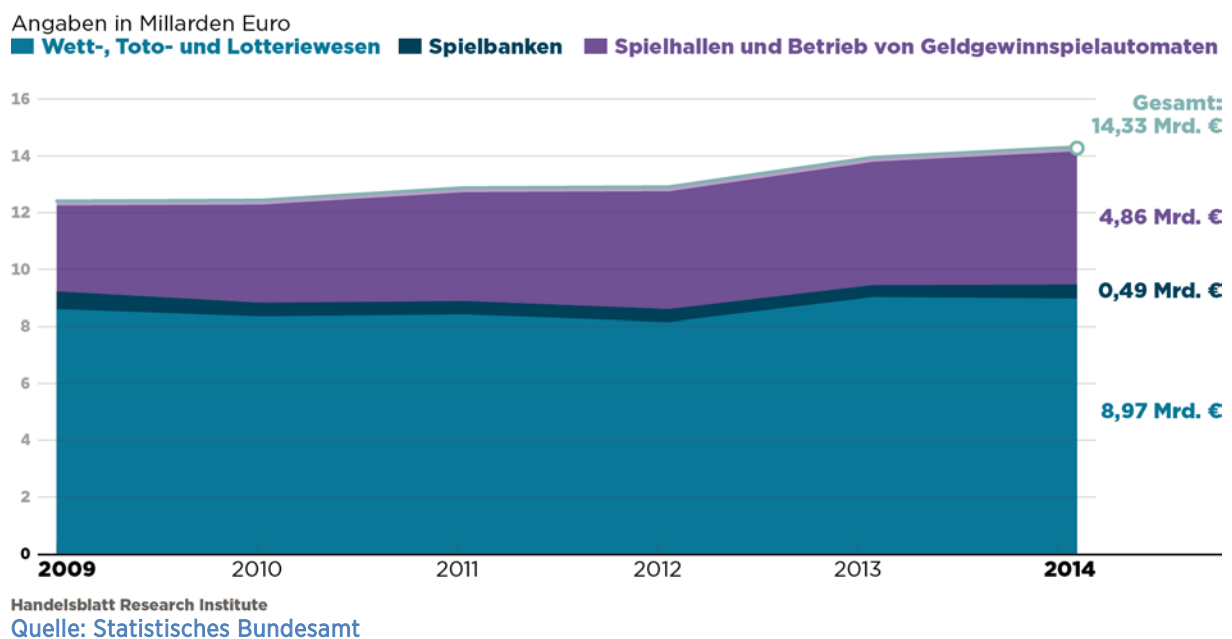
Hinsichtlich der realwirtschaftlichen Bedeutung ist der Bereich der Geldgewinnspielgeräte auch deswegen von Bedeutung, da dort eine nicht zu vernachlässigende Wertschöpfung in der Industrieproduktion generiert wird. Nach Vieweg (2016) sind dabei zwei Beobachtungen von Belang: (1) Die Upstream-Umsätze – der Aufstellung vorgelagerte „Umsätze von Herstellern, Großhandel und anderen branchenspezifischen Dienstleistern mit Aufstellerunternehmen“ – haben mit 850 Millionen Euro p.a. ein beachtliches Volumen, welches in den Jahren 2012 bis 2015 weitgehend konstant geblieben ist. (2) Die Umsätze der Industrieproduktion sind von 355 Millionen Euro im Jahr 2012 auf 570 Millionen Euro im Jahr 2015 und damit um rund 60 Prozent gestiegen. Dies ist unter anderem auf eine anziehende Automatenproduktion zurückzuführen. Diese wird dadurch erklärt, dass die Gesamtzahl der aufgestellten Geldgewinnspielgeräte in den vergangenen Jahren zwar nicht angestiegen ist, die Konkurrenz zwischen den Aufstellern aber zunehmend über die Qualität der Geräte geführt wird, womit in höherem Maße Forschungs- und Entwicklungsausgaben verbunden sind.

<sup>66</sup> DLTB (2017).

### Entwicklung der steuerbaren Umsätze

Relevant für die fiskalische Bedeutung des Glücksspielmarktes ist aber nicht der gesamte Umsatz, sondern der steuerbare Umsatz. Dieser steuerbare Umsatz aus Lieferungen und Leistungen wird offiziell vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen und hat sich gemäß dieser Angaben in den letzten fünf Jahren um mehr als 15 Prozent auf 14,3 Mrd. Euro erhöht (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11: Steuerbarer Umsatz des deutschen Glücksspielmarktes



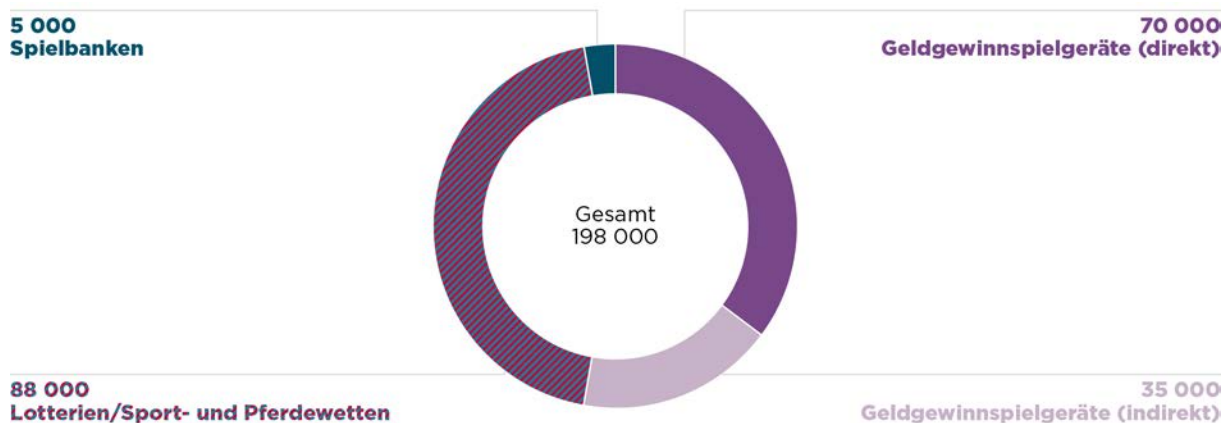
Die 14,3 Mrd. Euro teilen sich dabei wie folgt auf: 63 Prozent auf das Wett-, Toto- und Lotteriewesen, 34 Prozent auf die Geldgewinnspielgeräte und drei Prozent auf die Spielbanken.

In den vergangenen fünf Jahren hat sich der Anteil bei den Spielhallen und dem Betrieb von Geldgewinnspielgeräten von einem Viertel auf über ein Drittel erhöht. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil des Wett-, Toto- und Lotteriewesens von etwa 70 Prozent auf knapp zwei Drittel zurückgegangen. Zudem hat sich der ohnehin schon niedrige Anteil der Spielbanken noch einmal von knapp fünf Prozent auf 3,5 Prozent verringert.

### Arbeitsplätze

Die Anzahl der Beschäftigten im deutschen Glücksspielmarkt lässt sich nur abschätzen. Denn zum einen liegen nur für Teilbereiche offizielle Zahlen vor, zum anderen ist das Angebot von Glücksspielen in vielen Betrieben nur ein Teil des Gesamtangebotes, etwa in Gaststätten und Lotterieannahmestellen. In einer Abschätzung der Gesamtbeschäftigten der Branche kommt man auf etwa 198.000<sup>67</sup> direkt und indirekt Beschäftigte im regulierten und nicht-regulierten deutschen Glücksspielmarkt, der mit Abstand größte Teil im regulierten Markt. Zum Vergleich: Dies entspricht in etwa der Summe der Beschäftigten im Bereich der Pharma- und Möbelindustrie in Deutschland. Die Beschäftigten im deutschen Glücksspielmarkt verteilen sich auf rund 70.000 direkt<sup>68</sup> und 35.000 indirekt<sup>69</sup> Beschäftigte im Sektor der Geldgewinnspielgeräte, etwa 88.000 Beschäftigte im Bereich des Lotteriewesens und der Sport- und Pferdewetten<sup>70</sup> sowie bis zu 5.000 Beschäftigte<sup>71</sup> im Bereich der Spielbanken (Abbildung 12).

Abbildung 12: Mitarbeiter der Glücksspielbranche in Deutschland (2015)



Handelsblatt Research Institute

Quelle: VDAI (2016); Clement und Peren (2016); Lotto Sachsen-Anhalt (2016); eigene Berechnungen

<sup>67</sup> Eine Schätzung von Clement, Peren und Terlau (2012) kommt auf eine ähnliche Größenordnung von 200.000 Beschäftigten.

<sup>68</sup> VDAI (2016).

<sup>69</sup> Clement und Peren (2012) weisen damit Arbeitsplätze in Zulieferbetrieben sowie in Bereichen wie Service oder technischer Support aus.

<sup>70</sup> Eigene Berechnung auf Basis der Geschäftsberichte der Landeslotteriegesellschaften. Basis: Lotto Sachsen-Anhalt (2016).

<sup>71</sup> Verschiedene Quellen gehen von Zahlen zwischen 2000 (DSBV (2015)) bis 5000 (VDAI, abgerufen 16.02.2017) aus.

Die Situation der Spielhallen in Deutschland wird sich ab Juli 2017 deutlich verändern, wenn die gesetzlichen Regelungen zur Verminderung der Anzahl von Spielhallenstandorten in Kraft treten. Die bislang umfassendste Prognose der Auswirkungen auf das Spielhallenangebot wurde im Februar 2015 von Smartcon veröffentlicht.<sup>72</sup>

Diese Analyse von Smartcon ist auf die Situation in Westdeutschland fokussiert und prognostiziert, dass von den in die Betrachtung einbezogenen 7.263 Spielhallen-Standorten und 132.454 Geldgewinnspielgeräten mindestens 58 Prozent der Spielhallen<sup>73</sup>, in denen 75 Prozent der Geldgewinnspielgeräte stehen, ab Juli 2017 werden schließen müssen. Dies, so die Schlussfolgerung, würde dazu führen, dass Tausende Arbeitsplätze abgebaut werden. Zudem dürften die Steuereinnahmen merklich zurückgehen und zumindest temporär könnte es zu Immobilienleerständen kommen. Profitieren davon würden die auf dem nicht-regulierten Markt agierenden Anbieter. Im Falle des Zutreffens dieser Smartcon-Prognose würden knapp 5.000 Spielhallenstandorte allein in Westdeutschland geschlossen. Die Prognose von Smartcon beruht auf einer Reihe von Annahmen darüber, welche Spielhallen tatsächlich geschlossen werden. Im Einzelnen erwarten die Autoren, dass Standorte mit Mehrfachkonzessionen ausnahmslos geschlossen würden, für die Abstandsregelung werden landesspezifische Regelungen zu Grunde gelegt. Eine exakte Interpretation der prognostizierten Zahlen ist durch die Unsicherheiten, die es bei den jeweiligen Annahmen noch gibt, nicht möglich. So könnte es zu einem Substitutionseffekt kommen, wenn Spielhallen-Standorte an anderer Stelle eröffnet werden und Schließungen durch Härtefallregelungen in einzelnen Fällen vermieden werden. Daher kann man die genaue Zahl der Schließungen noch nicht beziffern. Die Smartcon-Prognose bildet somit den oberen Rand.<sup>74</sup> Nichtsdestoweniger gibt sie einen realistischen quantitativen Eindruck, in welcher Größenordnung sich die Marktveränderung abspielen könnte.<sup>75</sup>

Ebenfalls in die Smartcon (2015)-Analyse einbezogen werden die Folgen für das Angebot von Arbeitsplätzen in diesem Segment. So wird ein Wegfall von bis zu 37.000 Arbeitsplätzen prognostiziert, vor allem im Bereich des Service-Personals. Dies entspricht etwa der Hälfte aller Arbeitsplätze, die im Segment der Geldgewinnspielgeräte derzeit angeboten werden. Selbst für den Fall, dass nur ein Drittel der Spielhallen betroffen wäre, hätte dies einen Verlust von Arbeitsplätzen in der Größenordnung von 17.000 und 25.000 Stellen zur Folge. Hinzu kämen 18.500 bedrohte Arbeitsplätze in verwandten Bereichen, wie Entwicklung und Vertrieb.

<sup>72</sup> Smartcon (2015).

<sup>73</sup> In westdeutschen Städten über 10.000 Einwohner.

<sup>74</sup> Die Effekte unterscheiden sich zudem deutlich nach Bundesländern und können bei strikter Auslegung bei über 90 Prozent betroffener Spielhallen in einigen Ländern liegen.

<sup>75</sup> Weitere Prognosen kommen zu Ergebnissen in ähnlicher Größenordnung, z. B. Becker und Heinze (2014); Köstler-Messaoudi (2016).

Es darf vermutet werden, dass in anderen Branchen die Risiken eines solchen Beschäftigungsabbaus die Politik auf den Plan gerufen hätte – so wie es etwa bei der Zerschlagung der Supermarktkette Kaiser's Tengelmann im Jahr 2016 der Fall war.

Unter der Annahme, dass es durch die Verringerung des Angebotes an regulierten terrestrischen Spielangeboten zu einem signifikanten Rückgang des pathologischen Spielens käme, was empirisch nicht eindeutig gesehen wird<sup>76</sup>, wäre dieser unbestreitbare Nutzen gegen die ökonomischen Kosten des Markteingriffes – insbesondere einen Wegfall von Arbeitsplätzen vornehmlich im unteren Lohnsegment – abzuwägen.

Dem Ansatz der quantitativen Spielhallenregulierung liegt die Annahme zugrunde, dass eine Einschränkung des Angebotes zu einem Rückgang der im Umfeld dieses Spiels auftretenden Probleme wie das problematische und pathologische Spielverhalten führt. Der Zurückdrängung des pathologischen Spielens über eine striktere Regulierung des regulierten Marktes steht allerdings immer das Risiko einer verstärkten Nutzung von Spielangeboten außerhalb der deutschen Regulierung gegenüber.<sup>77</sup> Ein Indiz, dass Substitutionseffekte möglich sind, ist das überproportionale Wachstum im nicht-regulierten Glücksspielmarkt. Im Bereich der Spielhallenregulierung deuten darauf im Besonderen die Ausbreitung von Online-Casinos im nicht-regulierten Markt sowie der Betrieb von 40.000 bis 50.000 illegalen terrestrischen Geldgewinnspielgeräten auf dem sanktionierten Schwarzmarkt hin. Die Regulierung der legalen Glücksspielmärkte muss daher von einer rigideren Bekämpfung illegaler Spielangebote flankiert werden, um die beabsichtigten Effekte erzielen zu können.

Analog zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat auch im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen, von etwa 44.000 im Jahr 2010 auf über 52.000 im Jahr 2014. Dies entspricht einem Zuwachs von knapp 19 Prozent. Damit ist die Beschäftigungsdynamik mehr als doppelt so hoch wie die der Gesamtwirtschaft. Die deutlich geringeren Zahlen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Vergleich zu den geschätzten 198.000 direkt und indirekt Beschäftigten im Gesamtmarkt resultieren zum einen aus der Tatsache, dass bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die indirekt Beschäftigten nicht erfasst sind. Zum zweiten arbeiten gerade im Lotteriewesen und im Bereich der Geldgewinnspielgeräte, vor allem in der Gastronomie, viele Selbstständige bzw. Erwerbstätige, die neben der Tätigkeit für den Glücksspielmarkt auch anderen Bereichen zugeordnet werden können. Zu nennen sind

---

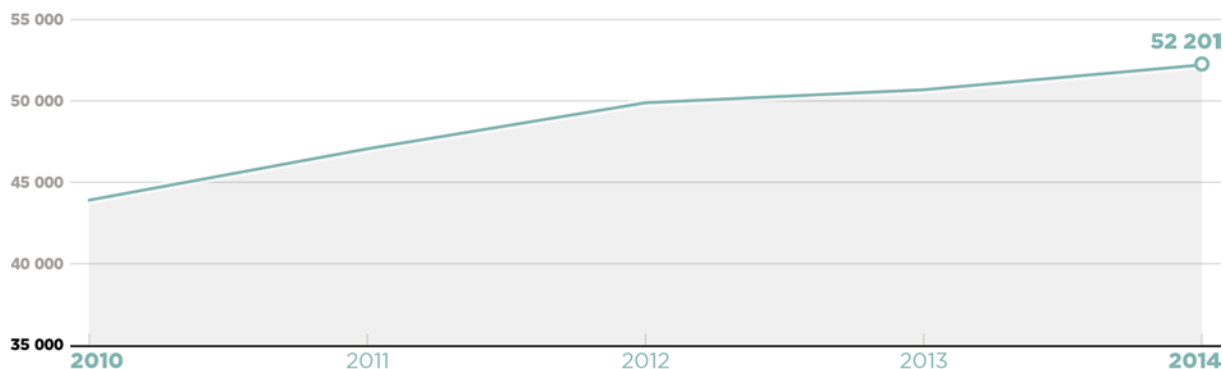
<sup>76</sup> Eine Diskussion findet sich u. a. in Bühringer und Ennuschat (2016); Haß und Lang (2016) gehen auf die Verfügbarkeit und Suchtgefährdung durch Automaten ein.

<sup>77</sup> U. a. Quinn (2001), Rossow und Hanson (2015). Eine ausführliche Diskussion der relevanten Literatur findet sich in Meyer (2016a).

hierbei unter anderem Kioskbesitzer, die auch eine Lottoannahmestelle betreiben, und deren Angestellte. Eine Betrachtung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist dennoch aus zweierlei Gründen hilfreich: Erstens stellen sie eine gesicherte Grundlage in der schwierigen Datenlage des Glücksspielmarktes dar. Zweitens lässt sich aus dem verfügbaren längeren zeitlichen Horizont auf die Dynamik des Gesamtmarktes schließen. Denn diese Entwicklung ist bemerkenswert: Die Beschäftigungsdynamik im Glücksspielmarkt ist in mehr als doppelt so hohem Tempo vonstattengegangen wie der vielfach gelobte Beschäftigungsaufbau in der gesamten deutschen Volkswirtschaft in den letzten Jahren. Dieser weist über den betrachteten Zeitraum eine Steigerungsrate der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten von neun Prozent auf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieses im Vergleich zur Gesamtwirtschaft starke Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen nicht durch eine Schwäche des gesamten Arbeitsmarktes relativiert wird. Im Gegenteil, der deutsche Arbeitsmarkt hat sich im betrachteten Zeitraum hervorragend entwickelt, und das deutsche „Beschäftigungswunder“<sup>78</sup> erreichte mit mehr als 43 Millionen Beschäftigten<sup>79</sup> und mehr als einer Million offene Stellen<sup>80</sup> zum Ende des Jahres 2016 neue Rekorde.

**Abbildung 13: Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Bereich Spiel-, Wett- und Lotteriewesen**

Spiel-, Wett- und Lotteriewesen



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit

Zudem zeigt sich in diesem Bereich der Beschäftigten im Glücksspielmarkt, dass die durchschnittliche Entlohnung mit einem Bruttomonatsverdienst von aktuell rund 2700 Euro deutlich unter der des Produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungsbereiches von rund

<sup>78</sup> U. a. Köln (2015); Knuth und Kaps (2014).

<sup>79</sup> Statistisches Bundesamt:

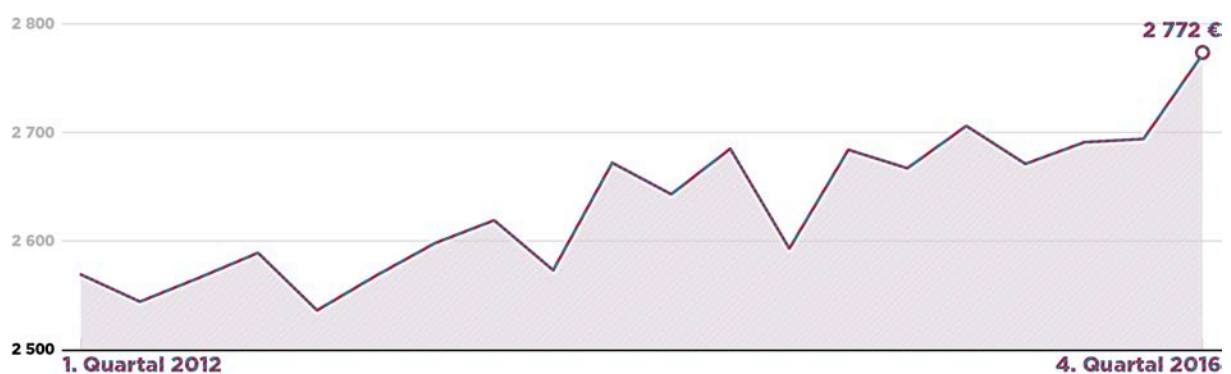
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Erwerbstaetigkeit.html> (abgerufen am 27.2.2017).

<sup>80</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2017).

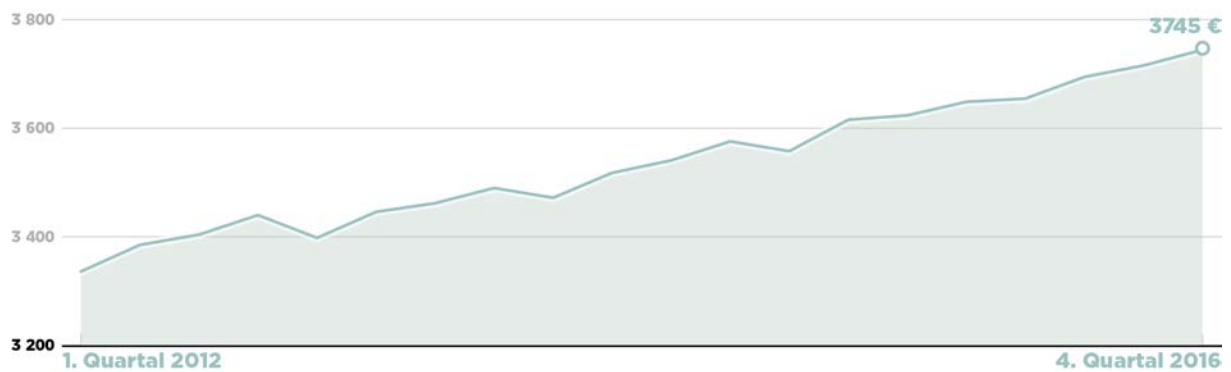
3700 Euro liegt (Abbildung 14). Die Lohnentwicklung bleibt dabei in den letzten vier Jahren im Glücksspielmarkt mit etwa zwei Prozent p.a. hinter der der Gesamtwirtschaft mit etwa drei Prozent p.a. zurück. Dies ist allerdings nicht verwunderlich, da in dem niedrigeren Lohnsegment von einer geringeren Verhandlungsmacht seitens der Arbeitnehmer auszugehen ist.

