

Herrn  
Günther Neugebauer  
Vorsitzender des Finanzausschusses  
des Landtags Schleswig-Holstein  
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

Berlin, den 12.10.07

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV AG)**

Sehr geehrter Herr Neugebauer,

zunächst möchten wir uns herzlich dafür bedanken, dass Sie an unserer Position zur derzeitigen Debatte Interesse zeigen und uns die Möglichkeit bieten, uns zum Entwurf des Glücksspielgesetzes zu äußern. Wir möchten die Gelegenheit wahrnehmen, einen konstruktiven Beitrag einzubringen.

**Kurz zu unserem Unternehmen:**

Betfair ist einer der größten Online-Sportwettenanbieter weltweit. Auf seiner Sportwettenbörse auf [www.betfair.com](http://www.betfair.com) können Sportbegeisterte aus der ganzen Welt direkt miteinander wetten und dabei die Quoten selbst vereinbaren. Das Unternehmen hat seinen Sitz in London und verfügt über Lizenzen in den streng regulierten EU-Märkten Großbritannien, Italien, Österreich, Malta und darüber hinaus auch in Australien. Betfair ist führend in Sachen Kriminalitätsprävention und Spielerschutz. Das Unternehmen würde gerne auch auf dem deutschen Markt tätig werden und beobachtet die Diskussion deshalb mit großem Interesse.

Wir würden Ihnen gern die praktischen Erfahrungen mit regulierten Märkten aus anderen EU-Ländern, insbesondere Groß-Britannien nahe bringen. Betfair ist weltweit tätig, so auch in den meisten europäischen Mitgliedsstaaten und verfügt daher über Know-how und viel Erfahrung in den verschiedenen Systemen und Jurisdiktionen.

Das Prinzip „Soziale Verantwortung“ steht bei Betfair an oberster Stelle: Das Unternehmen setzt durch seine Technologie im Bereich Spielsuchtprävention ganz neue Maßstäbe. Betfair geht zudem in Zusammenarbeit mit GamCare, der führenden britischen Organisation für Spielerschutz, weit über die strengen gesetzlichen Anforderungen Großbritanniens und Australiens hinaus. Betfair hat mit 25 internationalen Sportorganisationen Verträge zum Informationsaustausch abgeschlossen und arbeitet bei der Kriminalitätsbekämpfung intensiv mit Sport und Behörden zusammen.

In Großbritannien konnte Betfair den renommierten Unternehmenspreis „Queen's Award“ gewinnen. Von der Confederation of British Industry (CBI) wurde Betfair bereits zweimal zum Unternehmen des Jahres gewählt.

Wir haben bisher die positiven Impulse, die aus Ihrem Bundesland kamen, sehr begrüßt. Erstmals wurde in Deutschland nicht die Augen vor der Realität verschlossen, sondern mit dem Alternativen Staatsvertrag aus den Reihen der CDU-Fraktion konkrete und vor allem konstruktive Wege beschritten, um die Zukunft des deutschen Glücksspielmarktes so zu gestalten, dass alle Beteiligten von den neuen Regelungen profitieren würden. Die ursprünglich skeptische Haltung des Ministerpräsidenten bezüglich eines Monopols zeugte von Weitblick über die Landesgrenzen hinaus und von wirtschaftlichem Verständnis über den unmittelbaren zeitlichen Horizont hinweg. Diese Position konnte aus politischen Gründen nicht gehalten werden. Das Parlament hat nun jedoch die Gelegenheit weitere Informationen einzubeziehen und damit eine vernunftorientierte Entscheidung zu treffen.

Die nachfolgende Stellungnahme bitten wir daher in Ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Zu Rückfragen stehe ich Ihnen unter der Telefonnummer +49 (0) 163 7080 911 oder per Email unter [peter.reinhardt@betfair.com](mailto:peter.reinhardt@betfair.com) jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Reinhardt', with a stylized flourish at the end.

Dr. Peter Reinhardt  
Betfair Central Europe

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages Glückspielwesens in Schleswig-Holstein**

### **1. Vorbemerkung zu unserem Unternehmen**

Betfair ist einer der größten Online-Sportwettenanbieter weltweit. Auf seiner Sportwettenbörse auf [www.betfair.com](http://www.betfair.com) können Sportbegeisterte aus der ganzen Welt direkt miteinander wetten und dabei die Quoten selbst vereinbaren. Das Unternehmen hat seinen Sitz in London und verfügt über Lizenzen in den streng regulierten EU-Märkten Großbritannien, Italien, Österreich, Malta und darüber hinaus auch in Australien. Betfair ist führend in Sachen Kriminalitätsprävention und Spielerschutz. Das Unternehmen würde gerne auch auf dem deutschen Markt tätig werden und beobachtet die Diskussion deshalb mit großem Interesse.

### **2. Einführende Bemerkungen zum Gesetzentwurf**

Der derzeitige Gesetzentwurf zementiert das Staatsmonopol in Schleswig-Holstein auf Sportwetten und Lotterien.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Urteil vom 28.03.2006 (Az. 1 BvR 1054/01) entschieden, dass ein staatliches Monopol für Sportwetten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 GG nur vereinbar ist, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist. Die Entscheidung des EuGH im Fall Placanica erweitert diese Beschränkung um das Prinzip der Verhältnismäßigkeit – d.h. es muss auch nachgewiesen werden, dass es keine milderen Mittel gibt, die geeignet sind, um dieses Ziel (hier die Spielsuchtprävention) zu erreichen, dabei jedoch die Dienstleistungsfreiheit privater Anbieter weniger einschränken. Als Beispiel für derartige mildere Mittel führt der Europäische Gerichtshof selbst die strikte Kontrolle und Überwachung aller Anbieter an (vgl. Placanica, Ziff. 62).

### **3. Rechtliche Einordnung**

Die Länder argumentieren, einzig ein Monopol könne den Spielerschutz gewährleisten, konnten dies jedoch gegenüber der EU-Kommission bisher nicht belegen. Das im aktuellen Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags vorgesehene System dürfte somit vor diesem Hintergrund als unverhältnismäßig einzustufen sein, da vergleichbare, weniger restriktive Maßnahmen nicht in Erwägung gezogen wurden.

### **3.1. Unzureichende Begründung des Ausschlusses weniger restriktiver Maßnahmen**

In der dem Gesetzentwurf vorstehenden Problemanalyse heißt es unter C) als Begründung für einen Ausschluss eines Konzessionsmodells: „Bei der Vergabe einer begrenzten Anzahl von Konzessionen wären zur Rechtfertigung des Ausschlusses nicht konzessionierter Veranstalter ähnlich hohe ordnungsrechtliche Anforderungen zu stellen wie beim Monopol. Diese wären aber wegen des entstehenden Wettbewerbs schwerer durchzusetzen.“ Diese Begründung hält einer detaillierten Überprüfung nicht stand. Eine staatliche Konzession ist im Normalfall an strenge Konzessionsbedingungen, also ordnungsrechtliche Anforderungen, geknüpft. Ein Verstoß des Konzessionsnehmers (privater Anbieter) gegen diese Bestimmungen bedeutet in der Regel den Entzug der Lizenz. Für einen privaten Anbieter ist die Einhaltung der Lizenzbedingungen somit zwingend erforderlich, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Ein staatlicher Anbieter, der gegen das Glücksspielgesetz verstößt, hat hingegen weniger zu befürchten, da ihm als alleinigem Anbieter die Lizenz nicht entzogen werden kann – im Monopol fehlt somit eine wirklich durchgreifende, einfache Sanktionsmöglichkeit. Darüber hinaus bedeutet eine „begrenzte Anzahl Konzessionen“ implizit eine begrenzte und damit überschaubare, bzw. kontrollierbare Anzahl Anbieter. Eine Kontroll- und Aufsichtsfunktion ist im vorliegenden Gesetzentwurf bereits vorgesehen (Innenministerium) und kann diese Kontrollfunktion auch für eine begrenzte Anzahl privater Anbieter wahrnehmen.

