

Ergänzender Beschluss (1/2011)

des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV vom 14. Januar 2011 zum Beschluss vom 17. Februar 2010 zur Einführung der Zahlenlotterie „Eurojackpot“

I. Beschluss des Fachbeirates zur Genehmigung von „Eurojackpot“ durch die Länder Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen

Durch Erlaubnisse vom 25.10.2010 durch das Land Rheinland-Pfalz, vom 26.10.2010 durch das Land Hessen und vom 24.01.2011 durch das Land Nordrhein-Westfalen wurde der Einführung der Zahlenlotterie „Eurojackpot“ für das Jahr 2011 zugestimmt. Die jeweiligen Veranstalter in den drei Ländern hatten einen Erlaubnisantrag zur Veranstaltung der Zahlenlotterie „Eurojackpot“ in Gemeinschaft mit weiteren Veranstaltern bzw. Landeslotteriegesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks und anderen europäischen Ländern gestellt. Kernelement des Produkts ist ein in jeder Ziehung garantierter Mindestgewinn von 10 Millionen Euro im ersten Gewinnrang. Der Jackpot ist auf 90 Millionen Euro begrenzt. Die Ziehung erfolgt einmal wöchentlich.

Der Fachbeirat hat mit Beschluss vom 17. Februar 2010 (www.fachbeirat-gluecksspielsucht.hessen.de / Empfehlungen / Glücksspielprodukte) eine Genehmigungsfähigkeit des „Eurojackpot“ verneint. Er hält die von den Ländern vorgebrachten Begründungen für unrichtig. Mit der Genehmigung des „Eurojackpot“ ist eine deutliche Steigerung der Gefährlichkeit von Zahlenlotterien verbunden. Für eine spürbare Umlenkung der Spiele weg von illegalen Spielen oder anderen gefährlicheren Spielen hin zum „Eurojackpot“ gibt es keinen empirisch begründbaren Hinweis. Der Fachbeirat bedauert die Entscheidungen der drei Länder. Es ist zu befürchten, dass die Genehmigung eine Verletzung der vom Europäischen Gerichtshof von Deutschland geforderten Kohärenz in der Glücksspielpolitik darstellt.

Die Hoffnung, das staatliche Monopol gewährleiste einen deutlich zurückhaltenderen Marktauftritt als private Glücksspielanbieter und schütze die Spieler vor dem Einsatz besonders wirksamer Spielanreize hat sich für den Bereich der Lotto-Treuhandgesellschaften nicht erfüllt. Der Fachbeirat empfiehlt daher, die bestehenden Treuhandgesellschaften aufzulösen und deren Aufgaben nach bayerischem Vorbild in die Staatsverwaltung einzugliedern.

II. Stellungnahme des Fachbeirates zur Argumentation der drei Länder bei der Genehmigung des „Eurojackpot“

Das Argument der Länder, die Einführung der Lotterie „Eurojackpot“ sei zur Erfüllung des Kanalisierungsauftrags erforderlich und das Kanalisierungsziel könne nur durch ein attraktives legales Spielangebot mit einer angemessenen Produktpalette erreicht werden, stellt eine empirisch nicht belegte Behauptung dar. Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen nur ein Kanalisierungseffekt und kein Komplementäreffekt bei der Einführung des „Eurojackpot“ stattfinden soll. Es ist zu erwarten, dass aufgrund seiner Ähnlichkeit mit Lotto 6aus49 eine Substitution der Nachfrage vor allem in Hinblick auf das derzeitige Lotterieangebot stattfinden wird. Das derzeitige Lotto weist nur ein sehr geringes Gefährdungspotential auf und die große Nachfrage weist nicht auf einen zusätzlichen Bedarf an Kanalisierung hin.

Das Argument der Länder, der „Eurojackpot“ sei insbesondere für junge Menschen interessant und geeignet, sie von den gefährlichen Produkten Poker und Sportwetten fernzuhalten und dies sei in Untersuchungen in Frankreich zu EuroMillions nachgewiesen worden, ist unzutreffend.

Die Beobachtung, dass in Frankreich jüngere Spieler an EuroMillions teilnehmen als an der bisherigen Lotterie ist keinerlei Nachweis dafür, dass die an EuroMillions teilnehmenden jüngeren Spieler von Poker oder Sportwetten ferngehalten werden. Da die ältere Bevölkerung an die bisherige Lotterie gewohnt ist und eine höhere Wechselträgheit aufweist, ist die Beobachtung vermehrt junger Spieler bei einer neueren Lotterie bereits aus diesem Grunde zu erklären.