Abbildung 14: Entwicklung der Bruttoverdienste

Spiel-, Wett- und Lotteriewesen



Produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Statistisches Bundesamt

## Betriebe

Die Anzahl der Betriebe im Bereich der Geldgewinnspielgeräte teilt sich zum einen auf ca. 5.000 kleine und mittelständische Unternehmen für die Bereit- und Herstellung der Geräte und zum

anderen auf ca. 9.000<sup>81</sup> Spielhallen auf. Hinzu kommen 60.000 bis 70.000 Gaststätten, in denen gewerblich betriebene Geldgewinnspielgeräte aufgestellt sind.<sup>82</sup>

Im Bereich der DLTB-Angebote kommen über das terrestrische Angebot von Annahmestellen noch die Selbstständigen hinzu, die teilweise am Glücksspielangebot partizipieren: In Deutschland werden rund 22.000 Annahmestellen betrieben. Der Betrieb einer Annahmestelle kann von Konzessionsnehmern betrieben werden, die die Angebote der im DLTB organisierten Landeslotteriegesellschaften zumeist im Nebenerwerb anbieten. Daraus lassen sich zwei Schlüsse ableiten: Zum einen sind viele Betreiber der Annahmestellen nicht vollständig vom Glücksspielangebot anhängig. Der Betrieb einer Annahmestelle findet zumeist im Dreiklang mit dem Vertrieb von Presseerzeugnissen und Tabakwaren statt. Zum anderen sammeln auf Grundlage der großen Bedeutung, die das terrestrische Spiel im Bereich der Lotterien noch immer hat, die Annahmestellen einen Großteil der Spielerträge des DLTB ein. Auch wenn keine Statistiken vorliegen, wie sich die Umsätze der Annahmestellen auf verschiedene Umsatzquellen verteilen, ist somit eine signifikante Bedeutung des Glücksspielangebotes zu vermuten.

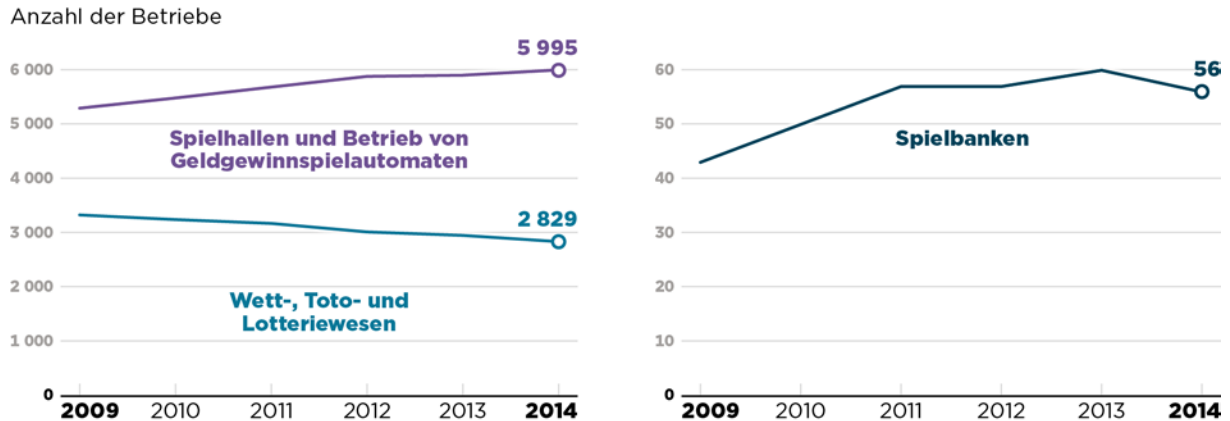
Neben den diskutierten Schätzwerten für die einzelnen Bereiche des deutschen Glücksspielmarktes liegen zudem offizielle Zahlen aus der deutschen Steuerstatistik vor. Durch die engere Definition gemäß der WZ-Klassifikation 92 der Kategorie Spiel-, Wett- und Lotteriewesen des Statistischen Bundesamtes sind die hier ausgewiesenen Zahlen deutlich niedriger, als die vorher diskutierten Zahlen. Denn es gehen nur die für diese Klasse steuerlich gemeldeten Unternehmen ein. Somit entfallen hier beispielsweise die Unternehmen, die das Glücksspiel nur im Nebenerwerb betreiben, und bei der Anzahl wird ein Betrieb mit mehreren Spielorten nur einmal gezählt. Der Vorteil dieser amtlichen Angaben liegt allerdings darin, dass diese Erhebungen eine längere Analyse im Zeitverlauf ermöglichen und damit eine Annäherung an die Entwicklung der Gesamtbranche ermöglichen. Die Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Glücksspiel-Betriebe pendelte zwischen den Jahren 2009 und 2014 um etwa 8.800. Dabei ist die Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Spielbanken mit 56 bis zum Jahr 2014 nahezu konstant geblieben. Die Anzahl der Spielhallen-Betriebe hat im betrachteten Zeitraum dagegen um 13 Prozent auf 5.995 zugenommen, während im Bereich des Wett-, Toto- und Lotteriewesen die Anzahl um 15 Prozent auf 2.829 abgenommen hat (siehe Abbildung 15).

---

<sup>81</sup> VDAI (2016), Becker (2016).

<sup>82</sup> VDAI (abgerufen 16.02.2017).

Abbildung 15: Anzahl der Betriebe in Deutschland



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Statistisches Bundesamt

### Spieler

Mehr als drei Viertel der deutschen Wohnbevölkerung haben schon einmal an irgendeiner Form des kommerziellen Glücksspiels teilgenommen.<sup>83</sup> Bei der Glücksspielteilnahme handelt es sich daher nicht um ein gesellschaftliches Randphänomen. Deutliche Unterschiede in der Spielteilnahme lassen sich anhand mehrerer Dimensionen feststellen, sowohl soziodemografischer (Alter, Geschlecht, Herkunft) Art wie auch nach der Spielform.

Die folgenden Zahlen zur Spielteilnahme sind den zweijährigen Veröffentlichungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) entnommen. Die ermittelten Daten beruhen auf der Befragung eines repräsentativen Bevölkerungsausschnittes in Deutschland, bei dem bis zu 11.500 Personen befragt werden. Die veröffentlichten Zahlen liegen somit innerhalb der üblichen Fehlertoleranzen, die eine solche Befragung mit sich bringt. Dies ist vor allem für Spielformen relevant, die von den Befragten als sozial unerwünscht angesehen werden könnten. Dies kann dazu führen, dass die Angaben zur Spielteilnahme in einzelnen Spielformen systematisch unterschätzt werden.<sup>84</sup> Insbesondere dürfte dies für die Angebote im sanktionierten Schwarzmarkt sowie bei den Geldgewinnspielgeräten relevant sein.<sup>85</sup>

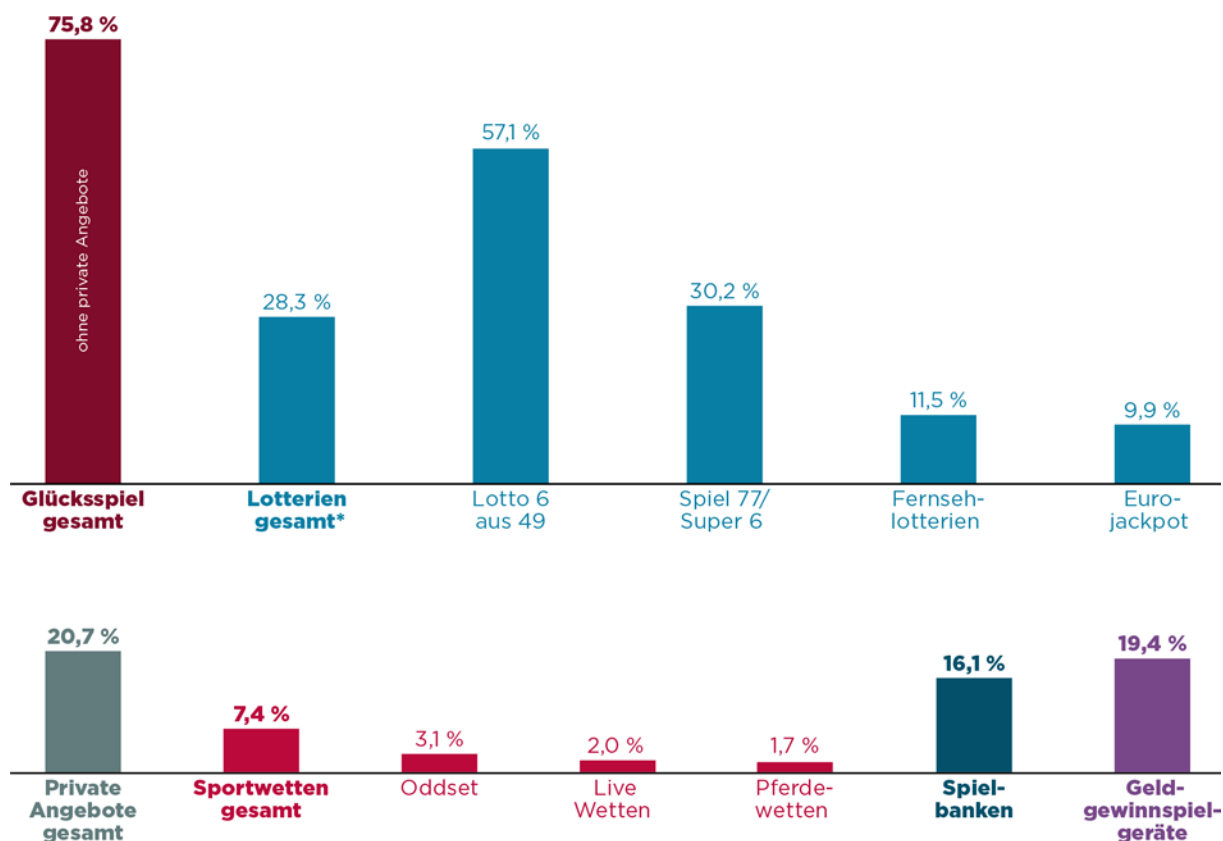
<sup>83</sup> Haß und Lang (2016).

<sup>84</sup> Vgl. u. a. Hartmann (1991); Randall und Fernandes (1991); van de Mortel (2008); Reinecke (2013).

<sup>85</sup> Laut Vieweg (2016) haben Spielhallen in den vergangenen Jahren ein besseres Image bekommen und damit neue Kundengruppen angesprochen. Sie haben aber weiterhin nicht das gesellschaftliche Standing von Lotterieangeboten.

Abbildung 16: Lebenszeitprävalenz nach Glücksspielformen (BZgA 2015-Befragung)

Ausgewählte Glücksspielangebote, ausführlichere Darstellung: Haß und Lang (2016), Angaben in Prozent

Handelsblatt Research Institute  
Quelle: Haß und Lang (2016)

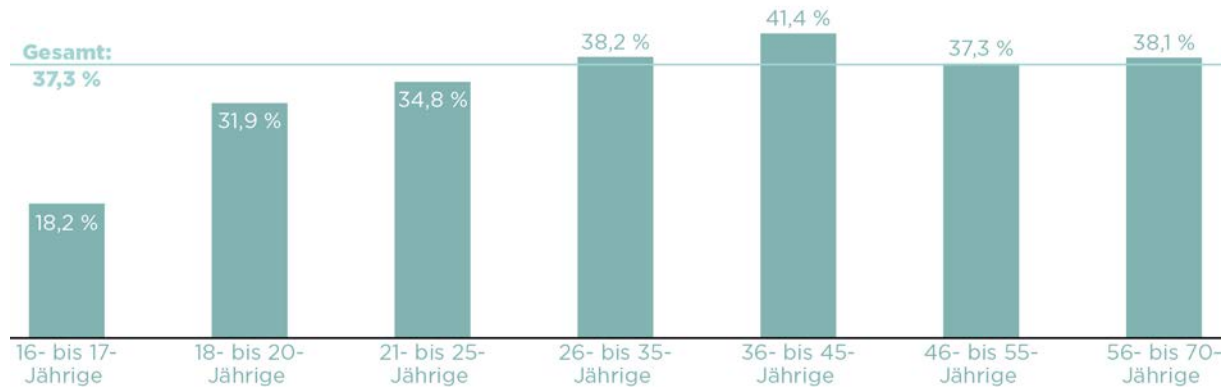
\*Lotto 6 aus 49/Sofortlotterien werden von der BZgA extra ausgewiesen

Anhand der Befragung eines repräsentativen Bevölkerungsausschnitts in Deutschland werden sowohl die Lebenszeitprävalenz (*jemals in Ihrem Leben an einem Glücksspiel teilgenommen*) als auch die aktuelle Teilnahme (*in den letzten zwölf Monaten an einem Glücksspiel teilgenommen*) für verschiedene Spielformen abgefragt.<sup>86</sup> Die Teilnahme an Glücksspielen ist vor allem unter Männern weit verbreitet. Ein deutlich höherer Anteil von Männern hat irgendwann in seinem Leben schon einmal gespielt (Männer: 82,2 Prozent, Frauen: 73,0 Prozent). Auch für die Glücksspielteilnahme in den letzten zwölf Monaten vor der aktuellsten Befragung (2014/15) ist der Unterschied zwischen Männern und Frauen in jeder Altersgruppe signifikant.

<sup>86</sup> Die folgenden Zahlen zum Spielverhalten der deutschen Bevölkerung sind, soweit nicht anders ausgewiesen, der aktuellsten BZgA-Veröffentlichung entnommen (Haß und Lang, 2016).

Abbildung 17: Glücksspielteilnahme nach Alter in den letzten 12 Monaten (BZgA 2015-Befragung)

Angaben in Prozent



Handelsblatt Research Institute

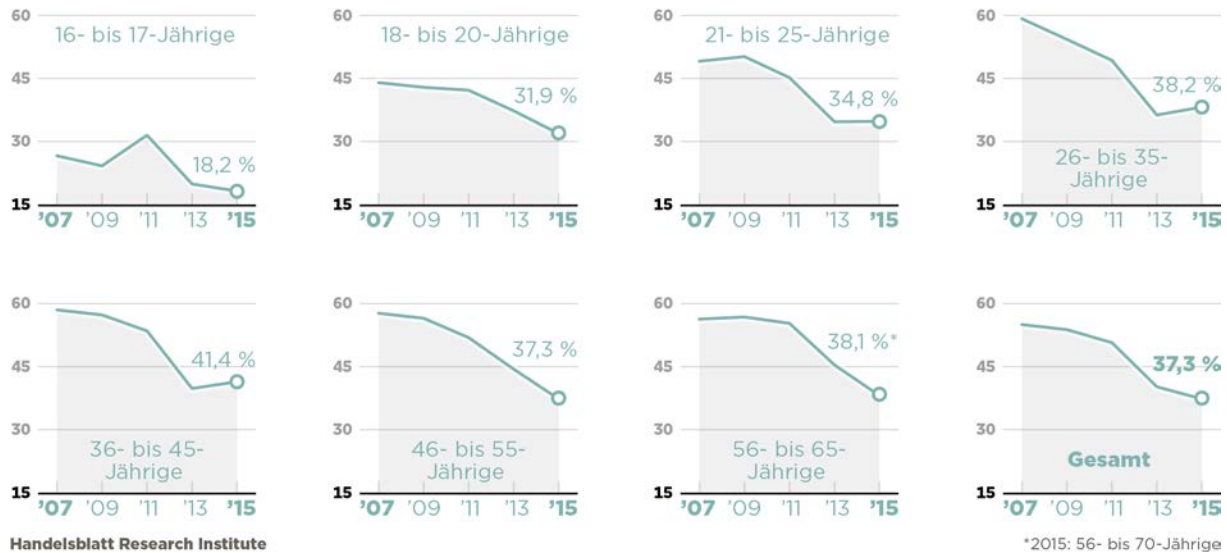
Quelle: Haß und Lang (2016)

Besonders deutlich ist dies bei der Jugend zu erkennen: Während die Glücksspielteilnahme unter Männern über alle Altersgruppen hinweg relativ konstant zwischen 42 und 47 Prozent liegt, sind es bei Frauen zwischen 18 und 20 Jahren knapp 20 Prozent, bei Frauen zwischen 21 und 25 Jahren gut 26 Prozent. Erst in der Altersgruppe 26 bis 35 Jahre übersteigt die Teilnahme der „aktiven“ Spielerinnen die 30 Prozent-Marke, bleibt aber auch in der Gruppe mit dem höchsten Spielanteil (36 – 45 Jahre: 34,9 Prozent) deutlich unter dem Anteil spielender Männer. In den vorangegangenen Berichten des BZgA<sup>87</sup> lag der Anteil der jungen Spielerinnen auch niedriger als in älteren Kohorten, allerdings waren es mehr junge Frauen, die sich an Glücksspielen beteiligten. Das deutet darauf hin, dass Glücksspiel für junge Frauen zunehmend unbedeutender wird.

<sup>87</sup> BZgA (2012); BZgA (2014).

Abbildung 18: Glücksspielteilnahme nach Altersgruppen 2007 – 2015 (BZgA 2015-Befragung)

Angaben in Prozent



Handelsblatt Research Institute

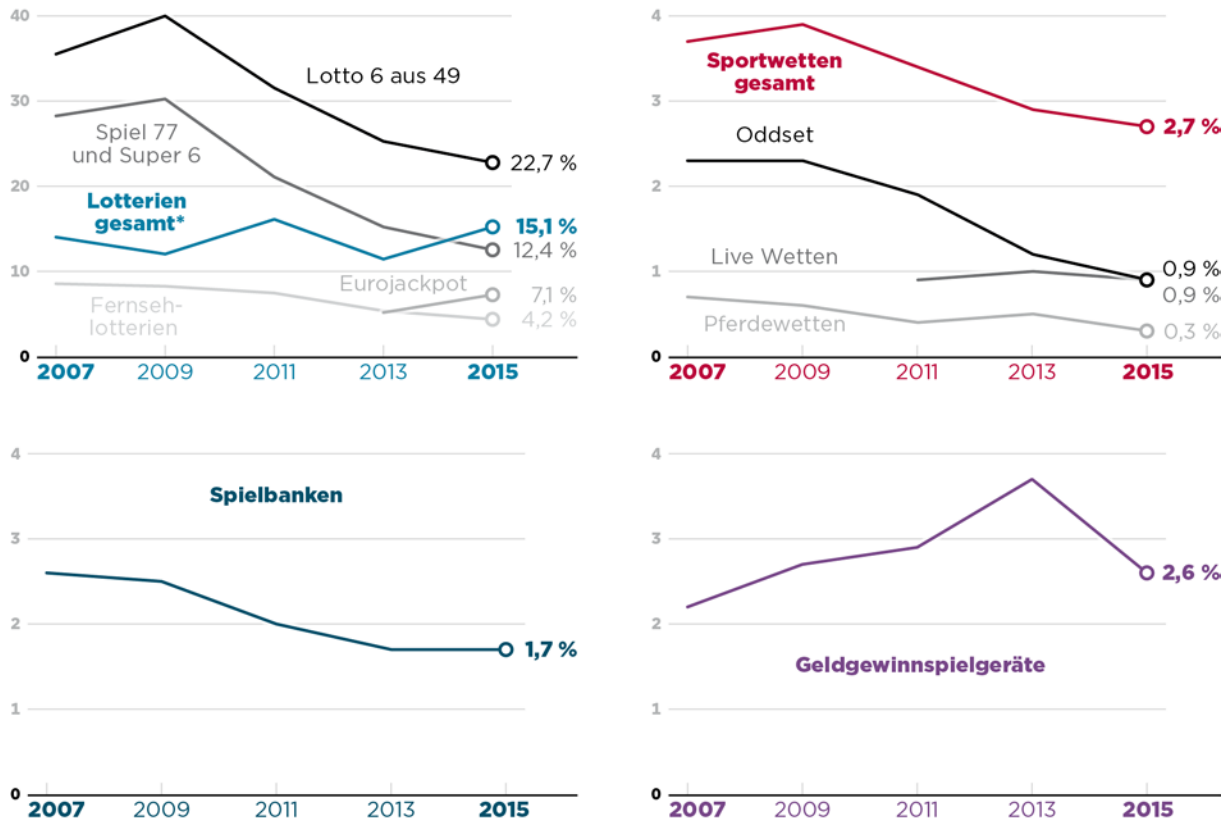
Quelle: BZgA; Haß und Lang( 2016)

Unter Männern zeigt sich dieser Trend über die Zeit weniger deutlich. Insgesamt spielt aber seit zehn Jahren ein kontinuierlich sinkender Teil der Bevölkerung. Dieser Rückgang in der Gesamtbevölkerung beträgt in der vergangenen Dekade etwa 18 Prozentpunkte.

Bei der Beteiligung einzelner Altersgruppen an Glücksspielangeboten ist darauf hinzuweisen, dass die Glücksspielteilnahme von 16 – 17-jährigen seit 2007 rückläufig ist. Dennoch haben im Jahr 2015 mehr als 18 Prozent der Jugendlichen dieser Altersgruppe an Glücksspielen teilgenommen. Vor dem Hintergrund, dass dies in Deutschland grundsätzlich erst ab 18 Jahren zulässig ist, belegt dies ein bemerkenswertes Defizit bei der Durchsetzung der Gesetzgebung. Die Verteilung über die verschiedenen Glücksspiele zeigt, dass dies nicht ausschließlich ein Problem des nicht-regulierten Teils des Marktes ist, sondern auch im regulierten Markt eine Teilnahme jugendlicher Spieler zu beobachten ist.

