
Executive Summary

„Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags“

Die Studie der drei Professoren orientiert sich an den selbstgesteckten Zielen der Regulierung: Spielsuchtprävention, Kanalisierung und Schwarzmarktbekämpfung, Jugend- und Spielerschutz, Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung sowie Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs. Sie wurde erstellt von:

- **Prof. Dr. Justus Haucap**, Direktor des Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf,
- **Prof. Dr. Martin Nolte**, Direktor des Instituts für Sportrecht an der Deutschen Sporthochschule Köln,
- **Prof. Dr. Heino Stöver**, Professor für sozialwissenschaftliche Suchtforschung an der Frankfurt University of Applied Sciences.

Die Studie beinhaltet zudem einen Beitrag von **Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.**, Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht an der Universität Augsburg

Die Professoren haben für ihre Untersuchung sozialwissenschaftliche, ökonomische und juristische **Methoden** eingesetzt, außerdem Mitglieder des Sportbeirates sowie Glücksspielanbieter befragt. Erstmals wurden damit auch die Fachexpertise des Breiten- und Profisports sowie von Dach- und Fachverbänden in eine wissenschaftliche Untersuchung zum Thema Glücksspiel einbezogen. Mit ihrem faktenbasierten Ansatz möchten die Wissenschaftler zu einer **Versachlichung der Debatte** beitragen.

Bereits in einem kurzen historischen Abriss der Regulierung wird deutlich, dass von Beginn an massive **rechtliche Bedenken** gegenüber dem deutschen Ansatz existierten. Sowohl das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und der Europäische Gerichtshof (EuGH) als auch Verwaltungsgerichte der Länder stoppten immer wieder Regulierungsversuche. Prof. Dr. Martin Nolte stellt fest, dass vor allem die europäische Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit durch den GlüStV unions- und verfassungswidrig eingeschränkt wurde. Problematisch an diesem Befund ist vor allem, dass durch das Scheitern des Staatsvertrages de facto kein Sportwetten-Markt mit deutschen Lizenzen existiert, womit dem Staat jegliche Kontrolle über das Spiel fehlt.

Prof. Dr. Heino Stöver beleuchtet die Maßnahmen der Regulierung aus Sicht der sozialwissenschaftlichen Suchtforschung. Sein Urteil: Verbote wirken bei **Spielsuchtbekämpfung sowie Jugend- und Spielerschutz** kontraproduktiv. Wenn Produktkategorien fehlen, wird das Spiel in den unlicenzierten Markt kanalisiert. Dort ist es kaum möglich, mit Präventionsmaßnahmen Jugendliche und Spielsuchgefährdete zu erreichen – zumal die Vorstellung, es gäbe einen linearen Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit eines Suchtobjektes und dem Ausmaß der Suchthäufigkeit, völlig antiquiert sei und die Forschungsergebnisse der letzten Jahre ignoriere. Der europäische Vergleich zeigt, dass es keinen Zusammenhang zwischen reguliertem Glücksspiel und erhöhter Spielsuchtprävalenz gibt. Ebenso gibt es keinen empirischen Beleg für eine erhöhte Spielsuchtgefahr bei Online-Glücksspiel. Im Gegenteil: Das Internet bietet ganz neue Möglichkeiten des Spielerschutzes. In Deutschland seien die staatlichen Eingriffe daher „bestenfalls wirkungslos [...] – schlimmstenfalls sogar kontraproduktiv“ (Zitat aus Studie: S. 39). Daher empfiehlt Prof. Stöver, Kanalisierung und Überwachung voranzutreiben, anstatt nicht durchsetzbare Verbote zu forcieren.

Prof. Dr. Justus Haucap stellt fest, dass es Deutschland im europäischen Vergleich besonders schlecht gelingt, den Grau- und Schwarzmarkt beim Glücksspiel einzudämmen. Die erfolgreiche **Kanalisation** des Spiels in geordnete Bahnen sei die Grundvoraussetzung, um die weiteren Ziele des GlüStV zu erreichen. Anknüpfend an die Ausführungen von Prof. Dr. Nolte und Prof. Dr. Stöver stellt er fest, dass Maßnahmen der Suchtprävention und des Spielerschutzes, des Jugendschutzes, der Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung und zur Wahrung der Integrität des Sportes sachlogisch nur im regulierten Spiel Wirkung entfalten können. Zur Untermauerung seiner ökonomischen Perspektive hat Prof. Haucap den sogenannten **DICE Kanalisierungs-Index** entwickelt. Dieser ist Ergebnis der Evaluierung und beschreibt, wie gut es gelingt, den natürlichen Spieltrieb der Verbraucher in den legalen Markt zu lenken – die sogenannte Kanalisation.