Im Falle des im Gesetzentwurf vorgesehenen Internetverbots, ist die ordnungsrechtliche Durchsetzung äußerst komplex und übersteigt den Aufwand, den die Kontrolle weniger lizenzierter Anbieter benötigen würde, bei weitem.

### **3.2. Dienstleistungsfreiheit**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf schließt Schleswig-Holstein Anbieter aus den europäischen Nachbarstaaten aus.

Betfair ist ein führendes, europäisches Dienstleistungsunternehmen und ist damit von diesem Ausschluss betroffen. Betfair verfügt über Lizenzen in staatlich regulierten EU-Mitgliedsstaaten wie Großbritannien, die den privaten Anbietern strengere Auflagen in Bezug auf Spielsucht und Kriminalitätsprävention abfordern, als es Deutschland derzeit tut. Es ist damit weder vor dem Hintergrund der im EG-Vertrag garantierten Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 und 49 EG-Vertrag), noch in Bezug auf die von den Ländern gesteckten Ziele des Spielerschutzes nachvollziehbar, weshalb diese Lizenz nicht europaweit – also auch in Deutschland – gültig sein sollte.

Daher gibt es keinen Grund für die deutschen Behörden, eine Lizenz aus dem EU-Mitgliedsland Großbritannien, die den Schutz der Bürger besser gewährleisten würde als dies die staatlichen Anbieterunternehmen leisten müssen und können, nicht anzuerkennen.

Bis eine einheitliche europäische Regelung getroffen ist, erkennt Betfair jedoch an, dass die geschäftliche Tätigkeit in einem Land auch der entsprechenden Steuerpflicht des jeweiligen Landes unterliegt und steht auf dem Standpunkt, dass im Falle eines liberalisierten Marktes in Deutschland auch die entsprechenden Steuerzahlungen in Deutschland geleistet werden.

### **3.3. Notifizierungspflicht**

Der vorliegende Gesetzentwurf für Schleswig-Holstein enthält Änderungen, bzw. verschärfte Regelungen im Vergleich zum allgemeinen Staatsvertrag, der der EU Kommission vorgelegt wurde (bzgl. der Höhe der Sanktionen und Limitierung des Einsatzes). Damit ist er nach Auffassung der EU-Kommission und vieler unabhängiger Rechtsexperten separat nochmals notifizierungspflichtig. Wenn Schleswig-Holstein dieser Notifizierungspflicht nicht nachkommt, werden die Abgeordneten damit konfrontiert, über einen europarechtlich angreifbaren und mit formalen Fehlern behafteten Gesetzentwurf zu entscheiden. Diese müssen bei ihrer Abstimmung jedoch auf die formale und juristische Korrektheit eines Gesetzentwurfs vertrauen können.

Darüber hinaus ist der Zeitplan für den Fall der Notifizierungspflicht nicht mehr einhaltbar, da mit der Notifizierung eine dreimonatige Stillhaltefrist beginnt, also das Gesetz nicht ratifiziert werden darf; wird hingegen das Gesetz ohne die erforderliche Notifizierung ratifiziert, tritt es zwar in Kraft, ist aber (entsprechend einem Gutachten von Prof. Streinz von der Universität München<sup>1</sup> und den Referenzurteilen des EuGH<sup>2</sup>) nicht gerichtlich durchsetzbar. Jeder gegen den sich das Gesetz wendet, z.B. mit einem entsprechenden Bußgeldbescheid wegen eines Verstoßes gegen das Internetverbot, kann gemäß Informationsrichtlinie für sich geltend machen, dass nicht notifizierte technische Vorschriften ihm gegenüber nicht angewendet

---

<sup>1</sup> Gutachten vom 07.09.07 von Prof. Rudolf Streinz, et al. zur „Notifizierungspflicht von Glücksspielstaatsvertrag und Ausführungsgesetzen der Länder gemäß der Richtlinie Nr. 98/34/EG (Informationsrichtlinie)“, LMU München

<sup>2</sup> (EuGH, Urt. v. 08.09.2005, Rs. 303/04 ("Lidl"); EuGH, Urt.v. 30.04.1996, Rs C -194/94, Slg 1996, I-2201 (CIA Security)). Nach dem Urteil Unilever (Urt.v.26.09.2000, Rs.C-443/98, Slg. 2000, I-7535) können auch in Fällen, in denen Maßnahmen zwar notifiziert, aber noch während der Stillhaltefrist angenommen wurden, diese dem Einzelnen nicht entgegen gehalten werden. Das nationale Gericht darf nach der Rechtsprechung eine Vorschrift, die eine technische Vorschrift darstellt, nicht anwenden, wenn sie der Kommission nicht vor ihrem Erlass übermittelt wurde. Der Verstoß gegen die Mitteilungspflicht stellt einen wesentlichen Verfahrensmangel dar, der zur Unanwendbarkeit der fraglichen technischen Vorschrift führt.

werden können.<sup>3</sup> Die nationalen Gerichte dürften dann die nicht notifizierte Bestimmung, die u.a. das Internetverbot und Bußgelder festschreibt, nicht anwenden. Dies hätte zur Folge, dass entsprechende Verfügungen der Behörden rechtswidrig sind.

Ein Gesetz, das von den Gerichten nicht angewendet werden kann, büßt seine Wirkung und vor allem seine Glaubwürdigkeit ein. Angesichts der von einigen in Deutschland bereits tätigen Anbietern angekündigten Klagewelle, **steht dieser Staatsvertrag seiner eigenen Zielsetzung – Schaffung von Rechtssicherheit – entgegen.**

#### **4. Wirtschaftliche Folgen eines Monopols im Vergleich zu einem liberalisierten Markt.**

Der derzeitigen Studien- und Gutachtenlage (z.B. Deloitte-Studie<sup>4</sup>) zufolge wird der Markt für Lotto und Glücksspiel einbrechen, sollten die rigorosen Marktbeschränkungen und Werbeverbote des Staatsvertrages in Kraft treten. Die Abwanderung der Kunden über das Internet zu ausländischen Anbietern (ohne staatliche Lizenz) bedeutet die Entwicklung eines Graumarkts außerhalb staatlicher Kontrolle (vgl. Pkt. 7).

Als Begründung für den Erhalt des Monopols wird meist angeführt, dass Wegfall des Monopols auch den Wegfall der staatlichen Einnahmen und damit der Förderung des Breitensports und kultureller Projekte bedeute. Doch der derzeitige Staatsvertrag gefährdet diese Einnahmen noch mehr. Die Umsätze werden durch Angebots- und Werbebeschränkungen (und den Wegfall des Internetvertriebs) sinken und die erforderlichen Fördergelder werden nicht mehr zur Verfügung stehen (vgl. Deloitte-Studie<sup>2</sup>).

Im Monopolfall, unter den Voraussetzungen des derzeitigen Staatslotterievertragsentwurfs, ergibt sich bis 2011 allein für die Sportwetten ein Umsatzrückgang von 510 Mio. Euro (Stand 2005) auf 111 Mio. Euro. Demzufolge reduziert sich das jährliche Gesamtsteueraufkommen von 185 Mio. Euro in 2005 auf 40 Mio. Euro in 2011. Die gesamten Staatseinnahmen im Lotto und Sportwettenbereich entwickeln sich laut Prognose wie in nachfolgender Tabelle dargestellt:

---

<sup>3</sup> Die Vorschriften der Informationsrichtlinie seien dahin auszulegen, dass sie von dem einzelnen vor den nationalen Gerichten herangezogen werden können (EuGH, Urt. v. 30.04.1996, Rs. C - 194/94, Slg. 1996, I-2201("CIA Security")).