Es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grunde Pokerspieler oder Sportwetter zu der neuen Lotterie wechseln sollten. Es handelt sich um verschiedene Produkte, die aus stark unterschiedlichen Motiven heraus gespielt werden: Poker und Sportwetten werden überwiegend aus Gründen des Zeitvertreivs gespielt, während sich die Teilnahme an Lotterien auf die Hoffnung eines großen Geldgewinnes gründet. Weshalb sollte ein noch größerer Jackpot Pokerspieler und Sportwetter anziehen, wenn bereits jetzt die bei Poker und Sportwetten möglichen Gewinne nicht annähernd an die Größe der Gewinne bei der klassischen Lotterie herankommen.

Das Argument der Länder, 30 Prozent der Internetspieler seien am „Eurojackpot“ interessiert und dies deute darauf hin, dass Internetspieler in einem gewissen Umfang zum „Eurojackpot“ umgelenkt werden könnten, wäre nur in einem Vergleich mit der Zahl der Interessenten unter den Offlinespielern von Bedeutung. Würde diese beispielsweise bei 40% liegen, dann würde die Lotterie „Eurojackpot“ überproportional Offlinespieler ansprechen.

Das Argument der Länder, die in Frankreich gemachten Erfahrungen wiesen darauf hin, dass mit einer Jackpot-Lotterie eine begrenzte Re-Kanalisation, also die Rückgewinnung der in den letzten Jahren verlorenen Spielerreichweite möglich sei, beruht auf Unterlagen, die nach Prüfung durch den Fachbeirat keinerlei Aussagekraft besitzen (s. Beschluss vom 17.2.2010).

Das Argument der Länder, die festgestellten Substitutionseffekte (circa 40 Prozent, davon circa 15 Prozent im Bereich der Rubbellose und circa 25 Prozent beim klassischen Lotto) seien ein Hinweis darauf, dass die Kunden im ungefährlicheren legalen Bereich gehalten sowie dauerhaft gebunden würden, spricht gegen und nicht für die Einführung einer neuen Lotterie mit größerem Jackpot, da sie die Nachfrage von ungefährlicheren Produkten wie der klassischen Lotterie substituiert.

Das Argument der Länder, bei Nicht-Spielern, die latent spielbereit sind, könne durch die Einführung von „Eurojackpot“ verhindert werden, dass diese von illegalen gefährlicheren Produkten angesprochen werden und dort einsteigen, ist eine empirisch nicht belegte Behauptung. Das gleiche gilt für das Argument der Länder, mit der Einführung der Lotterie „Eurojackpot“ könnten Kunden gehalten und in den illegalen Bereich abgewanderte Personen zurück gewonnen werden.

Das Argument der Länder, eine Jackpot-Lotterie weise ein geringes Gefährdungspotenzial auf und sei nicht gefährlicher als die klassische Lotterie 6aus49 ist unrichtig. Hohe Jackpots sind die entscheidenden Treiber vermehrten Spielens. Eine Lotterie,

die einen höheren Jackpot aufweist, ist gefährlicher als eine entsprechende Lotterie mit geringerem Jackpot.

Das Argument der Länder, die Einführung der Lotterie „Eurojackpot“ werde voraussichtlich im Wesentlichen die bestehende Glücksspielnachfrage, die über den illegalen Glücksspielmarkt befriedigt wird, zum legalen Glücksspielangebot lenken, und werde nicht in nennenswertem Umfang zu einer wachsenden Glücksspielnachfrage in der Bevölkerung und zu einem Ansteigen der Zahl der Problemspieler führen, ist eine Behauptung ohne empirische Grundlage.

Der Einwand der Länder gegen die Vermutung des Fachbeirats, ein Großteil der jetzigen Nachfrage nach Lotto 6aus49 werde durch die Lotterie „Eurojackpot“ substituiert, werde durch die bisherigen Erfahrungen in anderen europäischen Ländern mit der Lotterie EuroMillions nicht bestätigt, ist empirisch nicht belegt.

Die Länder argumentieren widersprüchlich. Wenn nach Ansicht der Länder durch die Einführung des „Eurojackpot“ nicht einmal die Nachfrage nach einem ähnlichen Produkt wie dem bisherigen Lottoangebot substituiert werde, wie kann dann die Nachfrage nach den deutlich unterschiedlichen und gefährlicheren Produkten kanalisiert werden. In den „anderen europäischen Ländern“ gab es keine empirisch belegbare Substitution der Nachfrage nach Produkten wie dem Automaten spiel, Poker oder Sportwetten durch EuroMillions. Es hat sich im Wesentlichen lediglich der Gesamtmarkt ausgedehnt.