Abbildung 19: Glücksspielteilnahme nach Spielform 2007 – 2015 (BZgA 2015-Befragung)

Ausgewählte Glücksspielformen, ausführlichere Darstellung: Haß und Lang (2016), Angaben in Prozent

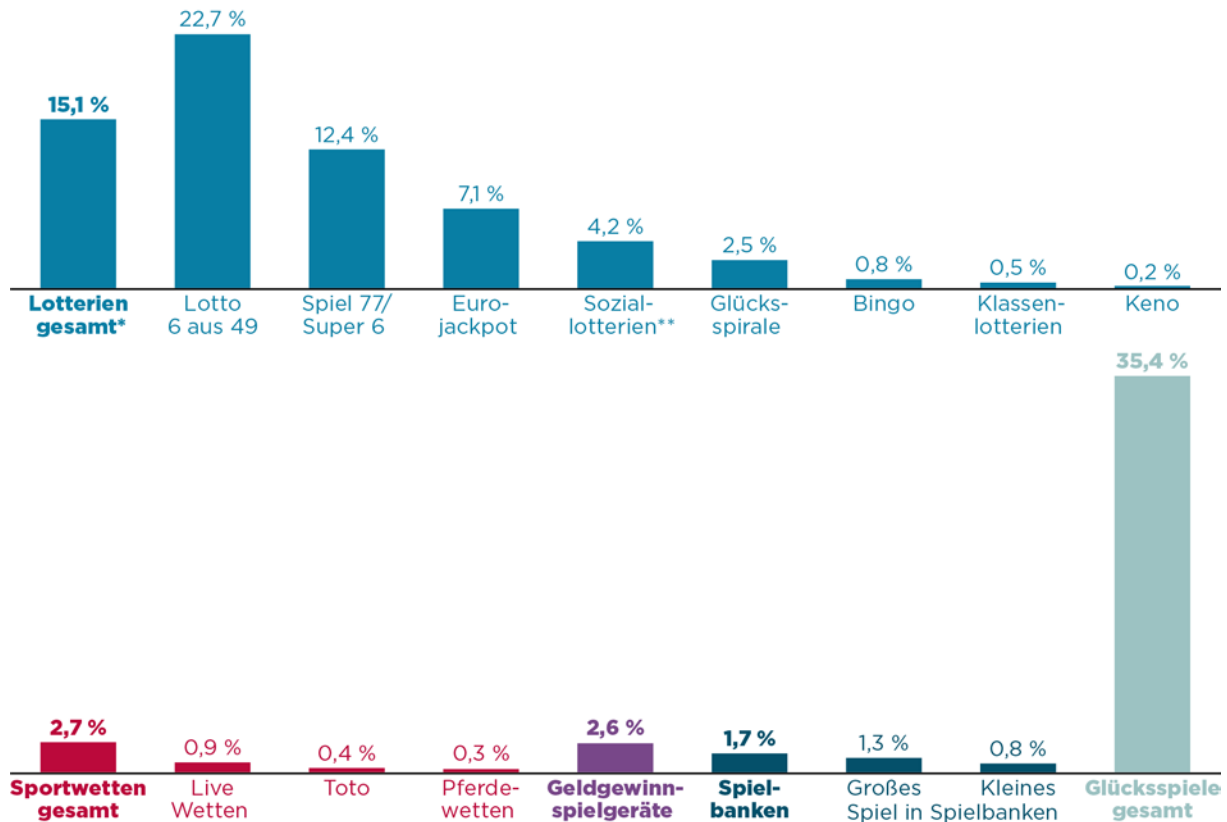


Handelsblatt Research Institute deutschsprachige Internetseiten; Stand Dez. '15; \*Lotto 6 aus 49/Sofortlotterien werden v. d. BZgA extra ausgewiesen  
Quelle: BZgA; Haß und Lang (2016)

Der Rückgang der Spielbeteiligung in der Bevölkerung ist für Männer und Frauen jeden Alters unverkennbar. Allerdings sind nicht alle Formen des Glücksspiels in gleichem Maße betroffen. Deutlich zurückgegangen ist die Teilnahme an Lotto 6 aus 49. Zwar ist die Spielform im Jahr 2015 mit einer Spielbeteiligung von 22,7 Prozent der Bevölkerung noch immer die beliebteste – im Jahr 2007 aber hatten noch mehr als 35 Prozent der Deutschen mindestens einmal gespielt.

Abbildung 20: Teilnahme an Glücksspielangeboten 2015 (BZgA 2015-Befragung)

Ausgewählte Glücksspielangebote, Angaben in Prozent



\*Lotto 6 aus 49/Sofortlotterien werden von der BZgA extra ausgewiesen; \*\*Fernsehlottorien; Spielteilnahme der Deutschen Sportlotterie: 0,2 %  
Handelsblatt Research Institute

Quelle: Haß und Lang (2016)

Ähnliche Partizipationsverluste hatten auch andere klassische Lotterien zu verzeichnen: So ging etwa die Teilnahme an Spiel 77 oder Super 6 in der Bevölkerung von über 25 Prozent auf 12,4 Prozent zurück. Der Anteil der Teilnehmer an einer Fernsehlotterie in Deutschland halbierte sich auf 4,2 Prozent. Die Tatsache, dass die Lotterie dennoch die beliebteste Spielform geblieben ist, liegt nicht zuletzt am Eurojackpot: Die seit 2012 über 17 europäische Staaten ausgespielte Zahlenlotterie, die weit höhere Höchstgewinne als die nationalen Lotterieangebote ausschüttet, wurde im Jahr 2013 von fünf Prozent der Befragten gespielt, im Jahr 2015 waren es über sieben Prozent. Sportwetten (2007: 3,7 Prozent, 2015: 2,7 Prozent) haben im Zeitverlauf einen geringeren Anteil der Bevölkerung erreicht. Besonders deutlich sind die Rückgänge der DLTB-Sportwette Oddset (2007: 2,3 Prozent, 2015: 0,9 Prozent) und den Pferdewetten (2007: 0,7 Prozent, 2015: 0,3 Prozent). Oddset erreicht damit im Jahr 2015 gerade mal noch den gleichen Bevölkerungsanteil wie Live-Wetten, eine Sonderform privater Sportwetten. Der Anteil der Bevölkerung, der bei privaten Wettanbietern Sportwetten platzierte, ist zwischen 2007 und 2015 von 1,3 Prozent auf 2,0 Prozent angestiegen. Hieran

sieht man die Notwendigkeit einer passgenauen Regulierung: Denn die Regulierung der staatlichen Anbieter (Oddset) zeigte die zuvor erwähnten Ausweichmechanismen in den nicht-regulierten Online-Markt. Durch die geplante Neuregulierung des Sportwettmarktes soll eine Überführung dieser Nachfrage in den regulierten Bereich geschafft werden.

Im Bereich der privaten Sportwetten sind die soziodemografischen Unterschiede besonders deutlich: Während die Teilnehmerzahlen in der Gesamtbevölkerung noch immer relativ gering sind, erfreuen sich private Sportwetten bei jungen Leute einer wachsenden Beliebtheit: Im Jahr 2015 haben 15,7 Prozent der 18 bis 20-jährigen bei privaten Sportwettanbietern gespielt. Bei den 21 bis 25-jährigen lag dieser Anteil bei 8,9 Prozent. Am beliebtesten sind private Sportwetten unter jungen Männern mit Migrationshintergrund. Hier liegen die Anteile bei 18,9 Prozent (18 bis 20 Jahre) und 13,5 Prozent (21 bis 25 Jahre).

Der Anteil der Wohnbevölkerung, der in Spielbanken spielt, ist rückläufig. Während es im Jahr 2007 noch 2,6 Prozent waren, ging dieser Anteil im Jahr 2015 auf 1,7 Prozent der Bevölkerung zurück.

Anders stellt sich die Entwicklung beim Spielen an Geldgewinnspielgeräten dar: 2,6 Prozent der Wohnbevölkerung spielten im Jahr 2015 in Spielhallen oder Gaststätten an Geldgewinnspielgeräten.<sup>88</sup> Der VDAI (2016) weist für diesen Bereich bis zu fünf Millionen jährliche Spieler und damit eine Spielbeteiligung von rund sechs Prozent aus. Diese Zahl kann als Obergrenze angesehen werden, während die 2,6 Prozent der BZgA-Befragung aufgrund der zuvor beschriebenen Unsicherheit der selbstberichteten Spielteilnahme als eine Untergrenze gelten darf. Der von Haß und Lang in 2016 berichtete Bevölkerungsanteil von 2,6 Prozent ist zwar signifikant niedriger als die 3,7 Prozent des Jahres 2013. Dennoch liegt der Anteil über dem von 2007 (2,2 Prozent).

Im Bereich der Spielhallen ist ein bemerkenswerter Trend der vergangenen Jahre zu berücksichtigen: Spielte im Jahr 2007 noch rund ein Drittel der Nutzer von Geldgewinnspielgeräten in Deutschland in Spielhallen, lag dieser Anteil im Jahr 2013 bei mehr als zwei Dritteln. Wenngleich der Anteil im Jahr 2015 auf 55 Prozent zurückgegangen ist, ist nicht zu übersehen, dass Spielhallen in der Gunst der Spieler gestiegen sind. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Spieler an Geldgewinnspielgeräten, die in Gaststätten oder Imbissbuden spielen, kontinuierlich zurückgegangen. Ein Grund dafür könnte sein, dass regelmäßige Spieler bereits in der Vergangenheit vorzugsweise in Spielhallen gespielt haben, während Gelegenheitsspieler ihrer Neigung eher in gastronomischen Betrieben nachkamen. Dass der Anteil der Spieler, die in gastronomischen Betrieben spielen, zurückgeht, könnte zum

---

<sup>88</sup> Haß und Lang (2016).

einen darauf zurückgeführt werden, dass das Angebot zurückgegangen ist, denn weniger Betriebe stellen Geldgewinnspielgeräte auf oder zum anderen, dass das Ausgehverhalten sich verändert hat. Gleichzeitig haben Spielhallen in den vergangenen Jahren an Attraktivität, vor allem bei Frauen, gewonnen<sup>89</sup> und durch veränderte Spielangebote Gelegenheitsspieler anziehen können.

Kommt es ab Sommer 2017 zu einer Neusortierung der Spielhallenlandschaft, sind fünf Reaktionen auf das Spielverhalten möglich: So könnte erstens die Anzahl der Spieler als Folge des ausgedünntes Angebot an Spielhallen insgesamt abnehmen. Zweitens ist die Rückverlagerung der Spiele in die gastronomischen Betriebe möglich. Drittens kann es durch die rückläufige Anzahl der Spielhallen zu einer steigenden Nachfrage nach Casino-Spielen im Internet kommen. Viertens ist im terrestrischen Angebot eine Ausweitung des illegalen Bereiches der Aufstellung von Geldgewinnspielgeräten möglich. Fünftens kann es zu einer verstärkten Nutzung anderer Spielformen kommen. In der Praxis steht zu vermuten, dass es zu einer Kombination der verschiedenen Effekte kommen wird. Zweifelhaft bleibt, ob vor dem Hintergrund der empirischen Befunde zur Entwicklung des Spielverhaltens bei unterschiedlichen Formen der Regulierung und den bereits bestehenden Strukturen im nicht-regulierten Bereich und dem sanktionierten Schwarzmarkt dominante positive Effekte auf den Spielerschutz zu erwarten sind.

Eine seit Jahren in der soziologischen Literatur diskutierte Fragestellung ist die hinsichtlich der Verteilungswirkungen der Glücksspielteilnahme.<sup>90</sup> Glücksspiele sind ein hoch besteuertes Gut. In besonderem Maße gilt dies für die staatlichen Glücksspielangebote des DLTB, die bis zu 50 Prozent ihrer Umsätze über Lotteriesteuern und Konzessionsabgaben an die Landeshaushalte und Konzessionsempfänger weitergeben. In den vergangenen Jahrzehnten ist in einer Vielzahl von Studien – vor allem für die USA – nachgewiesen worden, dass Glücksspielangebote eine Form der regressiven Besteuerung darstellen, da die Spielneigung bei den Beziehern geringerer Einkommen ausgeprägter ist.<sup>91</sup> Für Deutschland sind diese Befunde nicht so klar wie für die USA und andere Länder. Denn für Deutschland finden Beckert und Lutter (2009) in ihrer Analyse keinen signifikanten Einfluss des Einkommens auf eine Lotterieteilnahme. Vollzeitbeschäftigte spielen häufiger Lotto als andere Bevölkerungsgruppen, was gegen das Argument einer Lotterie als „Unterschichtenphänomen“ in Deutschland spricht.

---

<sup>89</sup> Vieweg (2016).

<sup>90</sup> U. a. Miyazaki, Hansen und Sprott (1998); Beckert und Lutter (2009).

<sup>91</sup> Für eine ausführliche Zusammenfassung der Ergebnisse und methodischen Herangehensweisen, siehe Beckert und Lutter (2009).

Hinweise auf eine zumindest schwach ausgeprägte regressive Besteuerung in Deutschland gibt es dennoch. So finden Beckert und Lutter (2009), dass bei Betrachtung der relativen Ausgaben Spieler mit niedrigen Einkommen in Deutschland ebenfalls einen größeren Anteil ihrer Einkünfte für Lotterien ausgeben und weniger gebildete Menschen sowohl absolut als auch relativ mehr Geld zur Befriedigung ihrer Glücksspielleidenschaft ausgeben. Zudem zeigt diese Analyse, dass die Spielwahrscheinlichkeit für Menschen mit geringerer Bildung höher ist. Verstärkt werden diese Einkommenseffekte – ähnlich wie bei der Bier- und Alkoholsteuer – durch die Konzessionsabgaben der staatlichen Lotterieangebote. So zeigen Beckert und Lutter (2008) am Beispiel der Breitensportförderung, dass Nicht-Spieler häufiger an Sportangeboten teilnehmen als Spieler und somit überdurchschnittlich an den Konzessionsabgaben partizipieren, ohne sich an den Ausgaben zu beteiligen. Für andere Verwendungen der Konzessionsabgaben, wie die Förderung von Kunst und kulturellen Angeboten erwarten die Autoren, dass der Effekt sich noch verstärkt, weitere Gebiete der Gemeinwohlförderung werden nicht analysiert und diskutiert.

## Indirekte gesamtwirtschaftliche Bedeutung

Neben der in den Kategorien der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gemessenen Bedeutung einer Branche, sind für eine umfassende Beurteilung auch indirekte Effekte zu berücksichtigen. Solche indirekten Effekte betreffen benachbarte Branchen der Wertschöpfungskette wie Zulieferer oder die Distribution. Beim Glücksspiel kommen noch weitere indirekte Effekte hinzu. Dazu zählen unter anderem die Ausgaben für das Gemeinwohl sowie die sozialen Kosten.

### Immobilienwirtschaft

Der Online-Markt für Glücksspiele ist in den vergangenen Jahren stetig gewachsen. Im Zuge der Digitalisierung, die Wirtschaft und Gesellschaft tiefgreifend verändert, wird diese Entwicklung sich in den kommenden Jahren fortsetzen. Dennoch ist das terrestrische Glücksspiel, nicht zuletzt aufgrund gesetzlicher Bestimmungen, weiterhin von großer Bedeutung für den Glücksspielmarkt. Somit ist heute eine Vielzahl von Immobilien an Anbieter verschiedener Glücksspielangebote vermietet. Marktentwicklungen, sowohl durch die Digitalisierung des Marktes als auch durch regulatorische Veränderungen wie der Mindestabstandsregelung für Spielhallen, werden diese Situation in den kommenden Jahren deutlich verändern. Dies wird Auswirkungen auf den Markt für Gewerbeimmobilien nach sich ziehen.<sup>92</sup>

### Abbildung 21: Terrestrische Spielorte in Deutschland

Schätzwerte

DLTB (Lotterien und Sportwetten)

21 977

Spielhallen

9 000

Private Sportwetten

5 000

Pferdewetten

180

Spielbanken

67

Handelsblatt Research Institute

Quelle: Jahresberichte der Landeslotteriegesellschaften; VDAI (2016); Becker (2016); Becker (2015); Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016)

<sup>92</sup> Vgl. u. a. Deschermeier, Seipelt und Voigtländer (2014).

Der DLTB vertreibt seine Spielangebote in über 22.000 terrestrischen Annahmestellen. Ähnlich wie für den Betrieb einer Spielhalle, benötigen die Betreiber einer Annahmestelle eine Konzession, die an eine Reihe von Anforderungen, etwa zum Spielerschutz oder das Einhalten von Abstandsregelungen, geknüpft ist. Zudem legen einige Bundesländer eine landesweite Höchstgrenze fest. Einzelne Länder wie z. B. Bayern haben darüber hinaus klare Regelungen, dass eine Annahmestelle nur im Nebenerwerb betrieben werden darf und somit nicht die Haupteinnahmequelle der Konzessionsnehmer sein kann. So werden neben Lotterieberzeugnissen häufig Tabak- und Pressewaren vertrieben.

Die Anzahl der terrestrischen Spielbanken<sup>93</sup> in Deutschland liegt – inklusive der 19 Automatendependancen – bei 67, zudem gibt es rund 180 Wettannahmestellen für Pferdewetten.<sup>94</sup>

Für den privaten terrestrischen Sportwettmarkt gibt es keine exakten Angaben, wie hoch die Anzahl der Standorte in Deutschland ist. Becker (2015) schätzt, dass es 4.000 – 5.000 Standorte sind.

Die Anzahl der Spielhallen in Deutschland liegt bei rund 9.000.<sup>95</sup>

Damit gibt es in Deutschland rund 36.000 terrestrische Glücksspielstätten, womit die Branche einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Immobilienwirtschaft hat.

Dieses terrestrische Glücksspielangebot in Deutschland wird sich in den kommenden Jahren allerdings deutlich verändern. Dafür lassen sich zwei Hauptründe anführen:

- Zum einen ändert sich das Spielverhalten der Bevölkerung. Terrestrisches Glücksspiel verliert an Bedeutung gegenüber Online-Angeboten, deren Anteil trotz der rechtlichen Einschränkungen kontinuierlich wächst<sup>96</sup>. Lotto 6 aus 49-Scheine wurden im Jahr 2015 zwar von der überwiegenden Mehrheit der Spieler in Annahmestellen abgegeben (2015: 88,6 Prozent), allerdings ist der Anteil seit der Befragung im Jahr 2013 um 4,3 Prozentpunkte (2013: 92,9 Prozent) gefallen. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Spieler, die das Internet zur Abgabe ihrer 6 aus 49-Tipps nutzen, um 3,7 Prozentpunkte gestiegen (2015: 9,6 Prozent).

---

<sup>93</sup> Diese Zahl unterscheidet sich von den 56 aus der Finanzstatistik, da in dieser nur die Anzahl der steuerbaren Betriebe verzeichnet ist.

<sup>94</sup> Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016).

<sup>95</sup> VDAI (2016); Becker (2016).

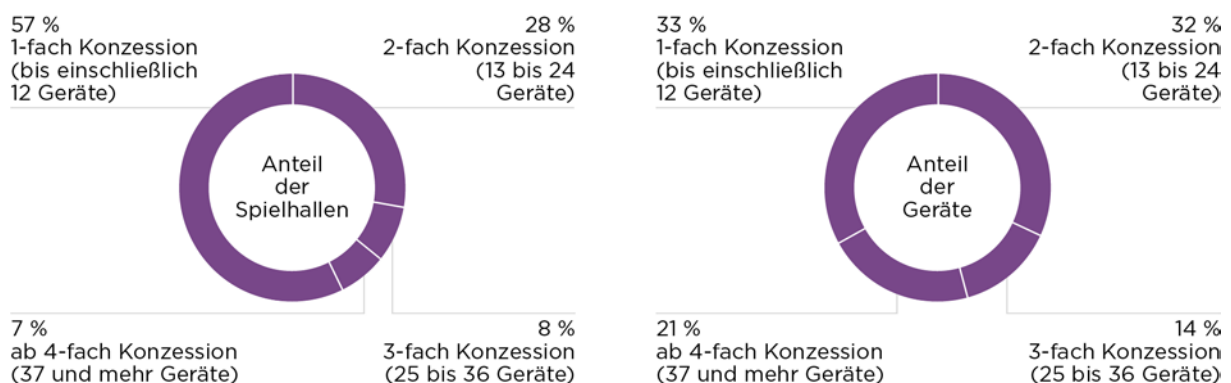
<sup>96</sup> Haß und Lang (2016).

Unter den Eurojackpot-Spielern liegt der Internet-Anteil im Jahr 2015 bereits bei 20,2 Prozent, 78,4 Prozent geben Ihre Spielscheine in den DLTB-Annahmestellen ab.

- Zum anderen treten ab Juli 2017 das Verbot von Mehrfachkonzessionen und die Mindestabstandsregelung für Spielhallen in Kraft. Nach aktuellen Prognosen dürfte sich die Anzahl der Spielhallen in Deutschland dadurch signifikant verringern.<sup>97</sup>

Abbildung 22: Verteilung des Spielhallenmarktes nach Konzessionen

Angaben in Prozent



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Smartcon (2015)

Wie genau sich der Immobilienbedarf der gesamten Glücksspielbranche in den kommenden Jahren verändern wird, lässt sich derzeit nicht seriös prognostizieren

Die zuvor im Kapitel *Arbeitsplätze* zitierte Prognose von Smartcon aus dem Jahr 2015<sup>98</sup> hat die Anzahl der zu schließenden Spielhallen auf rund 58 bis 68 Prozent des Bestandes geschätzt. Diese Prognose stellt allerdings eine obere Grenze dar, da es aufgrund von Substitutionseffekten und Härtefallregelungen zu einem weniger ausgeprägten Rückgang der terrestrischen Standorte kommen dürfte. Quantitativ in die gleiche Richtung wie Smartcon (2015) weisen allerdings weitere Schätzungen – etwa von Becker (2014) für das Land Baden-Württemberg über Ankündigungen einzelner Kommunen, wie diese die Regulierungen vollziehen möchten, sowie Untersuchungen, wie groß der Anteil der Spielhallen ist, die nach Inkrafttreten der Regulierung die Anforderungen erfüllen.