<sup>4</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden: „Vorschläge für ein Duales Wettsystem - Deloitte-Studie zum deutschen Sportwettenmarkt“ (2006); Studie als Download verfügbar unter: [http://www.prosiebensat1.com/imperia/md/content/pressezentrum/PKHandout\\_AK\\_WettenStand\\_121006.pdf](http://www.prosiebensat1.com/imperia/md/content/pressezentrum/PKHandout_AK_WettenStand_121006.pdf)

**Tabelle 12 – Staatseinnahmen im Monopolszenario in Mio. €**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Steuern und Abgaben	262,4	212,6	193,1	102,4	99,4	96,8
Gewinnanteil Staat	1,6	1,4	1,3	0,2	0,2	0,2
Sozialversicherung	81,8	70,9	65,1	13,4	13,0	12,7
Einsparungen Arbeitslosengeld	123,0	106,6	97,8	20,2	19,6	19,2
<b>Summe</b>	<b>468,8</b>	<b>391,5</b>	<b>357,2</b>	<b>136,3</b>	<b>132,3</b>	<b>128,9</b>

Quelle: ifo Institut

Die zusätzlichen Ausgaben für Arbeitslosengeld und geringeren Beiträgen zur Sozialversicherung tragen zu dieser Entwicklung ebenfalls bei.

Im von Betfair begrüßten Konzessionsmodell mit einer Steuer auf den Bruttospielertrag (einheitlich 15%, wie in Großbritannien), ergibt sich hingegen ein prognostiziertes Umsatzwachstum des Gesamtsportwettenmarkts von 5 Mrd. Euro bis 8 Mrd. Euro in 2011.

Es wird unter anderem argumentiert, dass private Anbieter im Falle eines liberalisierten Marktes vom Ausland aus anbieten und damit keinen Beitrag zu den staatlichen Einnahmen leisten würden. Im Falle eines Konzessionsmodells jedoch kann die Abgabepflicht eindeutig an die Lizenz geknüpft werden. Die Verbraucher bevorzugen Angebote von Anbietern, die in ihrem Heimatland bekannt und lizenziert sind (und damit ggf. auch der jeweiligen Rechtsprechung unterliegen), und akzeptieren auch ein geringfügig teureres Angebot. Seriosität ist damit ein Wettbewerbsfaktor. Die privaten Anbieter haben somit ein geschäftliches Interesse daran, in Deutschland staatlich lizenziert und damit auch abgabepflichtig zu sein, sofern ein regulatives und kompetitives Steuersystem existiert.

Als weiterer wirtschaftlicher Aspekt ist zu nennen, dass die hohe Technologisierung der Online-Anbieter und deren Sekundärindustrien, die in innovativen Produkten ihren Niederschlag findet, Wettbewerbsvorteile und damit auch positive externe Effekte für die deutsche Volkswirtschaft mit sich bringt. Dieser Teil der New Economy gibt dem Innovationsstandort Deutschland die Chance, sich in einer globalisierten Ökonomie Wettbewerbsvorteile im Bereich der zukunftsfähigen Technologien - und damit Arbeitsplätze - zu sichern.

## 5. Spielsuchtprävention

In der dem Gesetzentwurf vorstehenden Problemanalyse heißt es unter C): „Bei einem Erlaubnismodell gäbe es wegen des entstehenden freien Wettbewerbs nur noch ein niedriges Schutzniveau hinsichtlich der mit Glücksspiel verbundenen Gefahren.“

Diese Aussage wird allerdings nicht belegt. Es gibt keinerlei Studienmaterial, welches diese Aussage unterstützt. Dennoch wird dieses Argument ungeprüft dazu verwendet, ein Konzessionsmodell abzulehnen. Zu den angeführten Aspekten möchten wir im folgenden Stellung beziehen.

#### a) Die mit Glücksspiel verbundenen Gefahren - Gefährdungspotential von Lotto und Sportwetten

- Laut einer Studie des Bremer Instituts für Drogenforschung unter Prof. Dr. Heino Stöver weist gerade das Lottospiel das geringste Spielsuchtpotential auf mit nur 0,33% der ausschließlichen Lottospieler.<sup>5</sup> Dieser Personenkreis ist der Studie zufolge nur einem äußerst geringen Risiko ausgesetzt, ein Spielproblem zu entwickeln.
- Insbesondere im Internetbereich wird generell ein erhöhtes Suchtpotenzial vermutet. Hier wiederum wird angenommen, Online-Sportwetten seien gefährdend. Im Jahr 2005 führte die renommierte Harvard Medical School (HMS<sup>6</sup>) eine Studie zum Spielverhalten von 40.499 Personen durch, die online an Sportwetten teilnahmen. Die gewonnenen Daten konnten die häufigen Spekulationen, das Internet verleite eine große Anzahl von Spieler zu exzessivem Glücksspiel, nicht stützen. Der Studie zufolge zeigt die Mehrheit des vorliegenden Samples ein gemäßigtetes Spielverhalten. Über den gesamten Zeitraum der Studie von acht Monaten verzeichneten lediglich 0,4% der untersuchten User eine hohe Anzahl von Wetten mit hohen Verlusten. Die Harvard Medical School stellt fest, dass davon ausgegangen werden kann, dass nur ein äußerst geringer Prozentsatz der Spieler problematisches Spielverhalten entwickelt.
- Laut dem renommierten Spielsuchtexperten Prof. Dr. Gerhardt Meyer vom Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen, der auch als Spielsuchtexperte vom Bundesverfassungsgericht konsultiert worden war, gilt beim Gefährdungspotential von Glücksspielen, dass die Gruppe der Automatenspieler mit rund 80% den größten Anteil der Spielsüchtigen stellt.<sup>7</sup>

Gerade bei den Glücksspielen mit dem geringsten Gefährdungspotential wird ein Monopol aus Gründen der Spielsuchtprävention aufrechterhalten, während die Spiele mit der höchsten Spielsuchtgefahr weiterhin privatisiert bleiben. Das System ist damit in sich widersprüchlich. Ob es der Anforderung an Kohärenz eines staatlichen Systems zur Bekämpfung der Spielsucht

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden: Prof. Dr. Heino Stöver, Bremer Institut für Drogenforschung an der Universität Bremen, „Glücksspiele in Deutschland – Eine repräsentative Untersuchung zur Teilhabe und Problemlage des Spielens um Geld“ (2006); Studie als Download verfügbar unter: [http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/untersuchungen\\_glinde\\_BISDRO.pdf](http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/untersuchungen_glinde_BISDRO.pdf).

<sup>6</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden: LaBrie, R. A., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., Schumann, A., & Shaffer, H. J.), „Assessing the Playing Field: A Prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling Behavior“, *Journal of Gambling Studies* (2007), 23, 347-362. Studie als Download verfügbar unter: <http://www.divisiononaddictions.org/html/library.htm>

<sup>7</sup> Meyer, G. (2003): Glücksspiel - Zahlen und Fakten. In: Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hrsg.): *Jahrbuch Sucht 2004*. Geesthacht: Neuland, S. 97-111; Studie als Download verfügbar unter: [http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/zahlen\\_fakten2004.pdf](http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/zahlen_fakten2004.pdf)



genügen kann, ist zu bezweifeln, ebenso wie die Frage, ob das staatliche Monopol auch in der vom Staatsvertrag vorgesehenen Form überhaupt geeignet und erforderlich ist, zur Bekämpfung der Spielsucht beizutragen (vgl. 5.b).

**b) Niedriges Schutzniveau - Private können Spielsuchtprävention ebenso leisten wie ein Monopol.**

Die Qualifizierung privater Anbieter, Spielsuchtprävention leisten zu können, wurde auch bereits in der deutschen Rechtsprechung verwendet: im Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover vom 20.08.2007, in dem es die Verweigerung einer Lizenz für ein Online-Casino in Niedersachsen als nicht rechtens klassifizierte, wurde in der Begründung u.a. angeführt, dass das Gericht die von der privaten Spielbankgesellschaft getroffenen Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz von Spielsüchtigen als ausreichend einstufte.

