

Eine Analyse der neuesten Entwicklungen des Online-Glücksspielmarktes in Folge des Glücksspielstaatsvertrags 2021

Zusammenfassung des Gutachtens seitens der Auftraggeber:

Deutscher Online Casinoverband e.V. (DOCV),

Deutscher Sportwettenverband e.V. (DSWV)

Hintergrund:

In Deutschland fehlen bislang umfassende und zuverlässige Daten zum illegalen Online-Glücksspielmarkt. Die „Schnabl-Studie“ gibt nun mit neuen Forschungsansätzen einen umfassenden Einblick in die komplexe Marktdynamik und die Entwicklung des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes in Deutschland. Das maßgebliche Ziel der Bundesländer mit dem im Juli 2021 in Kraft getretenen neuen Glücksspielstaatsvertrag war es, die Spielenden in den legalen Markt zu lenken. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass ein erheblicher Teil des deutschen Online-Glücksspiels im nicht-lizenzierten, illegalen Markt stattfindet. Schlussfolgernd wird das Ziel - die Spielenden in den legalen Markt zu lenken - deutlich verfehlt.

Eine Untersuchung des hochdynamischen Online-Glücksspielmarktes ist dringend geboten, da die systematische Erfassung des Schwarzmarkts – wie er früher durch die Firma MECN im Auftrag der Länder durchgeführt wurde – aktuell nicht mehr fortgeführt wird. Hier leistet die Schnabl-Studie einen Beitrag, um die Nutzung deutscher Kunden von illegalen Online-Glücksspiel-Angeboten zu beleuchten.

Marktvermessung durch die Schnabl Studie:

In Bezug auf die Datenquellen greift die Schnabl Studie auf das Panel vom Marktforschungsunternehmen Nielsen Media Germany GmbH zurück. Das von Nielsen aufgebaute repräsentative Online-Meter-Panel erfasst rund 25.000 Personen, die in Deutschland online aktiv sind. Dies bedeutet, jeder Besuch von Domains, URLs oder Apps für Online-Angebote aller Art wird für jeden Panelteilnehmer in einem sogenannten Click-Stream (Browserverlauf mit genauen Zeiten) aufgezeichnet. Seit Januar 2019 waren im Durchschnitt

17.129 Teilnehmer:innen auf Computern und 7.436 Teilnehmer:innen auf Mobiltelefonen online aktiv. Demnach spielen circa zwei Drittel der Panel-Teilnehmer auf Computern

(Desktops und Laptops), ein Drittel der Teilnehmer per Mobiltelefon. Monatlich werden ca. 10% der Panelmitglieder ausgetauscht. Da für diese Untersuchung einzig die Nutzung von Online-Glücksspielangeboten relevant ist, wurden zunächst über 700 Glücksspieldomains identifiziert, für die alle der folgenden Kriterien zutreffen:

- Das Angebot ist von einer deutschen IP-Adresse (ohne Einsatz eines VPN) erreichbar.
- Das Angebot ist in deutscher Sprache verfügbar.
- Bei Registrierung wird ein deutscher Wohnsitz des Users akzeptiert.
- Das Glücksspielangebot bezieht sich auf Echtgeldspiele.

Mit diesen Online-Glücksspiel-Paneldaten, die weiterhin einzelne und wiederholende Angebotsnutzungen enthalten, erfolgt dann die Gruppierung auf Ebene der Teilnehmer. Es werden für jeden verbleibenden Teilnehmer die Anzahl und Dauer der Besuche auf den vorgegebenen Online-Glücksspielseiten in jedem Monat erfasst.

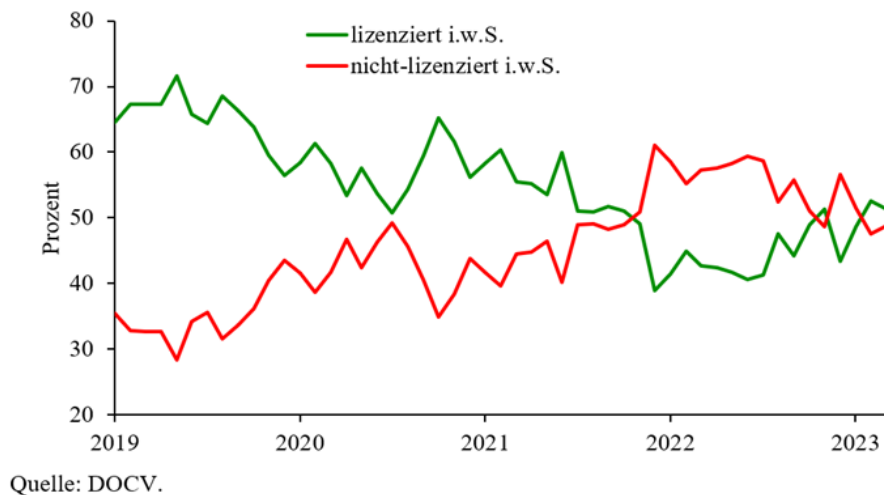
Im März 2023 wurden somit insgesamt 1961 Besuche auf Online-Glücksspielseiten erfasst, aufgeteilt in 1.567 Besuche von Computern und 395 Besuche von Mobiltelefonen. Um sicherzustellen, dass nur beabsichtigte Nutzungen berücksichtigt wurden, wurden Besuche unter einer Minute ausgeschlossen und Besuche über 5 Minuten zu 100% erfasst, während Besuche zwischen 1 und 5 Minuten nur zu 50% berücksichtigt wurden.