<sup>97</sup> Smartcon (2015).

<sup>98</sup> Smartcon (2015).

Eine Schließung einer Vielzahl der derzeit betriebenen Spielhallen wird merkliche Auswirkungen auf den Markt für Gewerbeimmobilien haben, allerdings mit deutlichen lokalen Unterschieden. Schließungen in attraktiven Lagen, vor allem in Städten, die im Zuge des Immobilienbooms in Deutschland in den vergangenen Jahren einen Nachfrageüberhang verzeichnen konnten<sup>99</sup>, werden kaum zu relevanten Leerständen führen. Auf der anderen Seite ist aber auch eine hohe Anzahl von Spielhallen in Kommunen betroffen, die bereits durch eine hohe (gewerbliche) Leerstandsquote gekennzeichnet sind<sup>100</sup>. Hier wird es, neben dem Verlust von Arbeitsplätzen und dem Rückgang von Steuereinnahmen auch zu einem vermehrten Leerstand kommen. In welchem Umfang und mit welchen quantitativen Folgen ist freilich noch nicht exakt abzusehen.

Während die Auswirkungen des Verbotes von Mehrfachkonzessionen und der Mindestabstandsregeln sich in etwa quantitativ abschätzen lassen, ist dies für die Frage nach dem sich verändernden Spielverhalten kaum möglich. Im Bereich der Spielhallen bieten heute nur die terrestrischen Spielhallen ein legales Angebot an, Online-Casinospiele sind nicht erlaubt. Dennoch haben Online-Angebote eine wachsende Bedeutung erlangt. Für den Fall, dass Online-Spiele liberalisiert würden, dürfte dies zu einem Rückgang der Nachfrage nach terrestrischen Angeboten und damit auch zu vermehrtem Leerstand führen. Solange es nicht zu einer schärferen Strafverfolgung der verbotenen Online-Spiele kommt, ist als Folge der rückläufigen Anzahl von Spielhallenstandorten ab dem Sommer 2017 mit einem weiter ansteigenden Beteiligung an Online-Spielen zu rechnen.

Vergleichbar ist diese zu erwartende Entwicklung mit der Entwicklung für die rund 22.000 Annahmestellen des DLTB. Bereits heute besteht ein legales Online-System, dass die Nutzung bestehender terrestrischer Angebote in Frage stellt. Zudem kommen vermehrt Zweitlotterien aus dem nicht-regulierten Bereich hinzu, wodurch das terrestrische Spiel<sup>101</sup> insgesamt an Bedeutung verliert. Dieser Trend wird sich noch verstärken, wenn vermehrt jüngere Geburtsjahrgänge mit einer stärkeren Online-Affinität an Glücksspielen teilnehmen. Inwieweit dies aber zu einer zunehmenden Aufgabe von Standorten führt, lässt sich nicht absehen, da Annahmestellen neben dem Vertrieb von DLTB-Spielangeboten auch weitere Angebote bieten, zumeist der Verkauf von Tabak- und Presseartikeln. Zu einem Rückgang der Beschäftigung in diesem Bereich wird es kommen, wenn selbstständige Konzessionsnehmer und deren Mitarbeiter Standorte aufgeben. Da es – anders als bei Geldgewinnspielgeräten – ein legales Online-Angebot der Landeslotteriegesellschaften gibt, muss es durch die Verlagerung von terrestrischem Spiel ins Internet jedoch nicht zu gleichzeitigen Umsatz- oder

<sup>99</sup> Vgl. u. a. Lange (2016), Kiese (2017).

<sup>100</sup> Vgl. u. a. Henger, Schier, Voigtländer (2015), Müller, M. (2017).

<sup>101</sup> Vgl. u. a. Haß und Lang (2016).

Steuerrückgängen kommen, wenn die Online-Angebote der in Deutschland erlaubten Anbieter genutzt werden. Betroffen wäre aber neben Mitarbeitern terrestrischer Annahmestellen die Immobilienwirtschaft. Dies wird, analog zur Schließung von Spielhallen ab Juli 2017, zu heterogenen Effekten führen: Attraktiv gelegene Annahmestellen können weiter von gewerblichen Mietern betrieben werden. In ländlichen, eher strukturschwachen Gebieten dagegen dürfte sich die Leerstandsquote erhöhen. Zudem ist bei Annahmestellen zu beachten, dass solche Geschäftsaufgaben in dünn besiedelten Regionen auch mit negativen Effekten auf die Versorgung einhergehen können, wenn Annahmestellen in Läden für Güter des täglichen Bedarfs betrieben werden.

Die Nachfrage der Sportwettanbieter nach Immobilien in Deutschland wird in den kommenden Jahren maßgeblich von zwei Faktoren abhängen: (1) Wie entwickelt sich das nicht-regulierte Online-Geschäft und (2) wie entwickelt sich das rechtliche Umfeld. Die Duldung eines zunehmenden Online-Geschäfts wird dämpfend auf die Nachfrage nach terrestrischen Spielangeboten wirken. Die rechtliche Situation wird sich für private Sportwettanbieter ab dem Jahr 2018 verändern, wenn über die Neufassung des Glücksspielstaatsvertrages eine Neuordnung der Regelungen für diesen Bereich getroffen wird. Im Zuge dessen soll es zu einer Liberalisierung des Marktes für private Sportwettanbieter kommen, die, anders als bei der im ersten GlüStV vorgesehenen Experimentierphase, nicht über eine quantitative Beschränkung, sondern über qualitative Kriterien limitiert werden soll. Das Vorgehen ist aus den Beschlüssen der Ministerpräsidenten zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom Dezember 2016 abzuleiten. Dies wird zu mehr Rechtssicherheit für private Anbieter führen, die in noch stärkerem Maße Standorte eröffnen könnten. Nicht zu vernachlässigen ist allerdings, dass eine offizielle Konzessionierung zur Durchsetzung von Auflagen für private Anbieter, etwa Sozialabgaben, führen muss. Die Entwicklung wird die Kosten der Anbieter erhöhen, wodurch sie Bearbeitungsgebühren erhöhen oder Quoten verschlechtern könnten. Das könnte zu einem Rückgang ihrer Nachfrage führen. Insgesamt lässt sich somit sagen, dass es über die geplante Neuregulierung des Sportwettmarktes in Deutschland zu mehr Rechtssicherheit kommen wird. Zu erwarten ist außerdem, dass das Online-Geschäft – genau wie in den anderen Spielformen – weiter an Bedeutung gewinnt. Zudem werden in einem klaren rechtlichen Rahmen die Anbieter besser reguliert werden können, was positive Effekte auf die Qualität der Spieldurchführung und den Spieler- und Jugendschutz haben dürfte. Wie sich die Nachfrage entwickelt, besonders die Verteilung zwischen Online- und terrestrischem Spiel, ist dagegen eine empirische Frage, die sich erst nach der Umsetzung evaluieren lässt. Die Standortnachfrage im Sportwettmarkt lässt sich somit zur Stunde nicht seriös prognostizieren.

So lässt sich aus ökonomischer Sicht konstatieren, dass sich die Bedeutung des Glücksspielangebotes auf die Nachfrage nach Gewerbeimmobilien durch das Zusammenspiel verschiedener Faktoren verändern wird. Einige dieser Faktoren, darunter die regulatorische

Behandlung von Online-Spielangeboten oder die Veränderungen in der Regulierung des terrestrischen Angebotes von Sportwetten und Geldgewinnspielgeräten, werden von der Politik bestimmt. Es ist eine originäre politische Aufgabe zu beurteilen, wie diese Regulierung in Zukunft aussehen soll. Die wissenschaftliche Analyse der erwarteten Effekte soll dazu beitragen, dass diese Entscheidung auf der Grundlage möglichst umfassender Informationen getroffen wird.

### **Werbewirtschaft**

Werbung für Glücksspielangebote ist in Deutschland innerhalb einer eng gesetzten Regulierung erlaubt. Den Rahmen für die Werbemöglichkeiten von Glücksspielanbietern setzt der GlüStV, konkret ausgestaltet ist er in der Werberichtlinie.<sup>102</sup>

Der GlüStV sieht ein Werbeverbot für Glücksspiele vor. Allerdings kann trotz dieses generellen Verbotes für Glücksspiele geworben werden, wenn dadurch die Ziele des GlüStV unterstützt werden. Diese Ausnahmeregelung bezieht sich explizit auf Lotterien, Sport- und Pferdewetten, unterliegt aber Auflagen. So darf sich die Werbung nicht an „Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Gruppen“ richten, „unzutreffende Aussagen über Gewinnchancen sowie Art und Höhe der Gewinne“ sind verboten. Ebenso dürfen unerlaubte Glücksspiele nicht beworben werden. Zudem ist es verboten, Live-Wetten auf Sportereignisse während ihrer Übertragung zu bewerben.<sup>103</sup>

Ausgehend von dem nicht abgeschlossenen Konzessionsverfahren fallen bei einer engen Rechtsauslegung ausschließlich die in Deutschland konzessionierten Lotterie- sowie Pferdewettangebote unter die Werbe-Ausnahmeregelungen. De facto ist dies aber nicht der Fall. In Analogie zur gesamten Marktbeurteilung durch die Aufsichtsbehörden wird der nicht-regulierte Markt auch in der Werbung kaum eingeschränkt.<sup>104</sup> Dieses Regulierungs- und Vollzugsversagen lässt sich an den Ausgaben für Werbemaßnahmen der einzelnen Spielsegmente und Anbieter zeigen.

Glücksspielanbieter in Deutschland haben zwischen August 2015 und Juli 2016 den Betrag von 199,6 Millionen Euro für Werbung ausgegeben.<sup>105</sup> Eine aktuelle Auswertung von Nielsen

---

<sup>102</sup> Ministerialblatt NRW (2013).

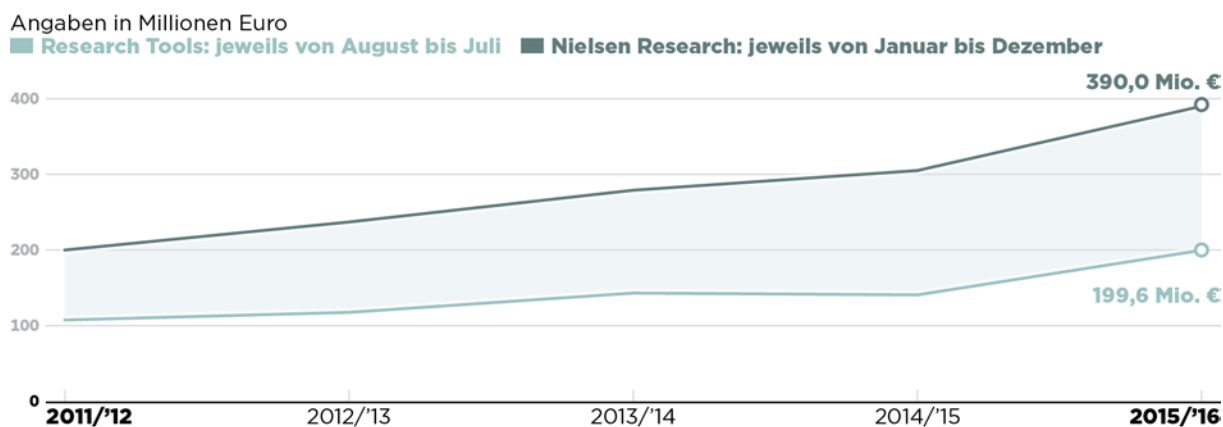
<sup>103</sup> GlüStV (2012).

<sup>104</sup> siehe u. a. Barth (2013a).

<sup>105</sup> Sofern nicht anders ausgewiesen, beziehen sich alle folgenden Angaben zum Umfang der Werbung in Deutschland auf die jüngste Erhebung der jährlich erscheinenden Werbemarktanalyse Glücksspiel von Research Tools (Research Tools(2016)). Die jüngste Ausgabe weist den Betrachtungszeitraum August 2015 bis Juli 2016 aus.

Research (2017) kommt mit einer anderen Berechnungsmethode für das Gesamtjahr 2016 gar auf Gesamtwerbeausgaben von 390 Millionen Euro. Die Angaben von Research Tools (2016) stellen damit eine untere Grenze dar, die Angaben von Nielsen Research (2017) eine obere. Aufgrund der detaillierten Darstellung aller Anbieter im Zeitverlauf wird in der folgenden Analyse auf die Daten von Research Tools (2016) verwiesen. Quantitative Unterschiede zu den Zahlen von Nielsen Research werden jeweils ausgewiesen. Die qualitative Entwicklung der gesamten Ausgaben sowie die Entwicklung bei einzelnen Spielformen unterscheiden sich nicht. 199,6 Millionen Euro entsprechen etwa 0,75 Prozent der gesamten deutschen Werbeausgaben<sup>106</sup>, womit die Glücksspielbranche im Verhältnis zu ihren Umsätzen werbeintensiv ist. Fast ein Viertel dieser Ausgaben entfallen auf Sportwettanbieter, der Großteil der übrigen Ausgaben auf verschiedene Lotterieangebote, darunter die in Deutschland nicht erlaubten Zweitlotterien.

Abbildung 23: Werbeausgaben der Glücksspielanbieter in Deutschland



Quelle: Research Tools (2016); Nielsen Research (2017)

Werbung ist in den vergangenen fünf Jahren von deutlich steigender Bedeutung für die Glücksspielwirtschaft. Dies ist in Teilen damit zu erklären, dass seit dem Jahr 2012 durch den GlüStV neue Regelungen bezüglich der Werbung für Glücksspielangebote gelten. Dies kann die ansteigenden Werbeausgaben allerdings nicht hinreichend erklären, da der größte Anstieg mit über 40 Prozent zwischen den Jahren 2013/14 und 2015/16 stattfand. Die Anbieter des regulierten Marktes tätigten gut 52 Prozent (2015/16) der gesamten Werbeeinnahmen der Branche. Zentrale Treiber dafür sind die Fernsehlotterien. Dies ist vor dem Hintergrund der Bedeutung der Soziallotterien für die gesamte Glücksspielbranchen in Deutschland überraschend und hat vor allem den folgenden Grund: Durch ihre engen Kooperationen mit

<sup>106</sup> Statistisches Bundesamt, PricewaterhouseCoopers, Statista in: Bonhoff und Staffa (2016).

Medien fallen bei den Soziallotterien in erster Linie kalkulatorische Kosten an.<sup>107</sup> Die Größenordnung der Werbeausgaben der Glücksspielanbieter in Deutschland von 200 Millionen Euro liegt in etwa auf dem Niveau alkoholfreier Getränke, oder Gesichts- und Mundpflegeprodukte und deutlich über großen Branchen wie der Bekleidung oder Energieversorgung.<sup>108</sup>

Für den regulierten Markt ist es möglich, die Werbeausgaben ins Verhältnis mit dem Gesamtumsatz zu stellen: So entfallen knapp 0,3 Prozent der gesamten Umsätze dieses Segmentes auf die Werbeausgaben. Nutzt man die glücksspielspezifische Messung anhand der Bruttospielerträge, liegt dieser Anteil bei 1,5 Prozent.

Die Landeslotteriegesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks sind die zweitgrößten Werbetreibenden des legalen Glücksspielmarktes. Diese Gesellschaften gaben 31 Millionen Euro im Jahr 2015/16 für Werbung aus. Auffällig ist auch hier die Entwicklung im Zeitverlauf: Seit dem Jahr 2011/12 sind die Werbeausgaben der DLTB-Anbieter um 229 Prozent gestiegen. Auf die gemeinsame Klassenlotterie entfiel im Jahr 2015/16 mit 26,2 Millionen Euro etwa ein Viertel der Werbeausgaben der regulierten Lotterieranbieter. Allerdings weisen die Werbeausgaben der Klassenlotterie große jährliche Schwankungen auf. So waren die Ausgaben 2014/15 fast genauso hoch wie drei Jahre zuvor und stiegen im Jahr darauf um weit mehr als 100 Prozent an. Die anderen Anbieter des legalen Marktes – Spielbanken und Spielautomatenaufsteller – spielen nur eine untergeordnete Rolle bei den Werbeausgaben.

Zweitlotterien, die in Deutschland nicht erlaubt sind und zum nicht-regulierten Markt zählen, gehören zu den Anbietern, die ihre Werbeausgaben in den vergangenen Jahren am deutlichsten gesteigert haben. Im letzten Jahr lag der Anstieg bei 134 Prozent. Mehr als 31 Millionen Euro gaben die Zweitlotterien im Jahr 2015/16 für Werbung in Deutschland aus – dies entspricht fast einer halben Million Euro mehr als die Werbeausgaben des gesamten DLTB. So ist die Zweitlotterie Lottoland 2015/16 der zweitgrößte Einzelwerbetreibende auf dem deutschen Markt. Dies wirft ein Schlaglicht auf ein zentrales Problem der deutschen Regulierung: Im nicht-regulierten Markt werben Anbieter – in diesem Fall eine Zweitlotterie – in zunehmenden Maße und etablieren sich als Konkurrenzprodukt zu regulierten Lotterien – wenngleich sie de jure nicht zu den Lotterien, sondern zu den Wetten zu zählen sind.<sup>109</sup> Dies

---

<sup>107</sup> Research Tools (2016).

<sup>108</sup> Vgl. The Nielsen Company (2017).

<sup>109</sup> Nach der Analyse von Nielsen Research (2017) liegen die Werbeausgaben des gesamten DLTB im Jahr 2016 bei 82,3 Millionen Euro und damit noch etwa doppelt so hoch wie die Ausgaben der nicht-regulierten Zweitlotterien. Qualitativ ergibt sich aber eine sehr ähnliche Interpretation: Die Werbeausgaben des DLTB erreichten im Jahr 2013 knapp 83 Millionen Euro, das waren zu dem Zeitpunkt rund ein Drittel der gesamten Werbeausgaben der Glücksspielbranche in Deutschland. Zweitlotterien gaben zu dem Zeitpunkt gerade einmal

steht im klaren Gegensatz zu dem Ziel, das Glücksspiel in geordnete Bahnen zu lenken. Zudem suggeriert eine flächig eingesetzte Werbung von Anbietern des nicht-regulierten Marktes den Anschein von Legalität, da die Anbieter offensichtlich öffentlichkeitswirksam auftreten dürfen. Online-Casinos, ebenfalls dem nicht-regulierten Markt in Deutschland zuzuordnen, wenn sie über eine EU-Konzession außerhalb Deutschlands verfügen, haben ihre Ausgaben zuletzt zwar deutlich zurückgefahren. Sie gaben im Jahr 2015/16 aber immer noch 8,5 Millionen Euro für Werbung aus – mit der gleichen Außenwirkung wie im Fall der Zweitlotterien. Im Bereich der Werbung für Casino-Spiele ist zudem hervorzuheben, dass Spielhallen sehr strikten Bestimmungen unterliegen, wie sie ihre Angebote präsentieren dürfen und im Jahr 2015/16 nur 113.000 Euro für Werbung ausgaben. Bei Spielbanken beliefen sich diese Ausgaben auf knapp 700.000 Euro. Somit übertrafen im Spielsegment der Geldgewinnspielgeräte und Casino-Spiele nicht-regulierte Anbieter die Ausgaben der regulierten Anbieter um mehr als das Zehnfache – was die Unzulänglichkeit des Vollzugs der Regulierung in Deutschland deutlich zum Ausdruck bringt. Anbieter privater Sportwetten gaben 2015/16 gut 45 Millionen Euro für Werbezwecke aus. Dies ist ein Anstieg um fast 120 Prozent innerhalb eines Jahres. Die Analysten von Research Tools führen dies auf die Fußball-Europameisterschaft 2016 zurück, da große Fußballturniere zentrale Events für Sportwettanbieter sind. Dennoch ist dieser Anstieg beispiellos in den vergangenen Jahren und kann somit nicht nur mit Europameisterschaft erklärt werden. Europa- und medial noch bedeutendere Weltmeisterschaften finden schließlich im Zwei-Jahres-Rhythmus statt.

Die Verteilung auf verschiedene Medienarten ist im Zeitverlauf relativ stabil. Der Großteil der Glücksspielwerbung wird mit rund 60 Prozent im TV ausgestrahlt. Im Internet werden etwa 20 Prozent der Werbung geschaltet. Die Radio-Werbung geht kontinuierlich zurück und lag im Jahr 2015/16 gerade noch bei vier Prozent. Stabil ist der Werbeanteil in Printmedien, der in den vergangenen Jahren jeweils bei rund einem Viertel der Gesamt-Werbung lag. Ein Großteil der Printwerbung wird dabei in Zeitschriften geschaltet, rund ein Viertel der Printwerbung ist in Zeitungen zu finden.

Die Unterschiede in den Hauptzielgruppen der verschiedenen Anbieter lassen sich daran erkennen, wo die Anbieter der verschiedenen Spielformen vorrangig werben. So werben Sportwettanbieter, die vor allem bei jungen Spielern verbreitet sind und einen hohen Online-Anteil haben, mit einer großen Anzahl von Werbeschaltungen im Internet. Lotterien dagegen, die bei einer älteren Zielgruppe höhere Marktanteile haben als etwa Sportwetten, sind

---

0,4 Millionen Euro aus. Seitdem sind die Werbeausgaben des DLTB relativ konstant geblieben, der Anteil an den steigenden Gesamtausgaben der Branche ging deutlich zurück auf 20 Prozent im Jahr 2016. Die Zweitlotterien steigerten im gleichen Zeitraum ihre Werbeausgaben um mehr als 9000 Prozent auf 39,3 Millionen Euro – zehn Prozent der gesamten Werbeausgaben der Branche.

dagegen stärker im Printbereich aktiv. Lottoland, der bedeutendste Werbetreibenden unter den Zweitlotterien, schaltet fast ausschließlich TV-Werbung und ist vor allem im Bereich des Werbedrucks – einem Maß für den Anteil der erreichten Zielgruppe – qualitativ stark und erreicht somit eine hohe Zahl potenzieller Kunden.