Betfair ist ein anschauliches Beispiel dafür, wie es einem privaten Anbieter gelingt, ein „verantwortliches Wetten“ in einem staatlich streng regulierten Markt zu gewährleisten. Durch unsere technologischen Möglichkeiten sind wir in der Lage, neue Maßstäbe im Bereich Spielsucht und Kriminalitätsprävention zu setzen und verfügen bereits jetzt über jahrelange Erfahrung mit den Auflagen, die vom deutschen Glücksspielgesetz gefordert werden und die für die staatlichen Anbieter seit ein paar Monaten Neuland sind. Betfair geht in seinem Engagement weit über das gesetzlich vorgeschriebene Maß der strengen britischen Auflagen hinaus und hat einige Initiativen selbst entwickelt, die helfen sollen, gefährdete Personen besser zu schützen. Wir arbeiten mit GamCare, der führenden britischen Organisation für Spielerschutz, zusammen, um gemäß dem „Verhaltenskodex zur gesellschaftlichen Verantwortung“ (Social Responsibility Code of Conduct) Richtlinien und Praktiken zur Hilfe bei Spielsucht zu entwickeln.

Neben den vielen nationalen und internationalen Auszeichnungen wie dem renommierten Queen's Award wurde Betfair 2005 und 2006 der Preis „Sozial verantwortliches Unternehmen des Jahres“ von den eGaming Review Industry Awards verliehen.

In der beigefügten Anlage II wird ersichtlich, dass Betfair als privater Anbieter die Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrages übererfüllt. Das geforderte Schutzniveau könnte also nicht nur erhalten, sondern sogar angehoben werden.

**Zum Online-Verbot:** In der Identifizierung einer gefährdeten Person bildet die zentrale Erfassung der Daten, der Einsätze und der zeitlichen Abfolgen der Spiele das entscheidende Element. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass ausgerechnet das Medium Internet, mit dem Spielerschutz und Minderjährigenschutz über valide Kundenidentifikation und Trackingmöglichkeiten technisch am besten und effektivsten gewährleistet werden kann, verboten werden soll.

### c) Anzahl Spielsüchtiger durch erweitertes Angebot und erweiterte Werbung

Es wird darüber hinaus oft argumentiert, die Spielsuchtgefahr erhöhe sich allein durch das erweiterte Angebot das der Wettbewerb eines liberalisierten Marktes mit sich bringt. Erst vor drei Wochen wurde in Großbritannien nun die erste Langzeitstudie zur Verbreitung des Glücksspiels im liberalisierten britischen Markt veröffentlicht, durchgeführt von der unabhängigen, staatlichen Kontrollbehörde für Glücksspiel.<sup>8</sup> Diese zeigt deutlich, dass Liberalisierung und neue Spielmöglichkeiten zum Beispiel im Internet nicht zu mehr Glücksspielern führen. In Großbritannien blieb die Zahl der Glücksspielteilnehmer von 1999 bis 2007 konstant. Gleiches gilt für die Anzahl der Spielsüchtigen. Weder die Möglichkeit zu Glücksspiel im Internet noch die Existenz privater Glücksspielanbieter hat im britischen Markt zu mehr Glücksspiel oder zu mehr Spielsüchtigen geführt!

Wir möchten daher den Finanzausschuss ersuchen, diese erste behördlich durchgeführte Langzeitstudie zur Anzahl Spielsüchtiger in einem liberalisierten Markt zu berücksichtigen.

Zielsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs ist die „Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes“ und „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken“. Durch das Verbot von Online-Glücksspiel jedoch wird der stark steigenden Nachfrage (also dem Spieltrieb) kein entsprechendes Angebot gegenübergestellt. Diese Nachfrage (Umsatz der Onlinespieleinsätze in Deutschland wird für das Jahr 2010 auf 7,6 Milliarden Euro. geschätzt<sup>9</sup>) wird jedoch nicht mit dem Verbot erlöschen, sondern auf den Graumarkt ausweichen.

Es ist richtig, dass mehr Wettbewerb zu einem größeren Angebot für die Spieler führen wird. Studien zeigen jedoch, dass ein ausreichendes Angebot an Glücksspielmöglichkeiten im legalen Markt verhindert, dass Spieler bei illegalen oder im Ausland ansässigen Firmen spielen (vgl. Pkt. 7). So kann ein an den Bedürfnissen der Spieler orientiertes Glücksspielangebot nachhaltig zu deren Schutz beitragen, da die Spieler die Möglichkeit haben, bei seriösen Firmen, die die staatlichen Vorgaben einhalten, zu spielen. Eine Liberalisierung des Glücksspielmarktes trägt also zur Eindämmung des illegalen Glücksspielmarktes und somit zum Schutze der Spieler bei.

Dazu das Beispiel der USA: Nach Einführung des „Unlawful Internet Gambling Enforcement Act“, der das Verbot von Glücksspielen im Internet beinhaltet, haben von 2700 Pokerwebsites 1000 Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit in den USA eingestellt, und zwar diejenigen, die einen Ruf als seriöses Unternehmen zu verlieren haben. Es verbleiben 1700 Internet-Unternehmen, die einen wachsenden Markt bearbeiten, aber dabei keine Mindestanforderungen bei der Kriminalitätsbekämpfung, dem Verbraucherschutz oder der Suchtprävention erfüllen.

---

<sup>8</sup> Gambling Commission & NatCen (National Centre for Social Research) „British Gambling Prevalence Survey 2007“; Studie als Download verfügbar unter: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/Prevalence%20Survey%20final.pdf?TxCZPVXVLI919200794315>

<sup>9</sup> Vgl. Goldmedia-Studie "Online Betting & Gambling 2010", Juni 2006

## 6. Das Duale System

In der dem Gesetzentwurf vorstehenden Problemanalyse heißt es unter C): „Mischformen, bei denen am Lottomonopol auf der Grundlage des bisherigen Rechts festgehalten wird und allein der Sportwettenbereich liberalisiert wird, sind nicht realisierbar“. Diese Mischform, auch Duales System genannt, ist jedoch durchaus realisierbar.

Die EU-Kommission hat für ein Duales System Kompromissbereitschaft signalisiert. Falls die Länder den Bereich der Sportwetten für private Anbieter aus der EU öffnen, werde die Kommission „in keiner Weise die Existenz und Fortsetzung der Länder-Monopole für Lotto/Toto oder andere Glücksspiele“ in Frage stellen, so heißt es in einem Brief von Charlie McCreevy, dem zuständigen Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen, in einer Mitteilung an den Parlamentarischen Geschäftsführer der FDP-Landtagsfraktion Niedersachsen Jörg Bode. Ein solcher Weg könnte auch dem schon laufenden Rechtsverfahren ein Ende setzen und ist ein eindeutiges Zugeständnis der EU an die Länder.

Weshalb diese Trennung der beiden Bereiche möglich ist, lässt sich auch durch die unterschiedlichen Marktmechanismen erklären. Der Sportwettenbereich lebt – wie die meisten Märkte – vom Wettbewerb unter den Anbietern, die dem Kunden in der Regel die besten Angebote beschert. Im Lotteriebereich lässt jedoch – im Gegensatz zu Sportwetten – der Marktmechanismus nur den größten Anbieter zu. Die Nachfrage richtet sich hier nach dem größten Jackpot, den nur der bestehende größte Anbieter stellen kann und damit die meiste Nachfrage auf sich zieht. Andere Anbieter können auf Dauer nicht bestehen. Im Lottobereich kann nur die nächstgrößere Lotterie Konkurrenz darstellen, z.B. die von den staatlichen Anbietern organisierte „Euro Millions“, der Europa-Jackpot.

Der derzeitige Lottoblock könnte also in seiner jetzigen Form erhalten bleiben. Ein praktisches, funktionierendes Beispiel für ein Duales System ist die Lotterie in Großbritannien, die 2001 privatisiert wurde. In England ist der Sportwettenbereich staatlich reguliert, im Lottobereich hingegen wird für den Zeitraum von 5 Jahren eine staatliche Lizenz ausgeschrieben, die Gewinne sind an den Staat abzuführen.

## 7. Entwicklung eines Schwarzmarktes

Ein Internet-Angebot ist per se kaum in geographische Grenzen zu dämmen.