Das Argument der Länder, der Spielerschutz könne durch ein Umlenken der Lottospieler von EuroMillions auf „Eurojackpot“ verbessert werden, ist nicht nachvollziehbar. EuroMillions und „Eurojackpot“ weisen sehr ähnliche Auszahlungsstrukturen auf. Beide unterscheiden sich jedoch bei den Spielanreizen vom Lotto 6aus49. Die Einführung des „Eurojackpot“ wird daher den Spielerschutz im Ergebnis vermindern.

Die Länder begründen ihre Genehmigung auch damit, dass der Aussage des Fachbeirates, wonach die bisherigen Lotterien ein ausreichendes Glücksspielangebot für diesen Bereich des Marktes darstellten und der Spieltrieb der Lottospieler bereits durch die Lotterie 6aus49 befriedigt würde, vor dem Hintergrund einer illegalen Teilnahme an EuroMillions nur bedingt gefolgt werden könne.

Die illegale Teilnahme an der Lotterie EuroMillions seitens deutscher Spieler liegt vor allem darin begründet, dass das Angebot von EuroMillions über das Internet erreichbar ist. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Durchsetzung des Internet spielverbotes bisher nur sehr lückenhaft gelungen ist. Vor allem durch eine nach geltendem Recht bereits jetzt mögliche einfache Unterbindung der Zahlungsströme für Internetglücksspiele könnte die Teilnahme an EuroMillions und vor allem an anderen illegalen Internetangeboten in wesentlichem Umfang unterbunden werden.

Die Länder begründen ihre Genehmigung mit einer Stellungnahme von Professor Griffiths vom Juli 2009. Danach ist Professor Griffiths zu dem Ergebnis gekommen, dass aufgrund der strukturellen Merkmale des neuen Glücksspiels, wie der Ereignishäufigkeit, Höhe der Einsätze sowie des verantwortungsvollen Sozialkonzepts des Anbieters WestLotto bei der Lotterie „Eurojackpot“ von einem geringen Gefährdungspotenzial für die Spieler auszugehen sei. Zweifellos weist die Lotterie „Eurojackpot“ ein geringeres Gefährdungspotential auf als Automaten spiele, Sportwetten

oder Pokerangebote. Da die neue Lotterie „Eurojackpot“ keine wesentliche Kanalisierung bei den von Professor Griffiths zum Vergleich herangezogenen Automatenspielen, Sportwetten oder Pokerangeboten zu leisten imstande ist, wäre das richtige Vergleichsobjekt für die Einschätzung der Gefährdung durch „Eurojackpot“ das bisherige Spiel Lotto 6aus49 gewesen. Dieses weist im Vergleich zum „Eurojackpot“ aufgrund seiner anders gestalteten Auszahlungsstruktur mit weniger Kleingewinnen und vor allem einem kleineren Jackpot ein geringeres Gefährdungspotential auf als die neue Lotterie „Eurojackpot“.

Auch wenn beide Lotterien im Vergleich mit anderen Spielen sich auf einem relativ niedrigen Niveau des Gefährdungspotentials bewegen, steigt durch die Einführung des „Eurojackpot“ das Gefährdungspotential des Gesamtmarktes, da durch den hohen Jackpot veranlasst neue Spieler in den Markt kommen und die Nachfrage von dem ungefährlicheren derzeitigen Lotterierprodukten in das gefährlichere Produkt „Eurojackpot“ umgeleitet wird. Auch wenn der relative Anstieg des Gefährdungspotentials durch das neue Spiel „Eurojackpot“ als solcher nicht sehr groß erscheinen mag, ändert sich die Einschätzung, wenn man sie mit der hohen Anzahl an Spielern gewichtet. Lotterien sind für rund 40% aller Einnahmen mit Glücksspielen verantwortlich.

Der Fachbeirat ist der Ansicht, dass die Glücksspielaufsicht anstelle einer Verminderung des Spielerschutzes durch die Zulassung der Lotterie „Eurojackpot“ im Wettbewerb mit illegalem Glücksspiel ihre Anstrengungen auf die Durchsetzung des geltenden Rechts hätte richten sollen. Dies hätte den zugelassenen Lotterien die gewünschten Einnahmen und den Spielern besseren Schutz gewährleistet.