Die Konzentration der Werbung der Anbieter auf einzelne Medienformen ist auf der einen Seite aus Marketing-Gründen nachvollziehbar: Anbieter werben in den Medien, in denen sie ihre Zielgruppe am besten erreichen können. Im Sinne der Regulierung des Marktes und den Vorgaben der Werberichtlinie ist dies allerdings ein Problem: Werbung ist zulässig, wenn sie die Ziele des GlüStV unterstützt. Wird aber eine mögliche Zielgruppe – beispielsweise ein stärker Internet- und TV- und weniger Print-affines Publikum – vor allem von den Angeboten des nicht-regulierten Marktes erreicht, werden diese Konsumenten verstärkt in diesem Bereich aktiv sein.

Die Glücksspielbranche ist von wachsender Bedeutung für die deutsche Werbewirtschaft. In den letzten Jahren stiegen die Werbeausgaben in Deutschland um mehr als 85 Prozent, allein im letzten Jahr war laut Research Tools (2016) ein Zuwachs von mehr als 40 Prozent auf rund 200 Millionen Euro zu verzeichnen. Im Vergleich mit anderen Branchen, wie etwa der Bekleidungsindustrie oder der werbeintensiven Branche für Pflegeprodukte, liegen die einschlägigen Ausgaben im Jahr 2016 auf einem ähnlichen Niveau.

Für die nahe Zukunft darf davon ausgegangen werden, dass die Werbewirtschaft in Deutschland von weiter steigenden Ausgaben der Glücksspielanbieter profitieren wird. Solange insbesondere die Bereiche Sportwetten, Online-Casinos und Zweitlotterien ihre Angebote weitgehend uneingeschränkt platzieren können, ist von einer weiter steigenden Dynamik der Werbeausgaben auszugehen. Dies lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass die Angebote selbst weitgehend unreguliert sind und somit ein hoch-kompetitiver Markt entstanden ist, in dem jeder Hersteller seine Angebote bewirbt. Jeder der nicht-regulierten Anbieter hat einen hohen Anreiz, sich Marktanteile zu erarbeiten, bevor eine Regulierung oder gar eine generelles Verbot die Situation für private Anbieter verändert. Zudem können sie sich mit der Werbung, die ihre Angebote öffentlich präsentiert, den Anschein der Legalität geben, was die Unterscheidung zwischen reguliertem und nicht-reguliertem Markt für Konsumenten erschwert. Die nicht-regulierten Anbieter sind zudem in der derzeitigen rechtlichen Situation de facto nicht den Werberichtlinien unterworfen. Damit können sie in Art und Umfang der Werbung wesentlich breitere Möglichkeiten ausschöpfen als ihre regulierte Konkurrenz. Dies begünstigt die Anbieter des nicht-regulierten Marktes und steht dem Ziel des GlüStV, Glücksspiel in geordnete Bahnen zu lenken, sowie dem Grundsatz der Werberichtlinie, Werbung zuzulassen, wenn diese die Ziele des GlüStV unterstützt, in eklatanter Weise entgegen. Gleichzeitig erhöht dies den Druck auf die legalen Anbieter, ihre Werbeausgaben zu

verstärken. Sollte eine neue Gesetzgebung für den nicht-regulierten Markt in Deutschland verabschiedet werden, müsste dies auch Änderungen der Werbeausgaben nach sich ziehen: Es würde nicht nur zu einer generellen Veränderung der Wettbewerbsdynamik und Anbieterstruktur in einigen Bereichen des Glücksspiels führen, auch wären mehr Unternehmen der Werberichtlinie unterworfen, was ihren Spielraum in der Werbung deutlich einengen würde.<sup>110</sup>

#### Steueraufkommen Bund/Länder/Kommunen

Für die Politik hat das Glücksspiel zwei Seiten:

Auf der einen Seite ist es ein Gut mit negativen externen, das heißt gesellschaftlich unerwünschten Effekten. Von daher wäre ein Verbot von Glücksspiel die erste Option, um diese potenziell negativen Folgen weitgehend einzudämmen. Dem bislang weit verbreiteten Bedürfnis nach Glücksspiel in der Bevölkerung wird allerdings insofern Rechnung getragen, dass ein reguliertes Glücksspielangebot in Deutschland geduldet wird. Diese Bereitschaft wird dadurch unterstrichen, dass die Bevölkerung bereit ist, eine im Vergleich mit dem monetären Einsatz für ein Los bzw. einen Lotterieschein eine relativ geringe erwartete Auszahlung in Kauf zu nehmen. Durch das ausgeprägte soziale und karitative Engagement der staatlichen Glücksspielinstitutionen wird die gesellschaftliche Akzeptanz weiter erhöht.

Auf der anderen Seite wird das regulierte Angebot relativ hoch besteuert: Somit ist das regulierte Glücksspiel eine relevante Einnahmequelle für die Bundes- und Landeshaushalte zur Finanzierung vorrangig gemeinwohlorientierter Zwecke.

Im regulierten Markt kamen im Jahr 2015 Steuern<sup>111</sup> und Abgaben in Höhe von rund 5,3 Mrd. Euro (Abbildung 24) zusammen – mehr als die Hälfte der Bruttospielerträge des Marktsegmentes (10,448 Mrd. Euro). Dazu kamen 243 Millionen Euro an Sportwettsteuer aus dem nicht-regulierten Markt. Die Steuereinnahmen aus dem nicht-regulierten Markt stellen dabei eine Untergrenze dar: Über die seit dem Jahr 2015 erhobene EU-VAT<sup>112</sup> für Online-Glücksspiele, die nicht unter die deutsche Besteuerung fallen, liegen derzeit noch keine Angaben vor.<sup>113</sup> Abschätzen lässt sich, in welcher Größenordnung dem Fiskus Einnahmen aus dem Bereich der

---

<sup>110</sup> Ministerialblatt NRW (2013).

<sup>111</sup> In dieser Betrachtung sind Gewerbe- und Körperschaftssteuer nicht enthalten, denn für die betrachteten Teilsegmente des Glücksspielmarktes liegen keine Daten vor. Eine Abschätzung für die Gewerbesteuer gemäß der Untergliederung (Klassifikation WZ 2008) in Spielhallen und Betrieb von Spielautomaten, Spielbanken und Spielklubs und Wett-, Toto- und Lotteriewesen erfolgt später.

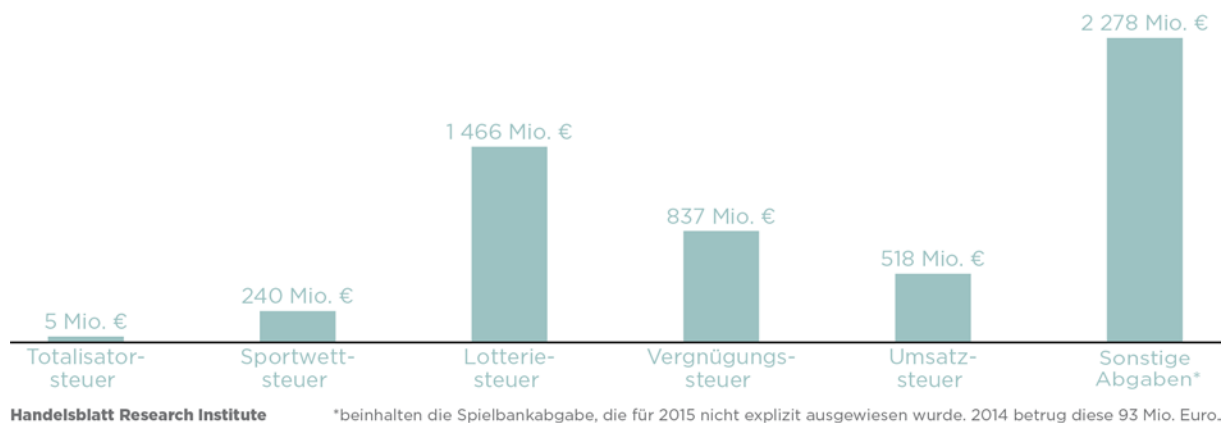
<sup>112</sup> Value added tax (Umsatzsteuer).

<sup>113</sup> Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016).

Zweitlotterien entgehen, die in Deutschland über keine Zulassung verfügen. Die Relation aus der Summe aus Abgaben und Steuern zu Bruttospielerträgen liegt beim DLTB bei rund 80 Prozent. Die Bruttospielerträge der Zweitlotterien in Deutschland liegen bei rund 300 Millionen Euro. Legt man für die Zweitlotterien, bei denen Online-Wetten auf Angebote des DLTB, wie Lotto 6 aus 49, im deutschen Markt eine wichtige Rolle spielen, eine ähnliche Quote zugrunde, käme man auf entgangene Einnahmen von bis zu 240 Millionen Euro. Diese Einnahmen, die über die Lotteriesteuer oder die Konzessionsabgabe den öffentlichen Haushalten beziehungsweise den Empfängern der Konzessionsabgabe zugutekämen, fallen somit in Deutschland aus.

Abbildung 24: Steuereinnahmen im Jahr 2015

Angaben in Millionen Euro



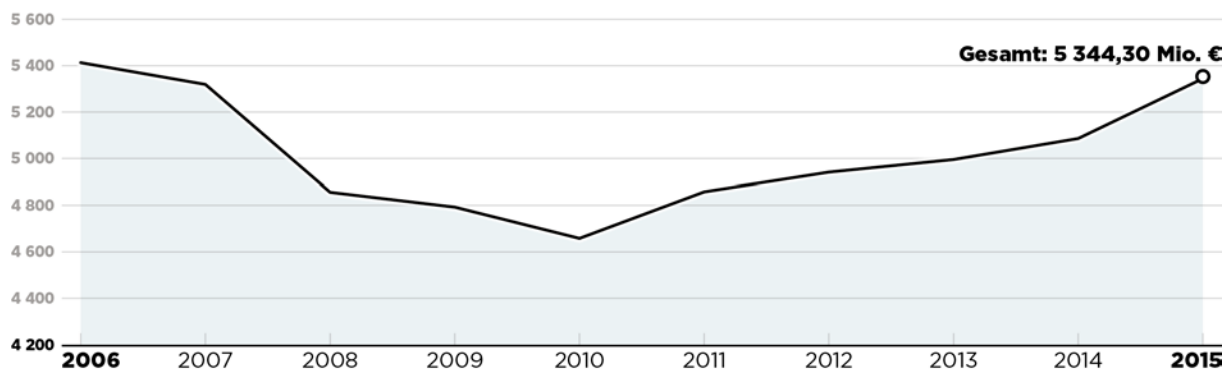
Handelsblatt Research Institute

\*beinhalten die Spielbankabgabe, die für 2015 nicht explizit ausgewiesen wurde. 2014 betrug diese 93 Mio. Euro.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016); Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg; Bayerisches Staatsministerium der Finanzen; GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder; Barth (2014); Meyer (2016b); Vieweg (2016)

Abbildung 25: Entwicklung der Steuereinnahmen 2006 – 2015

Angaben in Mio. Euro



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016); Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg; Bayerisches Staatsministerium der Finanzen; GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder; Barth (2014); Meyer (2016b); Vieweg (2016)

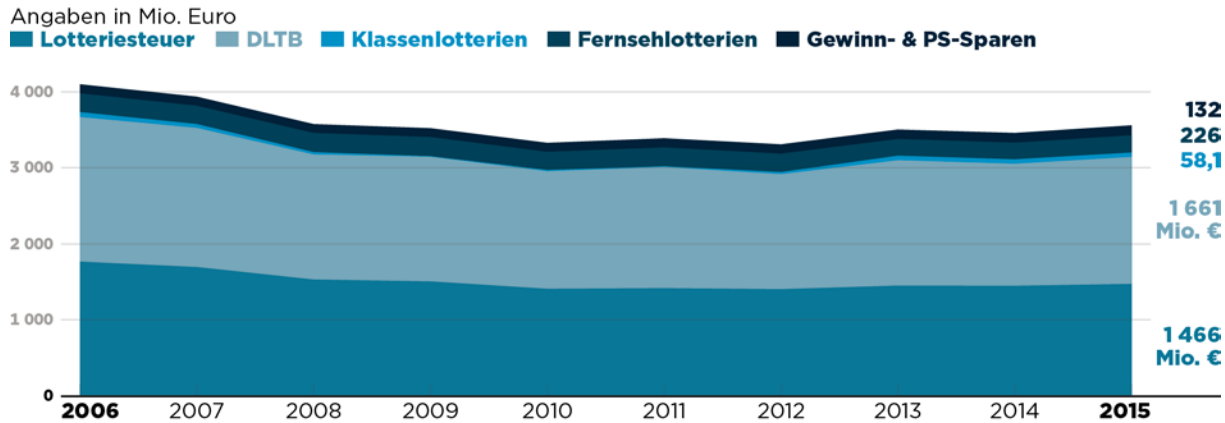
Das Abgabensystem für Glücksspielanbieter ist vielschichtig, und es gibt Unterschiede zwischen Ländern, Kommunen und Spielformen.<sup>114</sup>

Die höchsten Einnahmen (2015: 1,466 Mrd. Euro)<sup>115</sup> werden durch die **Lotteriesteuer** generiert. Diese Abgabe ist im Rennwett- und Lotteriesgesetz geregelt. Die Steuer beträgt 20 Prozent des Nennwertes der Lose (ausschließlich des Steueranteils). Die Steuer wird an die Länder abgeführt, in der die Lotterien ausgespielt werden und ist nicht zweckgebunden. Die Lotteriesteuer wird für die Lotterien der Landeslotteriegesellschaften entrichtet, sowie für die Klassen-, Sozial- und Sparlotterien.

<sup>114</sup> vgl. u. a. Barth (2014); Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016); Becker und Barth (2012).

<sup>115</sup> Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016).

Abbildung 26: Steueraufkommen der Lotterien 2006 – 2015



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016); Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg; Bayerisches Staatsministerium der Finanzen; GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder; Barth (2014)

Ebenfalls zentral geregelt über das Rennwett- und Lotteriewettgesetz ist die Sportwettsteuer. Das Aufkommen lag im Jahr 2015 nach Angaben des Bundesfinanzministeriums (BMF) bei 240 Millionen Euro. Die Sportwettsteuer von fünf Prozent des Spieleinsatzes ist für Sportwetten in Deutschland zu entrichten. Dies gilt sowohl, wenn der Anbieter der Wette seinen Sitz in Deutschland hat als auch für deutsche Nachfrager der Wette. Die im Jahr 2012 eingeführte Sportwettsteuer hatte gegenteilige Effekte für staatliche und private Anbieter von Sportwetten in Deutschland. Für das staatliche Sportwettangebot Oddset, das von den Landeslotteriegesellschaften angeboten wird, sank die Steuerbelastung, da für Oddset-Sportwetten zuvor die höhere Lotteriesteuer abgeführt wurde.<sup>116</sup> Da eine Marktöffnung für private Anbieter nicht vorgesehen war, wurden Anbieter, die trotzdem aus dem Ausland in Deutschland operierten, bis dahin nicht besteuert. Somit hat sich für sie eine Steuerbelastung eingestellt. Von Anbietern, vor allem im nicht-regulierten Online-Geschäft, in dem mit relativ geringen Margen gearbeitet wird, wird dies als „Wettbewerbsnachteil“ gegenüber Anbietern angeführt, die aus Niedrigsteuerländern wie Malta (Spielsteuer von 0,5 Prozent) oder Gibraltar (Spielsteuer von einem Prozent) operieren.<sup>117</sup> In diesem Zusammenhang gibt es widersprüchliche Angaben zu den Folgen für Sportwettanbieter. Eine Studie im Auftrag des Hessischen Ministeriums des Innern von Peren und Clement (2016), zitiert einerseits Schätzungen, die besagen, dass für rund 85 bis 90 Prozent der Spieleinsätze in Deutschland

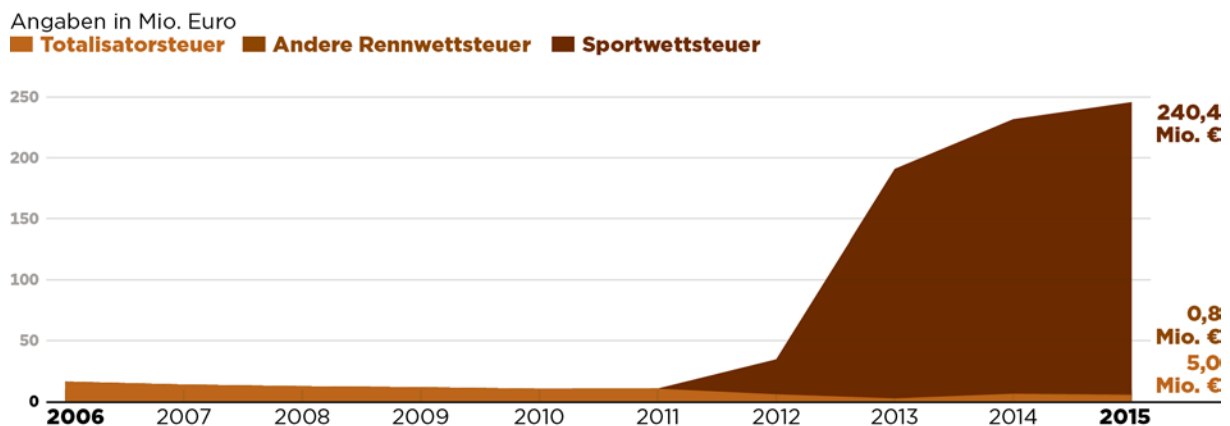
<sup>116</sup> Goldmedia (2013).

<sup>117</sup> Barth (2014). Allerdings ist für Anbieter aus Gibraltar davon auszugehen, dass als Folge des Brexit der Steuervorteil entfällt, denn mit einem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU werden diese Anbieter aus dem nicht-regulierten in den sanktionierten Schwarzmarkt fallen.

die Sportwettsteuer abgeführt werde.<sup>118</sup> Damit entfielen dann die Steuervorteile eines günstig gewählten Firmensitzes. Allerdings verweisen Peren und Clement (2016) gleichzeitig darauf, dass die Unternehmen mutmaßlich einen größeren Anteil der in Deutschland eingesetzten Beträge nicht in Deutschland ausweisen und versteuern. Eine abschließende Beurteilung lässt sich aufgrund der grundsätzlichen Schwierigkeiten der Überwachung des Online-Marktes nicht abgeben. Eine eindeutige Positionierung wie in MECN (2014) erscheint auf dieser Grundlage weder möglich noch sinnvoll.

Anbieter von Pferdewetten müssen in Deutschland die **Rennwett-** beziehungsweise **Totalisatorensteuer** an das Bundesland entrichten, in dem die Wette ausgeführt wird. Die Rennwett- und Totalisatorensteuer (2015: 5,8 Millionen Euro nach Angaben des BMF) ist nahezu vollständig zweckgebunden. Nach dem Rennwett- und Lotteriesgesetz gehen 95 Prozent der Einnahmen aus der Steuer an Rennvereine zur Durchführung öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde. Das Steueraufkommen aus Pferdewetten ist somit eine bedeutende Stütze der Finanzierung des Pferdesports in Deutschland. Allerdings hat die Totalisatorsteuer in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung verloren. Dieser Aspekt verdeutlicht, dass sich durch Erweiterung des Angebots des Glücksspielmarktes in den letzten zehn Jahren die Konsumenten verstärkt anderen Bereichen zugewandt haben, insbesondere auf dem Online-Markt.

Abbildung 27: Totalisator-, Sport und Rennwettsteuer 2006 – 2015



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016); Barth (2014)

Spielbanken (2015: Umsatzsteuer 89 Millionen Euro) sowie Spielhallen und Betreiber von Geldgewinnspielgeräten in der Gastronomie (2015: Umsatzsteuer 429 Millionen Euro) sind

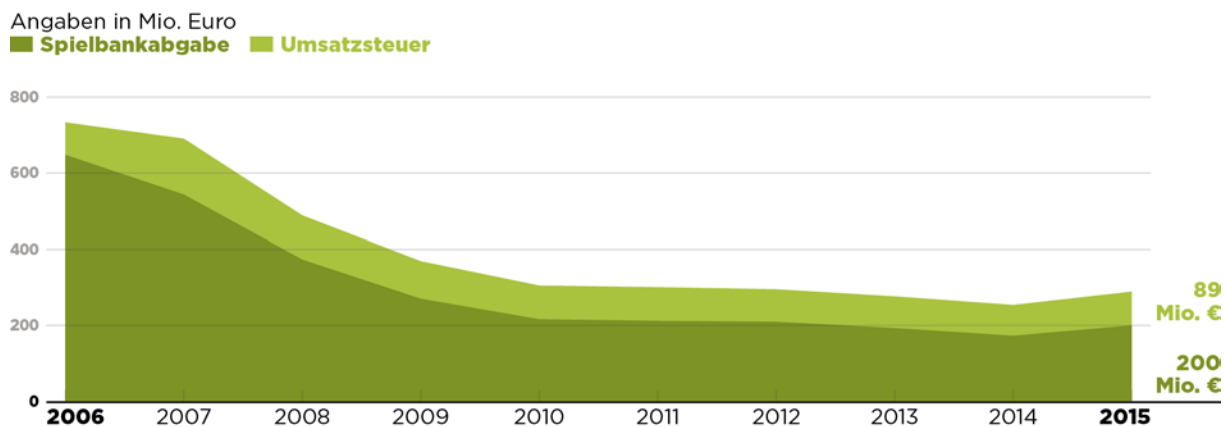
<sup>118</sup> Vgl. MECN (2014).

darüber hinaus umsatzsteuerpflichtig. Spielbanken wird zur Vermeidung von Doppelbesteuerung die **Umsatzsteuer** auf die Spielbankabgabe angerechnet.

Neben diesen zentralstaatlich geregelten Steuern, gibt es weitere Steuern, deren Höhe sich regional deutlich unterscheidet.