Der Spielerschutz und die Kriminalitätsbekämpfung ist entgegen den Behauptungen in einem Monopol nicht gewährleistet, da durch die staatliche Beschränkung des Angebots und die schlechteren Quoten insbesondere im Onlinebereich viele Spieler in den nicht regulierten, grauen Markt abwandern (vgl. Pkt. 5.c).

Die Abwanderung der Kunden über das Internet zu ausländischen Anbietern (ohne Lizenz) bedeutet die Entwicklung eines Graumarkts außerhalb staatlicher Kontrolle.

Einen Anstieg des Schwarzmarktes für den gesamten Sportwettenbereich (on- und offline), prognostiziert nun auch eine aktuelle Studie zur voraussichtlichen Schwarzmarktentwicklung



von Prof. Dr. Friedrich Schneider der Johannes Kepler Universität Linz belegt (vgl. Anlage III). Im Falle von Verbot und Beschränkung wird der Anteil des Schwarzmarktes am Sportwettenmarkt bei 70% liegen. Im Falle einer Legalisierung des Sportwettenmarktes beträgt der Schwarzmarktanteil lediglich 13%. Ein Vergleich der für beide Fälle prognostizierten Schwarzmarktumsätze im Jahr 2008 (also mit und ohne Verbote, wie sie der Gesetzentwurf derzeit vorsieht) zeigt, dass die geplanten Verbote bzw. Beschränkungen im Sportwettenmarkt einen Anstieg des Schwarzmarktumsatzes von 433% verursachen. Niemand kann ein Interesse daran haben, dass eine solche Entwicklung stattfindet. Weder der Staat noch seriöse Anbieter.

**Um den Glücksspielmarkt sinnvoll kontrollieren zu können, wird von Prof. Schneider eine Liberalisierung unter staatlicher Regulierung empfohlen.**

## **8. Abschließende Bewertung**

Aus der Sicht von Betfair zeigen all diese Entwicklungen, dass das Ausführungsgesetz zum Staatsvertrag vom Landtag **nicht** ratifiziert werden sollte. Das Ziel sollte es sein, gemeinsam mit den privaten Anbietern nach konstruktiven Lösungen zu suchen. Der schleswig-holsteinische alternative Gesetzesvorschlag eines teilliberalisierten Marktes war bereits ein wichtiger Ansatz, wie die Kriminalitätsbekämpfung und Suchtprävention auf der einen Seite, und finanzielle Interessen der Länder auf der anderen Seiten in ein überzeugendes EU-kompatibles Gesamtmodell integriert werden können.

Betfair unterstützt auch die EU-Kommission in ihrer Vorgehensweise. Das „Duale System“ mit der Liberalisierung des Sportwettenbereichs bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Toto/Lotto – Monopols ist ein konsensualer Lösungsansatz, den Betfair sehr begrüßt. Vor dem Hintergrund dieser Stellungnahme, fordert Betfair daher den Landtag in Kiel auf, dem Gesetzentwurf **nicht** zu zustimmen.

Anlagen:

Anlage I – Betfair - Unternehmensportrait

Anlage II – Betfair – Verantwortliches Wetten

Anlage III - Executive Summary von der Langfassung der Studie „Volkswirtschaftliche Analyse des legalen/illegalen Marktes für Glücksspiel in Deutschland“, Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Friedrich SCHNEIDER, Johannes Kepler Universität Linz

## **BETFAIR – EIN SOZIAL VERANTWORTUNGSBEWUSSTES UNTERNEHMEN**

Das Unternehmen Betfair betreibt das innovative Modell einer Wettbörse und ist das größte Online-Wettunternehmen in Großbritannien. Das dort seit Juni 2000 bestehende Unternehmen verfügt zusätzlich über Lizenzen in Australien, Italien, Österreich, Deutschland und Malta. Betfair ist heute mit Abstand die größte Wettbörse weltweit. Das Modell der „Wettbörse“ wurde von den Gründern, den Finanzexperten Andrew Black und Edward Wray, selbst entwickelt und auf den Weg gebracht. Seit seiner Gründung steht das Prinzip „Soziale Verantwortung“ bei Betfair an höchster Stelle.

### **Das Prinzip Betfair.com revolutionierte den Markt der Online-Sportwetten**

Eine Wettbörse ist eine Transaktionsplattform an der Wetten (Sportkontrakte) wie Aktien an der Börse gehandelt werden. Betfair führt also weltweit Kunden zusammen, die gegensätzliche Ansichten über den Ausgang eines Ereignisses vertreten und darauf wetten möchten. Das Unternehmen ist im Gegensatz zu herkömmlichen Buchmachern nicht der Wettpartner.

Die Kunden wählen Betrag und Quote selbst aus, Betfair sucht unter den Wettenden das passende Pendant und vermittelt die Wetten zu den selbst festgelegten Quoten. Betfair verwahrt das Geld bis das Endergebnis bestätigt wurde und zahlt es dann unter Einbehalt von zwei bis fünf Prozent Servicegebühr an die Spieler aus. Betfair verdient nur an den Gewinnausschüttungen. Ein solches System bietet den Kunden im Normalfall bessere Quoten als traditionelle Buchmacher, da deren meist hohe Gewinnspanne wegfällt. Die Quoten sind folglich im Schnitt um etwa 20 Prozent günstiger. Betfair ist ein Buchmacher, der all seine Risiken durch den Einsatz hoch entwickelter Technologien abdeckt.

Betfair hat eine breite Angebotspalette von Wettprodukten. Im Bereich Sportwetten bietet die Börse eine Auswahl von mehr als 50 Sportarten, die Sportereignisse aus 122 Ländern abdecken. Das Angebot umfasst regelmäßig Fußballereignisse aus 30 verschiedenen Ländern, mehr als 1.000 Pferderennen pro Woche und weitere Wettangebote, etwa auf Reality-TV-Ereignisse und Finanzmärkte. Sportwetten bei betfair.com werden ergänzt durch Online-Poker unter betfairpoker.com und einer Reihe von Spielangeboten unter betfairgames.com.

### **Betfair – ein stark wachsendes Unternehmen**

Betfair beschäftigt derzeit über 1.200 Mitarbeiter und hat über eine Million User aus 140 Ländern. Zu jedem Zeitpunkt besuchen mindestens 40.000 Kunden die Website. Betfair expandiert ständig weiter und bietet seinen Kunden in 18 verschiedenen Sprachen an, Wetten zu platzieren. Mehr als 50 % der täglichen Neuanmeldungen werden außerhalb vom Ursprungsland Großbritannien getätigt. Betfair ist ausschließlich in Ländern tätig, in denen die gesetzlichen Regelungen dies erlauben.

Im Jahr 2005 wurden auf dieser Wettbörse mehr als eine Milliarde Wetten platziert. Betfair konnte in diesem Jahr die Einkünfte um 61 % von rund 99 Mio. Euro auf rund 160 Mio. Euro steigern. Der operative Gewinn stieg um 87 % auf rund 33 Mio. Euro. Betfair zahlt in Großbritannien einen Steuersatz von 15 % auf den Bruttogewinn und darüber hinaus Abgaben an nationale und internationale Sportorganisationen.

Betfair hat seinen Firmensitz in Hammersmith, London, und ist im Besitz einer ganzen Reihe von privaten Anteilseignern, u.a. die japanische Investmentfirma Softbank und einige der führenden Risikokapitalgesellschaften. Die beiden Firmengründer Ed Wray und Andrew Black arbeiten noch heute bei Betfair.

### **Eine innovative Technologie ermöglicht ein innovatives Geschäftsmodell**

Das Geschäftsmodell von Betfair basiert auf einer sehr leistungsfähigen und innovativen Technologie.

Betfair wickelt täglich mehr als 5 Mio. Wetten ab, also etwa 15-mal mehr Transaktionen als die London Stock Exchange. In Spitzenzeiten bewältigt Betfair mehr als 300 Wetten pro Sekunde und verarbeitet doppelt so viele Transaktionen mit Debit- und Kreditkarten wie alle weiteren Webseiten in Europa. Die dafür benötigte Technologie ist enorm komplex und erfordert hohe Investitionen und intensive Entwicklung.