Im DICE Kanalisierungs-Index belegt Deutschland im Vergleich mit fünf anderen europäischen Staaten den letzten Platz. Mit 67 von 185 möglichen Punkten liegt es hinter Polen (85 Punkte), Frankreich (117 Punkte), Spanien (136 Punkte), Großbritannien (155 Punkte) und Dänemark (169 Punkte). Die Höhe des Indexwertes sagt aus, wie sinnvoll das Bündel aller Maßnahmen eines Landes ist, um die Kanalisation des Spiels in geordnete Bahnen zu erreichen. Dieses schlechte Ergebnis erklärt auch den wachsenden nicht-regulierten Markt in Deutschland. Insbesondere wächst die Nachfrage im Bereich der Online-Casinos und bei Live-Wetten – etwa Wetten darauf, wer im laufenden Spiel das nächste Tor schießt. Beides ist in Deutschland verboten bzw. stark eingeschränkt. Die Verbraucher weichen auf Angebote im **Schwarz- oder Graumarkt** aus. Erstaunlich sei, dass der Staat seine Augen davor verschließe, dass ein mindestens ebenso großer Online-Casino- und Pokermarkt und die Nachfrage deutscher Verbraucher existiert, zumal gerade im Sinne der Betrugs- und Kriminalitätsprävention, Kontrolle des Online-Marktes besser wirke als Verbote. Online ließen sich Spieler eindeutig identifizieren, sodass auch Minderjährigen durch die Online-Bezahlmethoden der Zugang verwehrt bleiben könne. Zudem ließen sich Sperrungen durch Identitätsprüfungen wie eID oder Trust Networks leichter durchsetzen.

Auch die erstmalige Beteiligung des organisierten Sports und der Glücksspielanbieter in einer Evaluierung des Staatsvertrages ergibt, dass der GlüStV auf die realen **Manipulationsgefahren für die sportlichen Wettbewerbe** keine geeigneten Antworten findet. Prof. Dr. Martin Nolte, Direktor des Instituts für Sportrecht an der Deutschen Sporthochschule Köln, folgert unter anderem: „Das Verbot von (Live-)Ereignis-Wetten ist ohne empirischen Rückhalt für den Schutz der Integrität sportlicher Wettbewerbe. Denn Manipulationen betreffen vor allem das Ergebnis eines Wettbewerbs, weil Ergebnissetten höhere Gewinnmöglichkeiten bei geringerem Entdeckungsrisiko versprechen.“ Der europäische Vergleich zeigt auch hier, dass es weitaus sinnvollere Maßnahmen gäbe, an denen sich die deutsche Regulierung orientieren könnte. Großbritannien verzichtet beispielsweise weitgehend auf jede Art produktbezogener Beschränkung und setzt zugleich auf engmaschige Kontrollen der lizenzierten Glücksspielanbieter. Das Ergebnis ist ein sehr hoher Kanalisierungsgrad. Daraus lässt sich folgern, dass der Staat legales Glücksspiel ermöglichen – und sogar attraktiv machen muss –, um seine selbst gesteckten Ziele zu erreichen.

Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass auch die aktuell geplanten Änderungen am Staatsvertrag in Form des sog. „Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrags“ – so sie denn von allen Landtagen verabschiedet werden – die derzeitigen Probleme nicht lösen werden. **Sie fordern, einen regulierten Markt aufzubauen, in dem Verbraucher ein attraktives Angebot vorfinden, das die gesamte nachgefragte Produktpalette abbildet.** Über zielgerichtete Maßnahmen ließe sich anschließend ein angestrebtes Schutzniveau im Jugend- und Spielerschutz, der Suchtprävention, der Betrugs- und Kriminalitätsabwehr sowie dem Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs realisieren und garantieren.