Dies ist unter anderem die **Spielbankabgabe** (2015: rund 200 Millionen Euro). Diese wird jeweils von dem Bundesland erhoben, in dem die Spielbank betrieben wird. Die Höhe der Steuer wird dabei in jedem Land autonom festgesetzt. Auch zwischen den Spielbanken innerhalb eines Landes kann es Unterschiede geben, da meist ein progressiver, mit den eingesetzten Bruttospielerträgen ansteigender Steuersatz festgelegt wird. Auch hier ist ein stark rückläufiger Trend über die letzten zehn Jahre zu konstatieren, der die beobachtete Umorientierung im Spielverhalten unterstreicht. Zudem sind die Spielbanken seit dem Jahr 2006 umsatzsteuerpflichtig (2015: rund 89 Millionen Euro). Die Umsatzsteuer wird allerdings mit der Spielbankabgabe verrechnet.

Abbildung 28: Steueraufkommen der Spielbanken 2006 – 2015



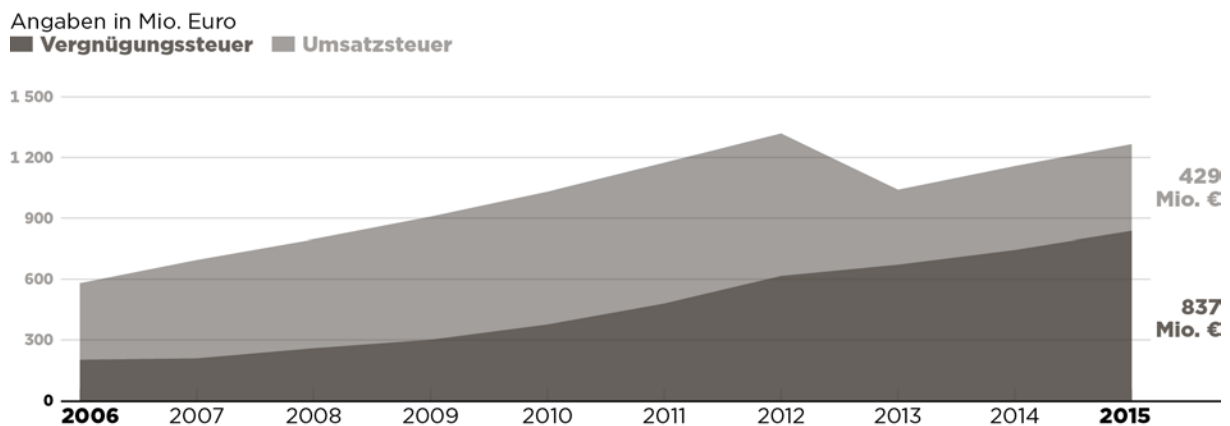
Handelsblatt Research Institute

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016); Barth (2014)

Spielhallen und Anbieter von Geldgewinnspielgeräten in der Gastronomie müssen zudem eine **Vergnügungssteuer** abführen (2015: rund 837 Millionen Euro). Diese wird von den Gemeinden festgelegt, in denen die Geldgewinnspielgeräte betrieben werden. Die Bemessungsgrundlage (zumeist Kasseneinsatz oder Spieleinsatz) variiert dabei genauso wie der Steuersatz. So liegt dieser Steuersatz etwa bei der Bemessung auf Grundlage des Kasseneinsatzes zwischen 7 und 20 Prozent. Sowohl die Wahl der Bemessungsgrundlage als auch die Höhe des Steuersatzes

sind Gegenstand von rechtlichen Auseinandersetzungen.<sup>119</sup> Seit dem Jahr 2006 haben sich die Einnahmen aus der Vergnügungssteuer auf rund 837 Millionen Euro im Jahr 2015 vervierfacht. Dies ist auf der einen Seite auf höhere Bruttospielerträge der Automatenhersteller zurückzuführen, aber auch auf eine im Schnitt deutlich gestiegene Steuer: Führt die Automatenaufsteller im Jahr 2006 rund 7 Prozent ihrer Umsätze als Vergnügungssteuer ab, waren es im Jahr 2015 bereits 14 Prozent.<sup>120</sup> Zudem fließt den öffentlichen Haushalten auch die Umsatzsteuer aus dem Betrieb der Geldspielgewinnengeräte zu, die sich im Jahr 2015 auf rund 429 Millionen Euro belief.

Abbildung 29: Entwicklung der Einnahmen aus Vergnügungs- und Umsatzsteuer 2006 – 2015



Handelsblatt Research Institute

Quelle: Barth (2014); Meyer (2016b); Vieweg (2016)

Über die Steuerzahlungen hinaus führen die Anbieter einiger Spielformen **zusätzliche Abgaben** an die Länder oder spezielle Destinäre zur Förderung des Gemeinwohls ab. Die Förderung gemeinwohlorientierter, karitativer und kirchlicher Zwecke durch die Einnahmen aus dem Glücksspiel, besonders aus Lotterien, hat eine lange Tradition und kann bis ins 15. Jahrhundert zurückverfolgt werden. In der Folge bildeten sich verschiedene an sozialen Zielen ausgerichtete Lotterien, deren Einnahmen etwa den Wiederaufbau abgebrannter Städte unterstützten, oder den Bau von Kirchen und Armenhäusern förderten.<sup>121</sup>

Den größten Anteil sonstiger Abgaben führt der DLTB (2015: 1,7 Milliarden Euro) ab. Dieser Betrag hat sich über die letzten zehn Jahre als relativ stabil erwiesen. Die Landeslotteriegesellschaften führen, mit Ausnahme eines Anteils zur Kostendeckung, die

<sup>119</sup> Barth (2014).

<sup>120</sup> Vieweg (2016).

<sup>121</sup> Paul (1978); Näther (2005).

Umsätze komplett ab. Die Aufteilung zwischen den Bundesländern variiert. An Westlotto, der Lotteriegesellschaft NRWs, kann dies beispielhaft durchexerziert werden.<sup>122</sup>

Die Hälfte der Spieleinsätze wird als Gewinne ausgeschüttet. 16,67 Prozent werden als Lotteriesteuer abgeführt, 7,79 Prozent fließen als Kommission an die Annahmestellen, 1,29 Prozent dienen der Kostendeckung. Die verbleibenden 24,25 Prozent sind die sogenannte Konzessionsabgabe (in anderen Ländern etwa unter den Namen Zweckabgabe, Landesabgabe, zweckgebundene Abgabe). Diese fließt zwar an das Land, in den meisten Bundesländern allerdings nicht in den allgemeinen Haushalt, sondern wird zweckgebunden an Destinäre ausgeschüttet. Diese sind in der Regel die Förderung des Breitensports, die Wohlfahrt, die Kultur, der Denkmal- und Umweltschutz.

**Definition Reinertrag:** *Spieleinsätze abzüglich der an die Spieler ausgezahlten Gewinne, Steuern und Betriebskosten.*

Soziallotterien zeichnen sich dadurch aus, dass sie ihren Reinertrag – die Spieleinsätze abzüglich der Gewinnausschüttung, Steuern und Betriebskosten – zur Förderung wohltätiger Zwecke abführen.<sup>123</sup> Nach dem Glücksspielstaatsvertrag muss dieser Reinertrag – genau wie die Mindestgewinnausschüttung – mindestens 30 Prozent der Erlöse betragen. Die Gewinnausschüttungsquote liegt bei den Soziallotterien Deutsche Fernsehlotterie und Aktion Mensch bei den festgelegten 30 Prozent, der Reinertrag zur Förderung karitativer Zwecke eher darüber. So lag die Quote der Aktion Mensch in Jahr 2015 bei 38,6 Prozent.<sup>124</sup> Die prozentuale Höhe der Abgaben für gemeinnützige Zwecke liegt somit über der rund 25-prozentigen Konzessionsabgabe, die durch die DLTB-Angebote für gemeinnützige Zwecke bereitgestellt wird. In absoluten Werten allerdings führen die Landeslotteriegesellschaften einen deutlich – rund siebeneinhalbmal – größeren jährlichen Betrag zur Förderung des Gemeinwohls ab. Die Abgaben der Soziallotterien (2015: 226 Millionen Euro) kommen weitgehend vordefinierten Themenfeldern zugute: Die Aktion Mensch fördert die Inklusion von Menschen mit Behinderung,<sup>125</sup> die Deutsche Fernsehlotterie verteilt den Reinertrag über die Stiftung Deutsches Hilfswerk an soziale und karitative Zwecke<sup>126</sup>.

<sup>122</sup> Westlotto (2016).

<sup>123</sup> Barth (2014).

<sup>124</sup> Aktion Mensch (2016).

<sup>125</sup> Aktion Mensch (2016).

<sup>126</sup> Deutsches Hilfswerk (2016).

Die Anbieter des Gewinn- und PS-Sparens müssen nach dem GlüStV einen Reinertrag von mindestens 25 Prozent (2015: 132 Millionen Euro) für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke abführen.

Wie bereits angemerkt, lassen sich die **Gewerbesteuereinnahmen** derzeit kaum seriös abschätzen. Dennoch sind diese Einnahmen insbesondere für die Kommunen auch im Hinblick auf mögliche Schließungen im terrestrischen Angebot von Relevanz. Daten für das Gewerbesteueraufkommen liegen allerdings nur als Gesamtaggregat vor und werden seitens des Statistischen Bundesamts nicht für die Subbranchen ausgewiesen. Das gesamte Gewerbesteueraufkommen liegt bei gut 40 Mrd. Euro in Deutschland. Basierend auf den veröffentlichten Zahlen für den Steuermessbetrag der Bereiche Spielhallen und Betrieb von Geldgewinnspielgeräten, Spielbanken und Spielklubs sowie das Wett-, Toto- und Lotteriewesen kann durch eine Multiplikation dieser Größe mit dem bundeseinheitlichen Gewerbesteuerhebesatz das Gewerbesteueraufkommen für die Subbranchen abgeschätzt werden.<sup>127</sup> Für das Jahr 2015 ergeben sich für die Spielhallen und den Betrieb von Geldgewinnspielgeräten etwa 60 Millionen Euro, für Spielbanken und Spielklubs etwa 0,5 Millionen Euro und das Wett-, Toto- und Lotteriewesen knapp 30 Millionen Euro (Abbildung 30).

Abbildung 30: Gewerbesteueraufkommen im Glücksspielmarkt

Gewerbesteueraufkommen 2015 in Mio. Euro

**Spielhallen und Betrieb von Spielautomaten**

61,9

**Spielbanken und Spielklubs**

0,5

**Wett-, Toto- und Lotteriewesen**

28,7

**Gesamt**

91,1

Handelsblatt Research Institute

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

<sup>127</sup> Da die aktuellsten Zahlen des Steuermessbetrags auf dem Stand des Jahres 2011 sind, wird die Entwicklung dieser Größe über die Entwicklung der Bruttospielerträge abgeschätzt und dann mit dem aktuellen bundeseinheitlichen Gewerbesteuerhebesatz von 399% des Jahres 2015 multipliziert.

Die auf dem Glücksspielmarkt in Deutschland tätigen Unternehmen führen somit in der Summe mehr als fünf Milliarden Euro im Jahr an Steuern und Abgaben für gemeinnützige Zwecke ab.

Damit ist das Angebot von Glücksspielen eine bedeutende Einnahmequelle für öffentliche Haushalte, mehr noch aber von elementarer Bedeutung für viele Destinäre gemeinnütziger Abgaben, etwa in den Bereichen Breitensport, Kultur und Soziales. Trotz der großen Einnahmen aus dem Glücksspielmarkt stellt auch aus fiskalischer Sicht die in Teilen unklare Regulierung des deutschen Marktes ein Problem dar: Nach einer Schätzung von WIK Consult<sup>128</sup> entgehen der öffentlichen Hand jährliche Einnahmen von mehr als einer Milliarde Euro, die bei einer strikten Regulierung und der damit verbundenen Besteuerung des gesamten Marktes umzusetzen wären. Zwar ist bei der Beurteilung der genauen Höhe der entgangenen Einnahmen – wie auch an anderen Stellen der Studie, an denen auf Prognosen und Schätzungen eingegangen wird – zu konstatieren, dass jede Prognose auf Annahmen beruht, deren Veränderung auch das Ergebnis beeinflusst. So kann weder Gegenstand einer wissenschaftlichen Expertise sein, wie eine politische Regulierung des Marktes im Einzelnen angelegt sein sollte noch wie die Voraussetzungen für eine strikte Einhaltung der regulatorischen Aufgaben auszusehen hätten. Dies fällt in den Aufgabenbereich der Politik. Dennoch liefern Schätzungen bedeutende Erkenntnisse: Die unklare rechtliche Situation, die heute herrscht, hat neben Konsequenzen hinsichtlich eines aktiven Spielerschutzes und des Wettbewerbes zwischen den Anbietern auch Konsequenzen für das Steueraufkommen und die gemeinnützigen Abgaben der Anbieter. Staatliche Einnahmen zu maximieren gehört nach dem GlüStV nicht zu den Zielen der deutschen Glücksspielregulierung. Somit sind die hier beschriebenen Mindereinnahmen auch nachrangig gegenüber den fünf Zielen des GlüStV einzuordnen. Da die unklare Situation der juristischen Beurteilung des nicht-regulierten Marktes sowie der inkonsistente Vollzug der deutschen Regulierung die Erreichung dieser fünf Ziele in Frage stellt, sind die damit einhergehenden fiskalischen Ausfälle ein zusätzliches Argument für eine klarere Glücksspielregulierung. Eine erste Abschätzung der fiskalischen Ausfälle durch das Angebot von Zweitlotterien – Wetten auf die Lotterieangebote der DLTB-Gesellschaften – in Deutschland ist im Kapitel *Steuereinnahmen Bund/Länder/Kommunen* zu finden.

---

<sup>128</sup> Henseler-Unger et al. (2015).

## Soziale Kosten

---

„Unter Pathologischem Glücksspielverhalten (PG) lässt sich ein Syndrom psychopathologischer Störungen auf der Verhaltens-, kognitiven und emotionalen Ebene verstehen, welches in den beiden bisher verbreiteten Klassifikationssystemen - DSM-IV-TR[...] <sup>129</sup> und ICD-10 [...] <sup>130</sup> relativ ähnlich beschrieben wurde.“ (Haß und Lang 2016).

---

Im GlüStV aus 2012 wurden fünf gleichrangige Ziele definiert, denen die Regulierung des Marktes in Deutschland dienen soll. Diese sind (1) die Suchtprävention und -bekämpfung, (2) das Angebot eines regulierten Glücksspielangebotes, (3) der Jugend- und Spielerschutz, (4) die Gewährleistung einer korrekten Spieldurchführung und die Bekämpfung von Begleitkriminalität sowie (5) die Wahrung der Integrität des Sports. Bis zum GlüStV war die Suchtprävention die alleinige Richtmarke für die Regulierung in Deutschland.

Unter dem im allgemeinen Sprachgebrauch verwandten Begriff Glücksspielsucht versteht man im engeren Sinne das pathologische Glücksspielverhalten, im erweiterten Sinne auch ein problematisches und auffälliges Glücksspielverhalten. <sup>131</sup>

Nach der internationalen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (aktuell in der zehnten Auflage – ICD10) besteht die Persönlichkeits- und Verhaltensstörung der pathologischen Spielneigung „in häufigem und wiederholtem episodenhaften Glücksspiel, das die Lebensführung des betroffenen Patienten beherrscht und zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt.“ <sup>132</sup> Nach der aktuellen 5. Auflage des Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-5) liegt eine Glücksspielstörung vor, wenn vier von neun Suchtkriterien erfüllt sind. <sup>133</sup> Zudem wird Glücksspielsucht heute nach DSM-5 aufgrund der Ähnlichkeit zu stoffgebundenen Süchten als Verhaltenssucht klassifiziert, während es zuvor als Störung der Impulskontrolle galt. <sup>134</sup> Problematisches beziehungsweise auffälliges Glücksspielverhalten wird bei weniger schweren Symptomen diagnostiziert. <sup>135</sup>

---

<sup>129</sup> Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Version IV, Text Revised, zur deutschen Bearbeitung siehe Saß, Wittchen, Zaudig und Houben (2003).

<sup>130</sup> International Classification of Diseases, Version 10, siehe Dilling, Mombour und Schmidt (2005).

<sup>131</sup> Haß und Lang (2016).

<sup>132</sup> WHO (2016).

ICD-10, F63. In Deutschland herausgegeben vom Deutschen Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI 2016).

<sup>133</sup> APA (2013); Haß und Lang (2016).

<sup>134</sup> Haß und Lang (2016).

<sup>135</sup> Haß und Lang (2016).

Die Verbreitung der Spielsucht in Deutschland lässt sich kaum exakt beziffern. Eine Vielzahl empirischer Studien hat dies in den vergangenen Jahren untersucht. Die Ergebnisse unterscheiden sich abhängig von der Befragungsmethodik, der Stichprobe und der genutzten Definition von Glücksspielsucht. Die Grenzen zwischen problematischem und pathologischem Glücksspiel sind fließend. Suchtkrankheiten weisen zudem eine hohe Dunkelziffer auf, da viele Personen keine Hilfsangebote in Anspruch nehmen und in Befragungen unehrlich antworten. Über die verschiedenen Studien hinweg liegt die Anzahl der pathologischen Glücksspieler in Deutschland zwischen 103.000 und 300.000 und damit zwischen 0,24 und 0,64 Prozent der Gesamtbevölkerung. Rechnet man die problematischen Glücksspieler hinzu, kommt man je nach Berechnungsmethode und Datengrundlage auf einen Korridor von insgesamt 252.000 bis 640.000 Personen (0,49 – 1,2 Prozent der Bevölkerung).<sup>136</sup> Zum Vergleich: Alkoholmissbrauch ist für 1,4 – 1,9 Millionen Deutsche ein Problem, die Zahl der Anhängigen liegt zwischen 1,5 und 2 Millionen.<sup>137</sup>

Aus ökonomischer Sicht ist die Suchtprävalenz im Bereich des Glücksspiels ausschlaggebend dafür, die sozialen Kosten zu bestimmen. Die Spieleinsätze stellen keine sozialen Kosten dar. Auch, wenn Spieler Verluste erfahren, handelt es sich dabei um eine ökonomische Transaktion vom Nachfrager (Spieler) zu anderen Spielern (Gewinner) und zum Anbieter (Glücksspielveranstalter).<sup>138</sup> Um die sozialen Kosten des Glücksspiels zu bestimmen, müssen die externen Effekte berücksichtigt werden – Effekte, die über die Transaktionen zwischen Anbieter und Nachfrager hinausgehen. Dabei gibt es eine Vielzahl von Wirkungsmechanismen aus unterschiedlichen Lebensbereichen Betroffener, die berücksichtigt werden müssen. Dazu gehören unter anderem Gesundheitskosten, Kosten, die durch die Beeinträchtigung oder den Verlust des Arbeitsplatzes, durch Überschuldung oder familiäre Zerwürfnisse entstehen.

Das Problem bei der Analyse sozialer Kosten ist, dass eine exakte Bestimmung dieser Kosten letztlich unmöglich ist. Dies liegt unter anderem daran, dass Wirkungszusammenhänge nicht immer eindeutig sind und sich die externen Kosten zudem nicht oder nur sehr ungenau in monetären Werten ausdrücken lassen. Weiterhin besteht eine hohe Komorbidität zwischen Süchten – pathologische Glücksspieler leider häufig noch unter anderen, meist stoffgebundenen Süchten. Dies gilt für etwa 25 bis 50 Prozent der pathologischen Glücksspieler in Deutschland. Zählt man die Tabaksucht hinzu, steigt der Wert der

<sup>136</sup> Bühringer et al. (2007); Buth und Stöver (2008); BZgA (2008); BZgA (2010); Sassen et al. (2011a); Sassen et al. (2011b); BZgA (2012); Sassen und Kraus (2013); BZgA (2014); Haß und Lang (2016).

Für ausführliche Vergleiche der empirischen Untersuchungen, siehe u. a. Petry et al. (2013); Haß und Lang (2016).

<sup>137</sup> Nach DSM-IV: Vergleich u. a. Pabst et al. (2013); Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen:

<http://www.dhs.de/datenfakten/alkohol.html>; Batra et al. (2016).

<sup>138</sup> U. a. Becker (2011).

pathologischen Glücksspieler, die zusätzlich unter einer stoffgebundenen Sucht leiden, auf 60 bis 70 Prozent.<sup>139</sup> Selbst wenn die Höhe der sozialen Kosten, die ein pathologischer Glücksspieler verursacht, konkret bestimmt werden könnte, ist die Zahl der pathologischen Glücksspieler in Deutschland nicht auf eine exakte Kennziffer festzulegen.

Eine der umfassendsten Bestimmungen der durch pathologisches Glücksspiel verursachten sozialen Kosten stammt von Tilman Becker (2011). Becker unterteilt die sozialen Kosten dabei in direkte und indirekte Kosten. Direkte Kosten beinhalten etwa die Kosten für die Suchtbehandlung, die durch Beschaffungskriminalität entstehenden Kosten oder Verwaltungskosten. Die indirekten Kosten entstehen durch den Verlust des Arbeitsplatzes, krankheitsbedingte Fehlzeiten und eine verringerte Arbeitsproduktivität.

**Tabelle 1: Soziale Kosten der Glücksspielsucht**

Angaben in Mio. Euro

|                                                      |                     |
|------------------------------------------------------|---------------------|
| <b>Direkte Kosten (gesamt)</b>                       | <b>152,5 Mio. €</b> |
| Kosten der (Beschaffungs-)Kriminalität               | 30,0                |
| Kosten für Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes | 26,0                |
| Kosten der ambulanten Behandlung                     | 24,1                |
| Kosten der Aufsicht, Gerichte und Strafverfolgung    | 18,2                |
| Kosten der stationären Behandlung                    | 17,0                |
| Kosten durch Ehescheidungen                          | 15,9                |
| Verwaltungskosten Arbeitslosigkeit                   | 12,1                |
| Kosten für Präventionsforschung                      | 8,8                 |
| Kosten der Schuldnerberatung                         | 0,4                 |
| <b>Indirekte Kosten (gesamt)</b>                     | <b>173,6 Mio. €</b> |
| Kosten durch den Verlust des Arbeitsplatzes          | 84,8                |
| Kosten durch krankheitsbedingte Fehlzeiten           | 75,2                |
| Kosten durch verringerte Arbeitsproduktivität        | 13,6                |
| <b>Gesamtkosten (Indirekt und direkt)</b>            | <b>326,1 Mio. €</b> |

Handelsblatt Research Institute

Quelle: Becker (2011)

Tabelle 1 zeigt die von Becker (2011) ermittelten sozialen Kosten für Deutschland. Diese belaufen sich insgesamt auf mehr als 325 Millionen Euro im Jahr. Diese Zahlen bieten eine Annäherung an die Größenordnung. Neben dem Beobachtungszeitraum der im Jahr 2011 erschienen Studie, der die veränderte Regulierung durch den GlüStV sowie die verstärkte Nutzung von Online-Angeboten noch nicht erfassen konnte, entstehen Unsicherheiten durch grundlegende Schwierigkeiten einer solchen Schätzung. Dies liegt zum einen an methodischen Schwierigkeiten der Bestimmung einzelner Kostenelemente. Im Vergleich mit methodisch

<sup>139</sup> Becker (2011).