Es handelt sich um eine speziell für das Unternehmen gefertigte, urheberrechtlich geschützte Software (basierend auf Oracle unter Anwendung von Sun Solaris), und wurde ursprünglich auch von Betfair selbst entwickelt. Oracle bezeichnet die Datenbank von Betfair als eine der fünf am meisten gefragten Datenbanken weltweit, so dass sie diesbezüglich Seite an Seite mit Amazon steht und sich in einer Liga mit eBay und Google befindet.

### **Sozial verantwortliches Wetten mit Betfair**

Betfair nimmt seine soziale Verantwortung gegenüber seinen Kunden sehr ernst und hat schon zahlreiche Auszeichnungen für diese Bemühungen erhalten. Dazu gehört der Queen's Award für Unternehmertum, dem angesehensten Preis für Firmen in Großbritannien, in der Kategorie "Innovation". Darüber hinaus wurde Betfair der Preis „Sozial verantwortliches Unternehmen des Jahres“ von den eGaming Review Industry Awards verliehen. Außerdem ist Betfair das einzige Unternehmen, das die Auszeichnung „Unternehmen des Jahres“ des CBI Growing Business Award zweimal in Folge, 2004 und 2005, gewonnen hat. In den sechs Jahren seiner Geschäftstätigkeit wurde Betfair insgesamt 17 Mal mit Preisen ausgezeichnet.

Zu sozial verantwortlichem Wetten gehört der Schutz vor Spielsucht, die Förderung eines sauberen Sports, Geldwäsche- und Betrugsprävention und der Schutz Minderjähriger. Betfair erfüllt nicht nur die strengen Auflagen in Großbritannien und die sogar noch strengeren Rahmenbedingungen in Australien, sondern geht über die gesetzlichen Anforderungen sogar hinaus. Betfair hat einige Initiativen selbständig entwickelt, die helfen sollen, gefährdete Personen besser zu schützen (vgl. Information „Verantwortliches Wetten“).

### **Betfair - Best Practice**

Betfair nimmt in dem offenen, aber staatlich regulierten Markt Großbritanniens eine Vorreiterrolle ein. Zum einen durch das innovative, sehr erfolgreiche Geschäftsmodell, zum anderen durch das herausragende, sozial verantwortliche Engagement Betfairs über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus. Betfair ist sehr stolz darauf, für dieses Engagement bereits weltweit mit zahlreichen Auszeichnungen geehrt worden zu sein.

### **Kontakt zum Unternehmen:**

BETFAIR LTD, Waterfront W6 9RU London, ENGLAND, c4uk ENGLAND, LONDON,  
Tel: 0044 – 208 834 8141 (Dr. Peter Reinhardt)

## SPIEL & VERANTWORTUNG

### Best Practice: Betfair

Die Monopolbefürworter argumentieren in der Diskussion um die Liberalisierung des Glücksspielmarktes in Deutschland, dass nur die staatlichen Lotteriegesellschaften wirksam Verbraucherschutz und Spielsuchtprävention gewährleisten können.

Das Gegenteil ist der Fall. Private Betreiber wie Betfair stellen sich dem Problem eines verantwortungsbewussten Glücksspiels nicht weniger als staatliche Betreiber, sondern mehr.

Private Online-Anbieter sind nicht nur willens, sondern auch in der Lage aktiv Spielsuchtprävention zu betreiben und haben zumeist bereits entsprechende Systeme integriert, die staatliche Anbieter nicht vorweisen können. Die privaten Unternehmen können aufgrund ihres technologischen Vorsprungs sogar intensiver und effektiver für Menschen, die solchen Schutz benötigen, sorgen, als die staatlichen Stellen.

**Es gibt Beispiele europäischer Länder, die dies bereits seit Jahren in der Praxis sehr erfolgreich beweisen, z.B. Großbritannien oder auch Österreich.**

#### Betfair

Das britische Unternehmen Betfair zeigt, wie umfassende Spielsucht- und Kriminalitätsprävention von einem Dienstleister im Optimalfall erbracht werden kann. Betfair erfüllt nicht nur die strengen Auflagen in Großbritannien und die sogar noch strengeren in Australien, sondern geht über die gesetzlichen Anforderungen noch hinaus. Betfair hat einige Initiativen selbst entwickelt, die helfen sollen, gefährdete Personen besser zu schützen.

Neben den vielen nationalen und internationalen Auszeichnungen wie dem renomierten Queens Award, wurde Betfair 2005 und 2006 der Preis „Sozial verantwortliches Unternehmen des Jahres“ von den eGaming Review Industry Awards verliehen.

In den folgenden vier Bereichen setzt der britische Marktführer Maßstäbe und zeigt, welche Möglichkeiten für private Anbieter bestehen, sozial verantwortliches Glücksspiel zu gestalten.

#### ► Schutz von besonders anfälligen Personen

Betfair arbeitet mit GamCare, der führenden britischen Organisation für Spielerschutz, zusammen, um gemäß dem „Verhaltenskodex zur gesellschaftlichen Verantwortung“ (Social Responsibility Code of Conduct) Richtlinien und Praktiken zur Hilfe bei Spielsucht zu entwickeln.

- Technologiegestützte Selbstbeschränkung beim Spiel:
  - **Limitierung/Selbstausschluss:** Derzeit ermöglicht Betfair seinen Kunden, maximale Wetteinsätze festzulegen und das Auffüllen des Kundenkontos auf bestimmte Höchstbeträge pro Monat zu beschränken. Ebenso können Kunden, die Häufigkeit der Einzahlungen in einem bestimmten Zeitraum und/oder deren Höhe begrenzen. Dadurch werden Kunden, die ihr Budget z. B. Anfang des Monats verspielt haben, daran gehindert, später im Monat weitere Beträge einzusetzen, um durch eine vermeintlich „sichere Sache“ die Verluste „wieder hereinzuholen“. Um diese Vorgaben zu ändern, müssen sich betroffene Kunden an von GamCare geschulte Mitarbeiter wenden.

- Ein Kunde hat auch die Möglichkeit sich fuer laengere Zeit oder gaenzlich von der Boerse auszuschliessen, wenn er das Gefuehl hat, keine Kontrolle mehr ueber sein Spielverhalten zu haben. Ein Kunde, der die Schließung seines Kontos verlangt, kann dieses während eines vorgeschriebenen Zeitraums auch nicht wieder aktivieren.
- **Transparenz:** Betfair ist durch seine Systeme in der Lage den Usern absolute Transparenz zu bieten. Das Tracking jeder Transaktion über Jahre hinweg ermöglicht für jedes einzelne Konten überschaubare Gewinn- und Verlustrechnungen über jegliche Zeiträume. Mit der Kontenauswertung kann sich der Kunden sein Spielverhalten genau bewusst machen.
- **Spielzeitanzeige und –beschränkung:** Betfair führt den Kunden ab Januar 2007 vor Augen, wie lange sie sich schon auf der Betfair-Website aufhalten. Obwohl jeder Computer ohnehin schon eine Uhr anzeigt, rät GamCare, dass ein Hinweis auf die Zeit, die ein Spieler auf einer Website verbringt, ein wichtiger Schutz für Spielsüchtige ist. Darüber hinaus können maximale Zeitvorgaben für Spielrunden eingestellt werden.
- **Spielerschutz** innerhalb des Kontenprofils: Mit Betfairs technologischen Möglichkeiten ist es machbar, Verhaltensänderungen und auffälliges Spielverhalten im Kontenprofil eines Spielers zu erkennen. Betfair setzt Grenzwerte im Hinblick auf Verluste und Häufigkeit der Einzahlungen, bei deren Überschreiten sowohl die Geldquellen als auch die Wahrscheinlichkeit, dass ein Spieler ein Problem hat, genauer untersucht werden. So kann eine gefährdete Person identifiziert und ggf. mit Hilfsangeboten oder aktiver Sperrung aufgefangen werden. Dies ist hingegen nicht gewährleistet im Fall eines Kunden, der beispielsweise von einem Wettlokal zum nächsten wechselt. Die zentrale Erfassung ist hier das entscheidende Element.

