

STUDIE

DER GLÜCKSSPIELMARKT IN DEUTSCHLAND

EINE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BETRACHTUNG

Vorsprung durch Wissen.

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.¹⁰²

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.¹⁰³

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.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ Eine aktuelle Auswertung von Nielsen

¹⁰² Ministerialblatt NRW (2013).

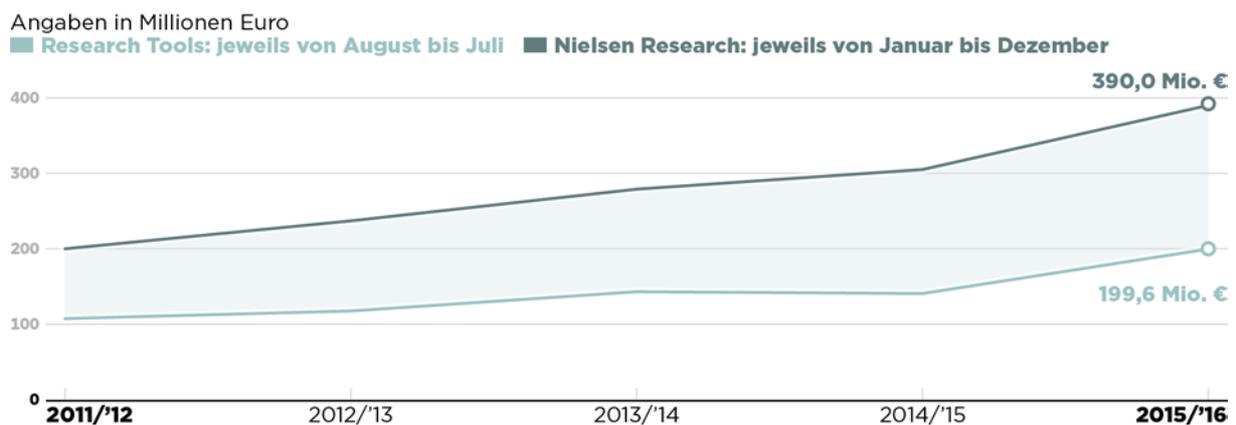
¹⁰³ GlüStV (2012).

¹⁰⁴ siehe u. a. Barth (2013a).

¹⁰⁵ 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 Werbeausgaben¹⁰⁶, 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

¹⁰⁶ Statistisches Bundesamt, PricewaterhouseCoopers, Statista in: Bonhoff und Staffa (2016).

Medien fallen bei den Soziallotterien in erster Linie kalkulatorische Kosten an.¹⁰⁷ 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.¹⁰⁸

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 Lottereanbieter. 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.¹⁰⁹ Dies

¹⁰⁷ Research Tools (2016).

¹⁰⁸ Vgl. The Nielsen Company (2017).

¹⁰⁹ 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