ähnlichen Studien für Österreich<sup>140</sup> und die Schweiz<sup>141</sup> zeigt sich, dass die Ergebnisse vor allem von den getroffenen Annahmen abhängen. Becker (2011) spricht daher davon, dass er weitgehend den oberen Rahmen aufzeigt. So verändern sich die Gesamtkosten deutlich, wenn eine höhere oder niedrigere Anzahl pathologischer Spieler angenommen wird. Zudem kann die Studie nur Fälle berücksichtigen, in denen pathologisches Glücksspiel die Hauptdiagnose darstellt. Inwieweit Teile der sozialen Kosten eher durch parallel bestehende Süchte oder psychische Erkrankungen erzeugt werden, kann dabei genauso wenig berücksichtigt werden wie die Kosten, die Glücksspielsucht verursacht, wenn pathologische Spieler mit einer anderen Hauptdiagnose klassifiziert werden. Zudem sind Wirkungszusammenhänge häufig noch ungeklärt. Teile der möglichen Kosten, wie etwa emotionale Kosten für Betroffene und Angehörige, lassen sich nicht monetär ausdrücken. Relevant ist die Schätzung dennoch als eine erste Annäherung an die Größenordnung, in der sich die sozialen Kosten bewegen.

Der Vergleich mit anderen, vor allem stoffgebundenen Süchten bei der Beurteilung von Glücksspiel-induzierten Problemen liegt nahe, um die ökonomische Größenordnung des Problems abschätzen zu können. Erschwert wird dieser Vergleich allerdings dadurch, dass es vor allem im gesundheitlichen Bereich bei stoffgebundenen Süchten zu physischen Folgen kommt, die bei pathologischen Glücksspielern nicht auftreten. So muss etwa die verlorene Lebenszeit aufgrund von suchtbedingten Folgekrankheiten eingerechnet werden. Der Vergleich mit den Kosten stoffgebundener Krankheiten erfolgt daher an dieser Stelle nur auf Grundlage der direkten und indirekten Kosten, die auch bei der Beurteilung der sozialen Kosten des Glücksspiels herangezogen wurden.

Die direkten und indirekten Kosten der Tabaksucht werden anhand der Metastudie von Becker (2011) in Deutschland zwischen 20 und 50 Milliarden Euro, die sozialen Kosten der Alkoholsucht auf 20 bis 30 Milliarden Euro taxiert.

Die Entscheidung, wie mit negativen externen Effekten in einer Gesellschaft umgegangen wird, ist eine politische. Dies gilt im Bereich des Glücksspiels genauso wie für die angesprochenen Stoffe Alkohol und Tabak sowie für eine Vielzahl anderer Güter, Dienstleistungen oder Produktionsabläufe, die mit negativen externen Effekten verbunden sind. Obwohl sich ob der aufgezeigten Probleme bei der quantitativen Bestimmung der sozialen Kosten keine exakten Werte bestimmen lassen, sind die beschriebenen Evaluationsansätze<sup>142</sup> eine erste Grundlage

---

<sup>140</sup> Köberl und Pretenthaler (2009).

<sup>141</sup> Küni et al. (2009).

<sup>142</sup> Vgl. u. a. National Research Council (2003); Ludwig et al. (2012); Hanewinkel et al. (2015); Haß und Lang (2016).

für eine wissenschaftlich fundierte Beurteilung der sich in den letzten Jahren kontinuierlich wandelnden Glücksspielregulierung.

## Fazit und Ausblick

Rund ein Viertel der Deutschen nimmt regelmäßig an Glücksspielangeboten teil und die Branche hat nicht zu vernachlässigende direkte und indirekte Effekte auf die Gesamtwirtschaft.

Gleichzeitig machen die negativen Seiten des Glücksspiels – besonders die Spielsucht, eine Verhaltenssucht mit sozialen Folgekosten – eine politische Regulierung des Angebotes nötig. Diese Regulierung ist genau wie ihr Vollzug in Deutschland lückenhaft. Während ein Teil des Marktes als staatliches Monopol betrieben wird, sind andere Teile des Marktes unter einer regulatorischen Vorgabe für private Anbieter geöffnet. Zusätzlich existiert ein Marktsegment von signifikanter Größe, etwa das private Angebot von Sportwetten oder Zweitlotterien und Online-Casinos, das nach deutschem Recht illegal ist. Hier liegt ein Politikversagen in den Bereichen Vollzug und Regulierung vor. So hat dieses nicht-regulierte Marktsegment nicht nur einen signifikanten Marktanteil, es wächst zudem stärker als der regulierte Markt. Die klare Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes sowie ein konsequenter Vollzug stellen somit ein drängendes Problem der Politik dar. Die öffentliche Beurteilung des Glücksspiels ist vor diesem Hintergrund mitunter negativ konnotiert. Bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sollten – wie bei jedem politischen Markteingriff – die damit verbundenen ökonomischen Auswirkungen, etwa auf das Steueraufkommen oder die Beschäftigung von den politischen Entscheidungsträgern mit bedacht werden. Die vorliegende Studie leistet einen Beitrag dazu, dass Entscheidungen auf der Basis möglichst vollständiger Informationen getroffen werden.

### Volkswirtschaft

Die Bedeutung des deutschen Glücksspielmarktes mit Bruttospielerträgen im regulierten und nicht-regulierten Segment von 12,7 Mrd. Euro wird in seiner volkswirtschaftlichen Relevanz häufig unterschätzt. So liegt diese Branche<sup>143</sup> bei einem reinen Umsatzvergleich etwa beim doppelten Inlandsumsatz der pharmazeutischen Industrie und bei etwa einem Viertel des inländischen Automobilumsatzes. Zudem lassen sich rund 198.000 Beschäftigte diesem Segment zuordnen. Des Weiteren ist die Beschäftigungsentwicklung im Segment des regulierten Glücksspielmarktes in den letzten Jahren durch eine noch höhere Dynamik gekennzeichnet als die gute gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung. Die Entwicklung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass in diesem Bereich viele Arbeitsplätze des niedrigeren Lohnsegments angeboten werden, die keine hohe Qualifikation erfordern. Somit

---

<sup>143</sup> Der regulierte Teil des Glücksspielmarktes, für den offizielle Umsatzzahlen vorliegen, generiert einen Umsatz von rund 35 Mrd. Euro p.a.

zeigt dieses Arbeitsmarktsegment eine ausgeprägte Absorptionsfähigkeit für eine problematische Klientel des Erwerbspersonenpotenzials. Darüber hinaus ist auf das jährliche Steuer- und Abgabenaufkommen in der Größenordnung von über fünf Milliarden Euro zu verweisen, was zu einem nicht unerheblichen Teil zweckgebunden für wohltätige Zwecke und Förderung des Allgemeinwohls verwendet wird.

In den kommenden Jahren wird sich die Branche mit Herausforderungen aus drei Richtungen konfrontiert sehen: Erstens wird es für verschiedene Marktformen – etwa durch das Inkrafttreten der Abstandsregelung und des Verbotes von Mehrfachkonzessionen sowie die Neuregulierung des Marktes für Sportwetten – zu einer veränderten rechtlichen Grundlage kommen. Zweitens wird die Digitalisierung fortlaufend neue Spielmöglichkeiten eröffnen und in zunehmend stärkere Konkurrenz zum terrestrischen Spielangebot treten. Drittens ist in den vergangenen Jahren ein Rückgang der Glücksspielteilnahme vor allem unter jüngeren Menschen zu beobachten.

### Regulierung

Nach Jahren, in denen in Deutschland eine sehr strikte Regulierung praktiziert wurde und es in weiten Teilen des Marktes keine privaten Angebote geben durfte, wurde dies mit dem ersten Glücksspielstaatsvertrag, auf den sich die Bundesländer einigten, im Jahr 2012 modifiziert. Die Regulierung wurde nicht mehr ausschließlich an der Suchtvermeidung ausgerichtet, sondern verfolgt nun fünf gleichrangige Ziele. Aus ökonomischer Sicht ist die grundsätzliche Herangehensweise, die Regulierung in einem bundesweit einheitlichen Ansatz durchzuführen, zu begrüßen. Die konkrete Umsetzung bietet allerdings einigen deutlichen Verbesserungsbedarf.

Eine der zentralen Neuerungen des GlüStV war die teilweise Liberalisierung des Sportwettmarktes über die Vergabe von 20 Lizenzen an private Anbieter. Neben juristischen Problemen, die es mit sich gebracht haben, dass die Konzessionsvergabe nicht abgeschlossen wurde, hat sich eine rechtliche Grauzone in Deutschland entwickelt, in der private Glücksspielanbieter aktiv sind. Daher ist die geplante Neuregulierung, die im Jahr 2018 umgesetzt werden soll und den Markt für Sportwetten nicht mehr nach quantitativen, sondern qualitativen Vorgaben öffnet, aus einer ökonomischen Perspektive positiv zu werten. Die Entscheidung, den Markt stärker zu öffnen, erhöht den Wettbewerb und kann zu einer Expansion des Marktes führen. Verstärkter Wettbewerb zwischen den Anbietern erhöht den Druck, dass diese Angebote mit höheren Spielanreizen anbieten. Daher ist es geboten, den Markt nur nach klaren qualitativen Vorgaben für private Anbieter zu öffnen und Wettbewerb unter der strikten Maßgabe zuzulassen, dass gleichzeitig der Spielerschutz gewährleistet wird. So kann ein Wettbewerb zwischen den Anbietern um die Qualität der Spieldurchführung

implementiert werden – wie dies mit den Zielen des GlüStV im Einklang stünde. Somit folgt die Vergabe von Konzessionen an private Anbieter, die an klare Qualitätsvorgaben gebunden ist und den Wettbewerb auf diese lenkt, einer ökonomisch nachvollziehbaren Anreizsetzung.

Für die ab Juli 2017 umzusetzenden Regeln für das Angebot von Geldgewinnspielgeräten gilt dies nur bedingt: Durch die Mindestabstandsregelung, die Spielhallen einerseits untereinander und andererseits zu Jugendeinrichtungen einhalten müssen, sowie das Verbot von Mehrfachkonzessionen, können die politisch intendierten Konsequenzen nur in Grenzen realisiert werden. Ein rein auf geografische Aspekte angelegter Ansatz kann auf der einen Seite dabei helfen, problematische Zonen in den Städten, die sich rund um die Ballung von Glücksspielangeboten gebildet haben, auszudünnen. Auf der anderen Seite dürfte dies aber viele Spieler nicht vom Spiel abhalten. Es ist möglich, dass ein ausgedünntes Angebot terrestrischer Spielhallen damit für die Spieler Anreize setzt, verstärkt auf den Online-Markt zu wechseln. Schon heute sind Online-Casinos mit einem Marktanteil von etwa 50 Prozent im nicht-regulierten Markt die bedeutendste Spielform dieses Segmentes. Dies dürfte sich mit der Umsetzung der neuen Regeln für terrestrische Spielhallen tendenziell weiter verstärken. Die Gewährleistung des Spielerschutzes ist bei Online-Angeboten, die aus dem Ausland operieren, ungleich schwieriger zu garantieren als in terrestrischen Spielhallen, in denen geschultes Personal für den Spieler- und Jugendschutz sorgen muss. Die Nutzung von privatwirtschaftlich angebotenen Geldgewinnspielgeräten hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung für den deutschen Glücksspielmarkt gewonnen. Dass man diese privaten Anbieter, wie bereits für den Bereich der Sportwetten diskutiert, über klare qualitative Vorgaben reguliert, ist daher angezeigt. Nicht-regulierte Online-Casinospiele dominieren den nicht-regulierten Glücksspielmarkt in Deutschland. Zudem gibt es eine beträchtliche Anzahl an illegalen terrestrischen Geräten. Angezeigt ist es daher von politischer Seite, rechtliche Änderungen vorzunehmen oder die bestehende Regulierung konsequent zu vollziehen. Bleibt ein nicht-regulierter Parallelmarkt von signifikanter Größe bestehen, wird jede Form von Regulierung legaler Angebote nur eine begrenzte Wirkung entfalten können. Ausweichreaktionen sind ohne wirksame Vollzugsmaßnahmen nicht zu unterbinden, Konsumenten können die Regulierung legaler Anbieter umgehen und ihre Nachfrage im nicht-regulierten Markt befriedigen. Da Online-Casinospiele in Deutschland bereits heute ein großes und wachsendes Angebot darstellen, könnte durch die Einbeziehung dieser Angebote in die deutsche Regulierung ein signifikanter Anteil des heute im nicht-regulierten Markt stattfindenden Spiels in den regulierten Markt übertragen werden. Die Entscheidung, welche Spielformen über welche Angebotskanäle nach deutscher Regulierung zugelassen werden, ist zweifelsfrei eine politische. Hierbei kann aber jede Form der gewählten Regulierung nur die intendierte Wirkung entfalten, wenn darüber hinaus konsequent gegen Angebote vorgegangen wird, die in Deutschland nicht legal sind.

### Digitalisierung

Schon heute hat die digitale Transformation den Alltag der Menschen markant verändert.

Unternehmen wie Alphabet oder Facebook sind mit Geschäftsmodellen, die vor einigen Jahren nicht vorstellbar waren, zu den wertvollsten Unternehmen der Welt geworden. Eine Vielzahl von Branchen, wie der Reisesektor, der Einzelhandel sowie Teile der Unterhaltungsindustrie – etwa die Branchen Medien und Musik –, sind durch digitale Produkte und disruptive Geschäftsmodelle tiefgreifend verändert worden. Die Glücksspielbranche erfährt die Auswirkungen dieser Entwicklung ebenfalls, und es steht außer Frage, dass sich dies in den kommenden Jahren weiter verstärken wird.

Der Großteil der Glücksspiel-Angebote ist bereits in einer Online-Version verfügbar. Wie die Analyse der Marktentwicklungen zeigt, wird das Online-Angebot der Landeslotteriegesellschaften zunehmend wichtiger, online angebotene Sportwetten und Casinospiele gewinnen seit Jahren Marktanteile.

Sowohl die Branche als auch die staatliche Regulierung werden sich diesem Thema kurzfristig stellen müssen. Die Frage, ob sich der Online-Bereich weiter vergrößert und ob dies politisch gewollt ist, stellt sich dabei nicht – der technologische Wandel kann allenfalls verzögert, nicht aber verhindert werden. Daher muss dieser Prozess politisch begleitet werden. Es ist daher die zentrale Aufgabe der Politik, die vor allem auf das terrestrische Spielangebot ausgelegte Regulierung auf den digitalen Markt auszuweiten. Das bedeutet, dass in Deutschland derzeit im nicht-regulierten Markt angebotene Online-Casinospiele und Wetten verfolgt werden müssen. Eine weitere Option ist es, klare Qualitätskriterien zu definieren, nach denen der Spieler- und Jugendschutz sowie die korrekte Durchführung von Spielangeboten bei Online-Spielen gewährleistet werden können. Werden die nicht-regulierten Anbieter weder verfolgt, um ihr Angebot in Deutschland zurückzudrängen, noch unter einer klaren Regulierung in den regulierten Markt überführt, wird sich der nicht-regulierte Markt in den kommenden Jahren noch stärker etablieren, und ein großer Teil des Glücksspiel-Angebotes wird sich außerhalb der gewünschten Qualitätsanforderungen der deutschen Regulierung bewegen. Dass durch die Umsetzung der Mindestabstandsregelung sowie des Verbotes von Mehrfachkonzessionen ab Juli 2017 die Anreize für Spieler verstärkt werden, aus dem regulierten terrestrischen Markt in den nicht-regulierten Online-Markt zu wechseln, verschärft diese Problemstellung.

Bereits im Jahr 2012 hat die EU-Kommission<sup>144</sup> angeregt, dass eine EU-weite Verständigung über die Regulierung des Online-Glücksspielmarktes die Durchsetzung von Qualitätsstandards unterstützen könne. Umgesetzt wurde dies bisher nicht. Zu bewerten ist die Regulierung auch vor dem Hintergrund des Brexit, denn nicht wenige Anbieter im Sportwettbereich haben ihren Sitz in Gibraltar.

### **Spieler**

Gespielt wird in allen Alters- und soziodemografischen Gruppen. Das Spielverhalten hat sich dabei über die vergangenen Jahre geändert. Nicht nur die gesteigerte Nachfrage nach Online-Spielen, auch ein stetiger Rückgang der Spielteilnahme unter jungen Menschen lassen erkennen, dass trotz des wachsenden Gesamtmarktes ein markanter Rückgang der Nachfrage nach Angeboten in einzelnen Spielsegmenten, besonders im terrestrischen Bereich, zu erwarten ist. Für die Anbieter stellt sich die Aufgabe – innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen – Möglichkeiten zu finden, ihr Spiel attraktiv zu halten. Das Angebot von Pferdewetten ist heute bereits fast bedeutungslos für den Gesamtmarkt, auch Spielbanken haben heute nur noch einen Bruchteil ihrer ehemaligen Markt-Bedeutung. Lotterien haben unter anderen durch die Einführung des Eurojackpots als neues Angebot in den vergangenen Jahren ihre Nachfrage stabilisieren können. Diese Beispiele zeigen den Anbietern aller Marktsegmente, dass es von großer Bedeutung ist, ihr Angebot an sich schnell ändernde Kundenbedürfnisse anzupassen.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> EU-Kommission (2012)

<sup>145</sup> Die Bedeutung der Digitalisierung und digitaler Spielmöglichkeiten wird im Rahmen dieses Forschungsprojektes in einer separat erscheinenden Studie detailliert analysiert werden.

## Key Facts

### **Der regulierte und nicht-regulierte Glücksspielmarkt in Deutschland erwirtschaftet Bruttospielerträge von knapp 13 Mrd. Euro.**

Der Glücksspielmarkt in Deutschland ist, bedingt durch die Glücksspielregulierung, in einen regulierten, einen nicht-regulierten und einen sanktionierten schwarzen Markt aufgeteilt. Dabei sind die beiden letzteren Marktsegmente nach deutschem Recht illegal.

Der regulierte Markt, in dem Anbieter mit einer deutschen Glücksspielkonzession agieren, ist mit Bruttospielerträgen von 10,4 Milliarden Euro das größte Segment.

Der nicht-regulierte Markt – auf dem Anbieter mit einer Glücksspielkonzession aus einem anderen EU-Staat in Deutschland operieren – folgt mit jährlichen Bruttospielerträgen von 2,3 Milliarden Euro.

Hinzu kommt ein illegaler Schwarzmarkt – Glücksspielanbieter ohne eine Lizenz –, der zusätzliche 1,5 Milliarden Euro Bruttospielerträge generiert.

### **Der nicht-regulierte Markt weitet sich gegenüber dem regulierten Markt aus.**

Das Wachstum des nicht-regulierten Marktes ist hinsichtlich Anteil und Volumen größer als das Wachstum des regulierten Marktes. Von 2014 auf 2015 belief sich der Zuwachs des regulierten und nicht-regulierten Marktes auf fast acht Prozent. Allerdings ist dieses Wachstum vornehmlich auf die Ausdehnung des nicht-regulierten Marktes zurückzuführen, der um über 30 Prozent p.a. zugenommen hat. Mit über 500 Mio. Euro nahm der nicht-regulierte Bereich damit nicht nur relativ, sondern auch volumenmäßig stärker zu als das regulierte Segment, das einen Zuwachs von gut 400 Mio. Euro gegenüber dem Jahr 2014 verzeichnete. Dies entspricht einem Wachstum von etwa vier Prozent p.a. An dieser Dynamik lässt sich eine Verschiebung der Bedeutung der verschiedenen Marktsegmente in Deutschland ablesen: Das nicht-regulierte Marktsegment ist mit einem Anteil von 22 Prozent deutlich kleiner als der regulierte Teil, weist aber seit Jahren starke Wachstumsraten auf.

### **Die Glücksspielbranche besitzt erhebliches wirtschaftliches Potenzial, wie der Vergleich mit Branchen des verarbeitenden Gewerbes zeigt.**

Blickt man auf die gesamten Umsätze des deutschen Glücksspielmarktes, so lässt sich das Marktvolumen mit anderen Wirtschaftsbereichen vergleichen. Die Umsätze im regulierten deutschen Glücksspielmarkt beliefen sich im Jahr 2014 auf knapp 35 Mrd. Euro. Das entspricht gut der Hälfte dessen, was die Deutschen pro Jahr für Bekleidung ausgeben. Vergleicht man dies außerdem mit der Schlüsselbranche der deutschen Industrie, dem Automobilsektor, so beträgt der Umsatz des Glücksspielsektors rund ein Viertel des Inlandsumsatzes, der im Automobilbereich erwirtschaftet wird. Umgekehrt liegt der Umsatz des deutschen Glücksspielmarktes in etwa doppelt so hoch wie der inländische Umsatz der pharmazeutischen Industrie und rund dreimal so hoch wie die inländische Möbelproduktion.

**Die Glücksspielbranche ist von großer Bedeutung für den deutschen Arbeitsmarkt.**

In der deutschen Glücksspielbranche sind etwa 198.000 Personen direkt und indirekt tätig. Der Großteil entfällt dabei auf den Bereich der Geldgewinnspielgeräte und die Lotterien mit ihren Annahmestellen.