**Diese Schutzmechanismen werden in diesem Umfang von keinem der staatlichen Anbieter in der Glücksspielbranche angeboten, sondern allein auf dem privaten Sektor.**

- Die Website bietet außerdem Kontakte zu Organisationen, die Menschen mit Spielsuchtproblemen Rat und Hilfe bieten, sowie Informationen zur Selbsthilfe und Aufklärung.
- Der gesamte Betfair-Kundenservice wurde von GamCare, dem führenden britischen Wohlfahrtsverband im Suchtschutz, in Fragen der Spielsucht und auf Erkennung und den Umgang mit suchtauffälligen Personen geschult.

#### ► **Schutz von Minderjährigen**

- Alle Zahlungsmethoden, die Minderjährigen möglich sind, werden bei Betfair als „gefährdet“ eingestuft. Bei allen Kunden, die sich mit einer als „gefährdet“ eingestuften Zahlungsmethode anmelden, wird die Kontoeröffnung automatisch außer Kraft gesetzt, bis der Prozess der **Altersverifizierung** (elektronisch oder manuell) beendet ist oder andere Zahlungsmethoden verwendet wurden, die nur Personen über 18 Jahren zugänglich sind.
- Betfair ermuntert seine Kunden, **NetNanny und/oder CyberPatrol** zu nutzen. Beide Programme helfen zu verhindern, dass Minderjährigen der Zugang zu Online-Spielangeboten ermöglicht wird. Zusätzlich rät Betfair zur Filterfunktion der ICRA-Webseite, die kenntlich macht, dass das Webangebot nur für Personen über 18 Jahre geeignet ist. Dies empfiehlt sich besonders in solchen Fällen, in denen Kunden ihren Computer mit Freunden oder Familienmitglieder teilen, die noch minderjährig sind.

► **Schutz der Integrität des Sports**

- **Transaktionsüberwachung:** In einem Fall von Korruption ist es viel wahrscheinlicher bei Betfair erwischt zu werden als irgendwo anders.
  - Schon bei der Registrierung muss sich jeder neue Kunde bereit erklären, dass im Verdachtsfall, z.B. bei Unregelmäßigkeiten oder Auffälligkeiten in seinem Wettverhalten, seine Daten an zuständige Stellen weitergeleitet werden. Zu diesem Zwecke unterhält Betfair sog. „Memoranda of Understanding“, also Vereinbarungen zum Informationsaustausch mit den verantwortlichen Behörden und Sportorganisationen.
  - Betfair führt bei jeder Kontoanmeldung eine ganze Reihe elektronischer und manueller Prüfungen durch. So wird sichergestellt, dass es sich bei dem Kunden um eine natürliche, erwachsene Person, mit korrekter Anschrift und Bankkonto handelt und die Angaben des Kunden fehlerfrei und mit guten Absichten gemacht wurden (sog. KYC-Prüfungen).
  - Alle Bewegungen auf den Seiten von Betfair werden aufgezeichnet, archiviert und jede einzelne Transaktion wird einer Kreditkarte oder einem Bankkonto zugeordnet. Alle auffälligen Konto- oder Kontengruppenbewegungen werden beobachtet und bei erhärtetem Verdacht von dem Betfair Fraud Team auch an die zuständigen Behörden und Sportorganisationen weitergeleitet.
  - Jede betrügerische oder illegale Transaktion kann somit identifiziert und immer einer konkreten Person zugeordnet werden. In einem solchen Fall kann in Zusammenarbeit mit den Behörden eine betrügerisch handelnde Person meist auch mit allen anderen Transaktionen in Verbindung gebracht werden, z.B. über die Nutzung derselben Computer oder über Personenkreise, die mit denselben Geschäftspartnern in Verbindung stehen. Denn die kriminaltechnischen Spuren, die dabei hinterlassen werden, sind sehr deutlich und Wiederholungstaten lassen auch schnell vergangene Delikte zum Vorschein kommen.
- **Zusammenarbeit mit den Behörden:** Eine von Betfair entwickelte höchst anspruchsvolle Technologie verhindert unerwünschtes und sozial schädigendes Wettverhalten und bietet hilfreiche Unterstützung für Regierungsstellen und polizeiliche Ermittlungen.
  - Das **Buchungsprotokoll** von Betfair gewährleistet eine lückenlose Aufzeichnung aller Details bei jeder Transaktion und liefert damit wertvolle Beweise.
  - Betfair hat mit verschiedenen Institutionen, Regierungsstellen, sowie nationalen und supranationalen Organisationen, insb. aus dem Sportbereich, sog. „Memoranda of Understanding“ unterzeichnet. Als **“Memorandum of Understanding”** werden Abkommen bezeichnet, die in erster Linie dem Informationsaustausch dienen, um betrügerisches Verhalten schneller entdecken und verfolgen zu können. So kann Sauberkeit im Sport gewährleistet werden.
  - Diese Abkommen erlauben es, bestimmte Informationen über Wettmuster und Kundenverhalten in den jeweiligen Sportarten auszutauschen. Aktuell unterhält Betfair 22 solcher Vereinbarungen mit verschiedenen Sportinstitutionen.
  - Betfair ist das einzige Unternehmen, das solche Abkommen mit den großen Sportorganisationen FIFA, UEFA und ATP unterhält.
  - Betfair nimmt bei dieser Zusammenarbeit häufig eine aktive Rolle ein und zeigt initiativ auffälliges Verhalten bei den beteiligten Sportverbänden und Behörden an. Aktuelles

Beispiel: Anfang des Jahres half Betfair, Licht in eine Korruptionsaffäre im belgischen Profifußball zu bringen, indem das Unternehmen zunächst aktiv auf Auffälligkeiten hinwies und Daten liefern konnte, die die Ermittlungen begünstigten.

▶ **Geldwäsche**

- Betfair nimmt das Thema Geldwäsche sehr ernst und betreibt aktiv sog. Fraud Management. Das technische System erlaubt es, jeden Cent nachzuverfolgen, der auf der Website umgesetzt wird. Betfair verwendet im Kampf gegen Geldwäsche freiwillig die **Methodik der Finanzmärkte**. Weil verhindert werden soll, dass hohe Summen mit gestohlenen Kreditkarten eingezahlt werden, prüft und analysiert das Unternehmen fortlaufend, welche Gelder von wem eingezahlt und abgehoben werden.
- Jede Zahlung erfolgt von oder an eine einzelne, konkret identifizierbare Person, d.h. es gibt bei Betfair keine sog. „Third Party Payments“ (Kontozirkel) und Gewinne können nicht an dritte Personen überwiesen werden. Auch übliche, anonyme Zahlungsmethoden können bei Betfair nicht verwendet werden.
- Betfair unterhält ein großes Team von Spezialisten, das für die Gewährleistung von integerem Wettverhalten zuständig ist und ständig **Wettmuster** in allen von Betfair offerierten Märkten kontrolliert. Auffälligkeiten werden wiederum an die Behörden gemeldet, die mit Betfair in einem Abkommen stehen.

**Endversion 12.07.2007**

**Executive Summary**  
*von der Langfassung der Studie*

**Volkswirtschaftliche Analyse  
des legalen/illegalen Marktes für Glücksspiel  
in Deutschland**

von

Friedrich Schneider\*)

Martin Maurhart\*\*)

\*) Professor of Economics, Dr. DDr.h.c. Friedrich Schneider, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz, A-4040 Linz-Auhof, Austria. Phone: 0043-732-2468-8210, Fax: -8209. E-mail: [friedrich.schneider@jku.at](mailto:friedrich.schneider@jku.at), <http://www.econ.jku.at/Schneider>

\*\*) Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz, A-4040 Linz-Auhof, Austria.