Die erfassten Anbieter wurden in vier Kategorien eingeteilt:

- **Lizenzierte Anbieter:** 87 Anbieter, die eine gültige Erlaubnis zur Veranstaltung von Online-Glücksspielen in Deutschland besitzen.
- **Übergangsregelkonforme Anbieter:** 10 Anbieter, die bestimmte Vorgaben erfüllen und theoretisch eine Erlaubnis erhalten könnten.
- **Nicht-lizenzierte EU-Anbieter:** 120 Anbieter, die nicht alle Vorgaben erfüllen, aber ihren Sitz innerhalb der EU haben.
- **Nicht-lizenzierte sog. Offshore-Anbieter:** 303 Anbieter, die die Vorgaben nicht erfüllen und auf der Grundlage einer Lizenz eines Nicht-EU-Staates agieren

Die Kanalisierungsrate, also der Anteil der Nutzungen von lizenzierten Angeboten, lag im **März 2023 bei etwa 50,7%**, während 28,9% der Nutzungen auf nicht-lizenzierte EU-Anbieter und 19,9% auf nicht-lizenzierte Offshore-Anbieter entfielen. Die Analyse der Daten über die Zeit zeigte, dass die Anzahl der erfassten Besuche bei lizenzierten Anbietern von Januar 2019 bis März 2023 von 1293 auf 995 gefallen ist, während die Anzahl der Besuche bei nicht-lizenzierten Anbietern gestiegen ist. Dies deutet darauf hin, dass der deutsche Online-Glücksspielmarkt stark von nicht-lizenzierten Anbietern geprägt ist und die Kanalisierungsquote im Beobachtungszeitraum eher gefallen als gestiegen ist.

Anteile am lizenzierten und nicht lizenzierten Markt (im weiteren Sinne)



Ergebnisse:

Die Hälfte der Nutzungszeit von deutschen Spielerinnen und Spielern entfällt derzeit auf illegale Online-Glücksspielangebote. Der im Juli 2021 in Kraft getretene neue Glücksspielstaatsvertrag hatte somit keine erkennbare Erhöhung der Kanalisierungsrate zur Folge.

Das maßgebliche Ziel der Bundesländer mit dem im Juli 2021 in Kraft getretenen neuen Glücksspielstaatsvertrag war es, Spieler in den legalen Markt zu kanalisieren, wo sie im geschützten, staatlich überwachten Raum spielen. Durch das Ausweichen von Spielenden in den nicht-lizenzierten Markt greifen die Spielerschutzmechanismen der aktuellen Regulierung nicht.

Zudem entstehen erhebliche Steuerausfälle für die Länder. Schätzungen ergeben, dass mindestens drei Viertel des Online-Glücksspielumsatzes im Schwarzmarkt generiert werden. Bei einer Nutzung illegaler Angebote von über 75 % summieren sich die Steuerausfälle auf mehrere hundert Millionen Euro.

Empfehlungen:

Um einen sicheren, fairen und verantwortungsvollen Online-Glücksspielmarkt in Deutschland zu schaffen, ist eine **enge Zusammenarbeit zwischen den legalen Glücksspielanbietern, der GGL und der Politik** geboten.

Auf Basis der Ergebnisse halten wir folgende Maßnahmen für erforderlich:

- **Beschleunigung aller Genehmigungsprozesse** der GGL durch weiteren Aufbau von Personal und Nutzung von externen Ressourcen. Ein dauerhafter Rückstau von Genehmigungen für erlaubte Anbieter stärkt nur den Schwarzmarkt.
- Nutzung der im Staatsvertrag angelegten Kompetenzen der GGL zur **Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des legalen Marktes**. Hierzu zählen beispielsweise die **Erhöhung der Spieleinsatzgrenzen** für virtuelle Automatenspiele oder die **Erweiterung des Wettprogramms** bei Sportwetten.
- **Konsequente Nutzung aller Möglichkeiten des Vollzuges** gegen illegale Anbieter. Dies beinhaltet insb. auch die Unterbindung der Werbemöglichkeit für nicht lizenzierte Angebote auf Suchmaschinen, Online-Plattformen und in sozialen Netzwerken.
- **Erhaltung der Werbemöglichkeiten für legale Angebote**, damit diese die notwendige Kanalisierungswirkung erzielen können.
- **Verbesserung der Zusammenarbeit** aller Interessengruppen (Politik, Jugend- und Spielerschutz, Glücksspielwirtschaft und Verwaltung) Die Zusammenarbeit ist dringend zu optimieren. Entscheidungen können so unter Einbeziehung aller Kompetenzen faktenbasiert getroffen werden.
- **Überprüfung einzelner Regelungen des Staatsvertrages** in Bezug auf ihren Beitrag zur Erreichung der definierten Ziele. Die künstlichen Wartezeiten beim Wechsel der Spielform oder des Anbieters leisten aus Sicht der Verbände beispielsweise keinen Beitrag zur Zielerreichung.
- **Änderung der Besteuerung** -insbesondere der Steuerbemessungsgrundlage- für Online-Glücksspielangebote im Rennwett- und Lotteriegesez. Die derzeitige Spieleinsatzbesteuerung führt zu einer Unattraktivität des legalen Angebotes für den Verbraucher und ist in ihrer Art und Höhe -so auch die Untersuchung von Prof. Schnabl- in Europa einzigartig. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass die Besteuerung des Online-Glücksspiels effektiv nur über eine Bruttospielertragssteuer funktionieren kann.
- Fortlaufende evidenzbasierte Untersuchung des illegalen Online-Glücksspielmarktes.