Die Anzahl der direkt und indirekt in diesem Bereich Erwerbstätigen ist mit der der Möbel- und Pharmabranche in Deutschland vergleichbar. Die ab dem Sommer 2017 in Kraft tretenden Regelungen für Spielhallen – die umzusetzende Abstandsregelung sowie das Verbot von Mehrfachkonzessionen – könnten bis zu 36.000 Arbeitsplätze, vor allem im Service-Bereich, gefährden.

**Die Beschäftigungsdynamik der deutschen Glücksspielbranche ist ausgeprägter als die der Gesamtwirtschaft.**

52.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Deutschland sind nach der amtlichen Statistik in der deutschen Glücksspielbranche tätig. Die deutlich geringeren Zahlen im Vergleich zu den geschätzten 198.000 Erwerbstätigen im Gesamtmarkt resultieren daraus, dass in der amtlichen Statistik die indirekt Beschäftigten nicht erfasst sind und zudem im Lotteriewesen und im Bereich der Geldgewinnspielgeräte viele Selbstständige bzw. Erwerbstätige arbeiten, die neben der Tätigkeit für den Glücksspielmarkt auch anderen Bereichen zugeordnet werden können. Die Dynamik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (+18 Prozent) war in diesem Bereich in dem Zeitraum zwischen 2010 und 2014 doppelt so hoch wie in der Gesamtwirtschaft (+9 Prozent).

**Glücksspiel ist kein gesellschaftliches Randphänomen – aber die Teilnahme geht zurück.**

Über 75 Prozent der Deutschen haben schon einmal an einem kommerziellen Glücksspiel teilgenommen. Die Lebenszeitprävalenz – jemals an einem Glücksspiel teilgenommen – unter Männern (82,2 Prozent) ist höher als unter Frauen (Lebenszeitprävalenz: 73 Prozent). Insgesamt ist aber die Glücksspielteilnahme in jeder Altersgruppe in den vergangenen acht Jahren (2007 – 2015) deutlich gesunken. Dabei gibt es signifikante soziodemografische Unterschiede. Diese sind im Bereich der privaten Sportwetten besonders ausgeprägt: Während der Anteil der Teilnehmer in diesem Segment in der Gesamtbevölkerung relativ gering ist, sind private Sportwetten vor allem für junge Leute von Bedeutung. 15,7 Prozent der 18 bis 20-jährigen haben im Jahr 2015 an privatwirtschaftlich organisierten Sportwetten teilgenommen. Bei den 21 bis 25-jährigen liegt dieser Anteil bei 8,9 Prozent. Am beliebtesten sind private Sportwetten unter jungen Männern mit Migrationshintergrund, hier liegen die Anteile bei 18,9 Prozent (18 bis 20 Jahre) und 13,5 Prozent (21 bis 25 Jahre). Der Anteil der Deutschen, die konzessionierte Spielbanken besuchen, ist rückläufig. Waren es im Jahr 2007 noch 2,6 Prozent, galt dies im Jahr 2015 noch für 1,7 Prozent der Bevölkerung.

**Der nicht-regulierte Markt wird von Online-Anbietern dominiert.**

Soweit die Datenlage diese Einschätzung erlaubt, entfallen etwa vier Fünftel des Marktvolumens im nicht-regulierten Markt auf das Online-Spiel. Etwa die Hälfte davon entfällt auf Online-Casinos. Auf Online-Sport- und Pferdewetten entfallen 13 Prozent, auf die Online-Zweitlotterien 11 Prozent, und der Bereich Online-Poker kommt – nach deutlichem Abwärtstrend – noch auf etwas mehr als fünf Prozent.

Online-Casinos dominieren mit einem Anteil der Bruttospielerträge von 50 Prozent den nicht-regulierten Markt, obwohl die Zulassung – anders als für private Sportwetten – nach deutschem Recht zu keinem Zeitpunkt gegeben oder vorgesehen ist.

**Das Glücksspiel hat eine große und wachsende Bedeutung für die Werbebranche.**

Die Werbeausgaben der Glücksspielanbieter in Deutschland haben sich in den vergangenen fünf Jahren fast verdoppelt. Die Branche ist werbeintensiv und liegt im Werbeausgabenranking etwa auf dem Niveau der Gesichts- und Mundpflegeprodukte und deutlich vor Bekleidung und Energieversorgern. Nicht-regulierte Anbieter haben im Vergleich zu regulierten Anbietern ihre Werbeausgaben in den vergangenen Jahren besonders deutlich gesteigert und erschweren Spielern über ihre öffentliche Darstellung die Unterscheidung zwischen regulierten und nicht-regulierten Angeboten in Deutschland.

**Die Glücksspielbranche wird mit den Herausforderungen der Digitalisierung konfrontiert.**

Die Digitalisierung verändert unsere Gesellschaft tiefgreifend und auf vielfältige Weise. Im Bereich des Glücksspiels wächst der Online-Markt stetig, und es werden vermehrt neue Angebote und Spielformen auf den Markt gebracht.

Die Anbieter und Regulierer dieser Branche müssen sich der Herausforderung stellen, die aus der Digitalisierung erwächst. Wird diese Notwendigkeit nicht erkannt, wird es zu ähnlichen Anpassungsproblemen kommen wie in der Musikindustrie oder bei den Printmedien: Anbieter und Regulierer verlieren ihren Gestaltungsspielraum, wenn sie den Wandel nicht von Beginn an proaktiv gestalten.

## Literatur

Aktion Mensch (2016): Lagebericht 2015, Anlage 1.4.

American Psychiatric Association (2013): Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-5).

Amtsblatt der Europäischen Union: Nr. C 326 vom 26/10/2012. Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung).

Barth, D. (2013a): Werbung für Glücksspiele und Sportwetten im deutschen Profifußball. Forschungsstelle Glücksspiel, Universität Hohenheim.

Barth, D. (2013b): Der deutsche Glücksspiel- und Sportwettenmarkt: Eine Darstellung des regulierten Marktes und eine Schätzung des nicht regulierten Marktvolumens. Universität Hohenheim, Dezember.

Barth, D. (2014): Der deutsche Glücksspiel- und Wettmarkt: Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben und deren Verwendung. Forschungsstelle Glücksspiel, Universität Hohenheim.

Batra, A., Müller, C., Mann, K., Heinz, A. (2016): Abhängigkeit und schädlicher Gebrauch von Alkohol. Diagnostik und Behandlungsoptionen. Deutsches Ärzteblatt 113 (2016).

Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland. Universität Hohenheim.

Becker, T., Barth, D. (2012): Besteuerung von Sportwetten in Deutschland: Eine ökonomische Analyse von verschiedenen Szenarien. Universität Hohenheim.

Becker, T., Heinze, K. (2014): Auswirkungen geplanter Abstandsregelungen und Regelungen zu Konzessionsgrößen auf Spielhallen am Beispiel Stuttgarts. Universität Hohenheim.

Becker, T. (2015): Warum scheitert die Regulierung des Glücksspielmarktes? Zeitschrift für Wettbewerbs- und Glücksspielrecht. 6/2015.

Becker, T. (2016): Zur Weiterentwicklung der Glücksspielregulierung. Forschungsstelle Glücksspiel, Universität Hohenheim. 20.10.2016.

Beckert, J., Lutter, M. (2008): Wer spielt Lotto? Umverteilungswirkungen und sozialstrukturelle Inzidenz staatlicher Lotteriemärkte. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 60 (2).

Beckert, J., Lutter, M. (2009): The inequality of fair play: Lottery gambling and social stratification in Germany. European Sociological Review 25.4.

Bonhoff, T., Staffa, V. (2016): Branchenreport 2016. Werbung – WZ 73.1. Statista, Juni 2016.

- Boockmann, B. und F. Schneider (2015): Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2015, Johannes Kepler Universität (Linz) und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (Tübingen), Februar
- Bundesministerium der Finanzen (2013): Steuereinnahmen 2013.
- Bundesministerium der Finanzen (2014): Steuereinnahmen 2014.
- Bundesministerium der Finanzen (2015): Steuereinnahmen 2015.
- Bühringer, G., Ennuschat, J. (2016): Gestaltung glücksspielrechtlicher Regulierung. Beiträge aus der Suchtforschung. Zeitschrift- für Wett- und Glücksspielrecht [6/16](#).
- Bühringer, G., Kraus, L., Pfeiffer-Gerschel, D., Sonntag, D., Steiner, S. (2007): Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. Sucht 53.
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (2016): Jahrbuch Zeitungen 2016/17.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2008): Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007: Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. Köln.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2010): Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007 und 2009. Ergebnisse aus zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen. Köln.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2012): Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland. Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011. Köln.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2014). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2013 und Trends. Köln.
- Buth, S., Stöver, H. (2008): Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung. Suchttherapie 9 (1).
- Clement, R., Peren, F., Terlau, W. (2012): Eine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse des gewerblichen Geld-Gewinnspiels für die Bundesrepublik Deutschland, MUR-Verlag (Wien)
- Clement, R., Peren, F. (2012): Volkswirtschaftliche Nutzeneffekte des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten (Sankt Augustin)
- Clement, R., Peren, F. (2016): Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt. Eine quantitative Bemessung von regulierten und nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielangeboten in Deutschland, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, August, 11. Jahrg., Sonderbeilage 2/2016, Seite 1-24.
- Deschermeier, P., Seipelt, B., Voigtländer, M. (2014): Mietpreisentwicklung von Gewerbeimmobilien in deutschen Großstädten. IW-Trends Nr.3, 25 September 2014.

Deutsche Fernsehlotterie (2016). Factsheet 2016.

Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information (2016): Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme . 10. Revision German Modification Version 2017.

<https://www.dimdi.de/static/de/klassi/icd-10-gm/kodesuche/onlinefassungen/htmlgm2017/index.htm> (abgerufen am 9.1.2017)

Deutscher Lotto- und Totoblock (2017): DLTB-Jahresbilanz 2016: 112 Millionäre und erneut Steigerung der Spieleinsätze. Pressemitteilung 11. Januar 2017.

[https://www.lotto.de/de/informationen/lotto-6aus49/pressemeldung-DLTB-Jahresbilanz\\_2016.html](https://www.lotto.de/de/informationen/lotto-6aus49/pressemeldung-DLTB-Jahresbilanz_2016.html) (abgerufen am 16.2.2017)

Deutscher Spielbankenverband (2015): Spielbanken, <http://www.deutscher-spielbankenverband.de/spielbanken/>, (abgerufen am 16.02.2017)

Dilling, H., Mombour, W., Schmidt, M.H. (Hrsg.) (2005): Internationale Klassifikation psychischer Störungen. ICD-10 Kapitel V (F). Klinisch-diagnostische Leitlinien. Bern, 5. Auflage: Huber.

EU Kommission (2012): Ein umfassender europäischer Rahmen für Online-Glücksspiel.

Gambling Commission UK (2016): Virtual currencies, eSports and social gaming – discussion paper. Birmingham, August 2016.

Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages: Ausführungsgesetz NRW  
Glücksspielstaatsvertrag – AG GlüStV NRW.

Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016): Jahresreport 2015 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Der deutsche Glücksspielmarkt 2015 – Eine ökonomische Darstellung, November.

Goldmedia (2013): Glücksspielmarkt Deutschland 2017 – Marktliche Effekte der Regulierung von Sportwetten in Deutschland. Berlin, Juli 2013.

Hanewinkel, R., Clemens, F., Walther, B. (2015): Glücksspielgesetzgebung in Deutschland und Glücksspielverhalten der Bevölkerung. SUCHT-Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis, 61(1).

Hartmann, P. (1991): Wunsch und Wirklichkeit. Theorie und Empirie sozialer Erwünschtheit. Wiesbaden: DUV (1991).

Haß, W., Lang P. (2016): Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends. Forschungsbericht der BZgA. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.

Henger, R., Schier, M., Voigtländer, M. (2015): Der künftige Bedarf an Wohnungen: Eine Analyse für Deutschland und alle 402 Kreise. IW Policy Paper 24/2015.

Henseler-Unger, I., Gries, C., Strube Martins, S. (2015): „Betertainment“ – Wirtschaftliche Bedeutung und Potenziale im Einklang mit Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz. Endbericht.

- Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2017): Anhaltend hohes Niveau offener Stellen – Ergebnisse der IAB-Stellenerhebung für das vierte Quartal 2016. Presseinformation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom 21.2.2017.
- IW Köln (2015): Beschäftigung im internationalen Vergleich: Ein kleines Beschäftigungswunder. IW-Dossiers 18. Juni 2015.
- Jarras, H. (2015): EU-rechtliche Probleme der Vorgaben für die Veranstaltung von Lotterien nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag. Rechtswissenschaftliches Gutachten.
- Kiese, S. (2017): Deutschland Marktbericht: Büro und Investment 2016/2017. Colliers International.
- Knuth, M., Kaps, P. (2014): Arbeitsmarktreformen und Beschäftigungswunder in Deutschland. WSI-Mitteilung 3/2014.
- Köberl, J., Prettenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark. Graz: Leykam Verlag.
- Köstler-Messaoudi, L. (2016): Spielhallen-Schließung per Losentscheid in Niedersachsen. Beiträge zum Glücksspielwesen, 4/2016.
- Künzi, K., Fritschi, T., Oesch, T., Gehrig, M., Julien, N. (2009): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten. Studie des Büros für Arbeits- und Sozialpolitische Studien AG (BASS) im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommissionen (ESBK). Bern.
- Lange, T. (2016): Regionale Immobilienzentren Deutschland. Büro und Handel: Oberzentren bleiben auf Wachstumskurs. Eine Fachthemenreihe der DG Hyp. März 2016.
- Lotto Sachsen-Anhalt (2016): Geschäftsbericht 2015. Magdeburg, März 2016.
- Ludwig, M., Kraus, L., Müller, S., Braun, B., Bühringer, G. (2012): Has gambling changed after major amendments of gambling regulation in Germany? A propensity score analysis. Journal of Behavioral Addictions, 1.
- MECN (2014): Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarktes für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach §32 GlüStV, Zwischenbericht. München, 2014.
- Meyer, G. (2016a): Konsequenzen für das Suchtgefährdungspotenzial von Lotto 6 aus 49 bzw. äquivalenten Lotterieangeboten im Markt bei Freigabe der Veranstaltung für mehrere Anbieter. Gesundheitswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB).
- Meyer, G. (2016b): Glücksspiel – Zahlen und Fakten. In: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2016. Lengerich: Pabst.
- Ministerialblatt NRW (2013): Werberichtlinie gemäß §5 Abs. 4 Satz 1 des GlüStV vom 7. Dezember 2012. Ausgabe 2013, Nr. 2.

- Miyazaki, A. D., Hansen, A., Sprott, D. E. (1998): A longitudinal analysis of income-based tax regressivity of state-sponsored lotteries. *Journal of Public Policy & Marketing*, 17, 161–172.
- Müller, M. (2017): Gespaltene Mietwohnungsmärkte erfordern eine regional differenzierte Wohnungspolitik. *KfW Research – Fokus Volkswirtschaft*. Nr. 158, 24. Januar 2017.
- Näther, U. (2005): Zur Geschichte des Glücksspiels. Universität Hohenheim.
- National Research Council (2003): *Pathological Gambling: A Critical Review*. Washington D.C. National Academy Press.
- Nielsen Research (2017): Entwicklung des Werbemarkts für Glücksspiele in Deutschland. März 2017.
- Pabst, A., Kraus, L., Gomes de Matos, E., Piontek, D. (2013): Substanzkonsum und substanzbezogene Störungen in Deutschland im Jahr 2012. *Sucht* 59 (6).
- Paul, W. (1978): *Erspieltes Glück: 500 Jahre Geschichte der Lotterien und des Lotto*. Deutsche Klassenlotterie.
- Petry, J., Füchtenschieder-Petry, I., Vogelgesang, M., Bruck, T. (2013): *Pathologisches Glücksspielen. Suchtmedizinische Reihe Band 6*. Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen. e. V. Hamm.
- Quinn, F.L. (2001): First do no harm: What could be done by casinos to limit pathological gambling. *Managerial Decision Economics*, 22, 133-142.
- Randall, D., Fernandes, M. (1991): The social desirability response bias in ethics research. *Journal of business ethics* 10.11 (1991): 805-817.
- Reeckmann, M. (2015): Die Entwicklung des Spielbankenrechts in Deutschland von 2005 bis 2015. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*. 6/2015.
- Reinecke, J. (2013): *Interviewer- und Befragtenverhalten: theoretische Ansätze und methodische Konzepte*. Vol. 106. Springer-Verlag.
- Research Tools (2016): *Werbemarktanalyse Glücksspiel 2016. Trends – Benchmarks – Strategien*. Esslingen am Neckar.
- Rogers, R. (2005): *Gambling: Don't bet on it*. Kregel Publications; Rev ed. edition (July 19, 2005).
- Rossow, I. & Hansen, M.B. (2015). Gambling and gambling policy in Norway – an exceptional case. *Addiction*.
- Sassen, M., Kraus, L., Bühringer, G., Pabst, A., Piontek, D., Tagi, Z. (2011a). Gambling among adults in Germany: Prevalence, Disorder and Risk Factors. *Sucht* 57.4.
- Sassen, M., Kraus, L., Bühringer, G. (2011b): Difference in pathological gambling prevalence estimates: facts or artefacts? *International Journal of Methods in Psychiatric Research* 20(4).
- Sassen, M., Kraus, L. (2013): *Glücksspielverhalten in Bayern 2009*. München.

- Saß, H., Wittchen, H.-U., Zaudig, M., Houben, I. (2003): Diagnostisches und Statistisches Manual Psychischer Störungen – Textrevision – DSM-IV-TR. Göttingen: Hogrefe.
- Savona E., Riccardi M. (Eds.) (2015): From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe. Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio ([www.ocportfolio.eu](http://www.ocportfolio.eu)). Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento, S. 75 ff.
- Smartcon (2015): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von GlüÄnstStV/Landesspielhallengesetzen auf die Spielhallen-Standorte in Deutschland. Ergebnisse für die Wirkung von Abstandsgeboten und Regelungen zu Konzessionsgrößen. Update Februar 2015.
- Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV). Erlassen am 15.12.2011, Inkrafttreten am 1.7.2012.
- Statistisches Bundesamt (2016): Destatis – Finanzen und Steuern – Absatz von Tabakwaren.
- The Nielsen Company (2017): Werbetrend: Top Ten Trends im Januar 2017.
- Trümper, J. (2015): Der Dritte Markt für Glücksspiele in Deutschland. Ergebnisse von Objektbegehungen – Zusammenfassung. Unna, 12. Januar 2015.
- Van de Mortel, T. (2008) Faking it: social desirability response bias in self-report research. Australian Journal of Advanced Nursing, The 25.4: 40.
- Verband der Deutschen Automatenindustrie (2016): Wirtschaftskraft Unterhaltungsautomaten.
- Verband der Deutschen Automatenindustrie: SPIELERSCHUTZ Fakten gegen Behauptungen, <http://www.vdai.de/spielerschutz.pdf> (abgerufen 16.02.2017).
- Vieweg, H. (2016): Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2015 und Ausblick 2016. Gutachten im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft. ifo-Institut, München.
- Westlotto (2016): Geschäftsbericht 2015. Das Lotto-Prinzip: 60 Jahre Engagement für NRW.
- World Health Organisation (2016): International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems. Aktuelle Version: ICD 10-2016 Volume 2 Updates.
- Wild, T. (2013): Regulierung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen und Gaststätten. Referat 21, Staatsangehörigkeit und Ordnungsrecht, Bremen.
- Willmroth, J. (2015): Alles auf Null. Sueddeutsche Zeitung, 7. Juli 2015.
- Wissenschaftlicher Parlamentsdienst Abgeordnetenhaus von Berlin (2016): Gutachten über Voraussetzungen und Auswirkungen der Anerkennung von eSport als Sportart. Berlin, 18. März 2016.

## Rechtlicher Hinweis

Die vorstehenden Angaben und Aussagen stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Die verwendeten Daten stammen aus unterschiedlichen Quellen und wurden als korrekt und verlässlich betrachtet, jedoch nicht unabhängig überprüft; ihre Vollständigkeit und Richtigkeit sind nicht garantiert, und es wird keine Haftung für direkte oder indirekte Schäden aus deren Verwendung übernommen, soweit nicht durch grobe Fahrlässigkeit oder vorsätzliches Fehlverhalten unsererseits verursacht.

Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung und ohne Angabe von Gründen geändert werden. Die vorstehenden Aussagen werden lediglich zu Informationszwecken des Auftraggebers gemacht und ohne darüber hinausgehende vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt.

Soweit in vorstehenden Angaben Prognosen oder Erwartungen geäußert oder sonstige zukunftsbezogene Aussagen gemacht werden, können diese Angaben mit bekannten und unbekannten Risiken und Ungewissheiten verbunden sein. Es kann daher zu erheblichen Abweichungen der tatsächlichen Ergebnisse oder Entwicklungen zu den geäußerten Erwartungen kommen. Neben weiteren hier nicht aufgeführten Gründen können sich insbesondere Abweichungen aus der Veränderung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage, der Entwicklung der Finanzmärkte und Wechselkurse sowie durch Gesetzesänderungen ergeben. Das Handelsblatt Research Institute verpflichtet sich nicht, Angaben, Aussagen und Meinungsäußerungen zu aktualisieren.

Es gelten die [Allgemeinen Geschäftsbedingungen](#) des Handelsblatt Research Institute.

#### Handelsblatt Research Institute

---

Hohe Straße 46a  
40123 Düsseldorf  
+49 (0)211/887-1100  
[www.handelsblatt-research.com](http://www.handelsblatt-research.com)  
Chefökonom: Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup

#### Autoren

---

Dr. Jan Kleibrink  
Prof. Dr. Bernhard Köster

#### Projektleitung

---

Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup

#### Ansprechpartner

---

Dr. Jan Kleibrink  
+49 (0)211/887-1566  
[kleibrink@handelsblatt-research.com](mailto:kleibrink@handelsblatt-research.com)

Studie im Auftrag von Westlotto/Löwen Entertainment

© 2017 Handelsblatt Research Institute