12.10.2007

Diese Studie ist eine volkswirtschaftliche Analyse des legalen/illegalen Marktes für Glücksspiel in Deutschland. Der illegale Markt wird erstmalig quantifiziert, weiters werden die ökonomischen Folgen des Monopols auf Sportwetten im Vergleich zu einer Liberalisierung und Besteuerungs-Reform herausgearbeitet. Träger der Studie ist der Deutsche Buchmacherverband e.V., Essen.

Mittels direkter Befragung wurden Meinungen zu Monopol und staatlichem Angebot von Sportwetten ermittelt (Mikroansatz). Eine Mehrheit hält das staatliche Sportwett-Angebot Oddset für nicht ausreichend. Eine Mehrheit meint, dass sowohl private als auch staatliche Sportwetten grundsätzlich erlaubt bleiben sollten; dass der Staat durch das Verbot vor allem den Umsatz für die staatlichen Sportwetten verbessern will; und dass durch das Verbot von privaten Sportwetten Arbeitsplätze wegfallen würden. In einem Makroansatz wurde die Größe des illegalen Marktes für Glücksspiele in Deutschland geschätzt (mittels Top-down-Verfahren, Befragungen zum gesamten Unterhaltungs- und Vergnügungsbereich, sowie Delphi-Befragungen).

Insgesamt besteht für die Segmente Oddset, stationäre Sportwettenvermittlung, Sportwetten im Internet, Selbstbedienungswettautomaten, Pferdewetten, Geldspielgeräte und Spielbanken ein legaler Umsatz von 19,3 Mrd. Euro für 2005, der sich auf 22,9 Mrd. EUR für 2007 erhöht. Der illegale Sektor in all diesen Bereichen erreichte ein Volumen von 4,9 Mrd. EUR als Obergrenze bzw. 4,6 Mrd. EUR als Untergrenze 2005, und wird sich bis auf 8,0 Mrd. EUR im Jahr 2007 erhöhen.

Stellt man die Zahlen für 2008 gegenüber, so verursachen Verbot und Beschränkungen in den genannten Segmenten ein gesamtes Umsatzwachstum von 38 % (11,4 Mrd. EUR mit Verbot gegenüber 8,3 Mrd. EUR ohne Verbot) in den dargestellten Schwarzmarktbereichen bzw. eine Steigerung von 433 % (3,3 Mrd. EUR mit Verbot gegenüber 0,6 Mrd. EUR ohne Verbot) nur in den Bereichen Oddset, Sportwettenvermittlung, Sportwetten im Internet und SB-Wettautomaten.

**Detaillierte Ergebnisse sind in Tabelle 1.1 im Appendix aufgelistet.**

Vergleicht man in Tabelle 1.2 die Umsatz-Prognosen/Schätzungen für 2008 (Verbot ja/nein) der von Verbot bzw. starker Beschränkung bedrohten Marktsegmente (Gruppe 1: Oddset, stationäre Sportwettvermittlung, Sportwetten im Internet und SB-Wettautomaten) mit denen von weiterhin legalen Bereichen (Gruppe 2: Pferdewetten, Geldspielgeräte und Spielbanken), so wären bei Verbot bzw. starker Beschränkung:

- Schwarzmarktanteil Gruppe 1 bei 70 % (Liberalisierung: 13 %);
- Jahreswachstumsrate 2007/2008 Gruppe 1 Schwarzmarkt von +370 % (Liberalisierung: minus 12 %);
- Schwarzmarktanteil Gruppe 2 bei 27 % (Liberalisierung: 27 %);
- Jahreswachstumsrate 2007/2008 Gruppe 2 Schwarzmarkt von +12 % (Liberalisierung: +5 %)
- Jahreswachstumsrate 2007/2008 legaler Gesamtumsatz der Gruppen 1+2 nahe Null (Liberalisierung: +11 %);
- Jahreswachstumsrate 2007/2008 schwarzer Gesamtumsatz der Gruppen 1+2 von +43 % (Liberalisierung: +4 %) ;
- Jahreswachstumsrate 2007/2008 Gesamtumsatz (legal + schwarz) der Gruppen 1+2 von +11 % (Liberalisierung: +9 %).

**Tabelle 1.2** Vergleich Umsätze & Wachstumsraten legaler / schwarzer Märkte für Glücksspiele, Jahre 2007 und 2008, Annahme: Verbot Glücksspiel ab 01.01.2008 ja/nein.

Sektor	legal / schwarz	Schätzung 2007 teilw. mit Verbot <sup>1)</sup> (in Mio. EUR bzw. %)	Prognose/Schätzung 2008 mit Verbot <sup>1)</sup> (in Mio. EUR bzw. %)	Prognose/Schätzung 2008 ohne Verbot <sup>1)</sup> (in Mio. EUR bzw. %)
<b>Gruppe 1</b>	legal (Mio. EUR)	3.510,0	1.421,9	4.217,6
	schwarz (Mio. EUR)	691,8	3.255,1	610,2
	legal + schw. (Mio. EUR)	4.201,8	4.677,0	4.827,8
	<b>Anteil schw. (%)</b>	<b>16,5%</b>	<b>69,6%</b>	<b>12,6%</b>
	<b>Jahreswachstumsrate gegenüber 2007</b>			
	legal (%)	--	-59,5%	20,2%
	schwarz (%)	--	370,6%	-11,8%
<b>Gruppe 2 <sup>2)</sup></b>	legal (Mio. EUR)	19.425,3	21.449,0	21.243,3
	schwarz (Mio. EUR)	7.265,9	8.108,2	7.640,7
	legal + schw. (Mio. EUR)	26.691,1	29.557,3	28.884,1
	<b>Anteil schw. (%)</b>	<b>27,2%</b>	<b>27,4%</b>	<b>26,5%</b>
	<b>Jahreswachstumsrate gegenüber 2007</b>			
	legal (%)	--	10,4%	9,4%
	schwarz (%)	--	11,6%	5,2%
<b>Gesamt</b>	legal (Mio. EUR)	22.935,3	22.870,9	25.461,0
	schwarz (Mio. EUR)	7.957,6	11.363,4	8.250,9
	legal + schw. (Mio. EUR)	30.892,9	34.234,3	33.711,9
	<b>Anteil schw. (%)</b>	<b>25,8%</b>	<b>33,2%</b>	<b>24,5%</b>
	<b>Jahreswachstumsrate gegenüber 2007</b>			
	legal (%)	--	-0,3%	11,0%
	schwarz (%)	--	42,8%	3,7%
	legal + schw. (%)	--	10,8%	9,1%

1) Annahme: ab 01.01.2008 verboten oder stark beschränkt wird Gruppe 1

2) Zahlen Spielbanken f. 2007 mit gr. Unsicherheitsbereich kalibriert (Zahlen f. Umsatz legal im Juli 2007 erwartet)

Quelle: eigene Berechnungen.

Gruppe 1 = Oddset & stationäre Sportwettvermittlung & Sportwetten im Internet & SB-Wettautomaten

Gruppe 2 = Pferdewetten & Geldspielgeräte & Spielbanken

Abschließend wurden anhand einer ifo-Studie ökonomische Folgen eines Wett-Monopols den Konsequenzen einer Liberalisierung und Steuerreform gegenübergestellt. Sowohl Staatseinnahmen als auch Beschäftigung würden im Falle einer Liberalisierung samt 15%-Rohertragssteuer wesentlich ansteigen. Allein im Jahr 2010 sollten die gesamten Staatseinnahmen (Steuern und Abgaben, Gewinnanteile des Staates, Beiträge zur Sozialversicherung sowie Einsparungen beim Arbeitslosengeld) im Monopolfall nur 15 % jenes Betrages ausmachen, der bei Liberalisierung und geänderter Besteuerung dem Staat zugute käme (Szenarien-Differenz von 745 Mio. EUR im Jahr 2010).

Bei einem Monopol ab 2008 würden knapp 14.000 direkt und indirekt Beschäftigte weniger tätig sein als 2007, 2010 wären es insgesamt nur mehr 1.500 Personen. Bei Liberalisierung und geänderter Besteuerung wären 2008 knapp 30.000 Personen beschäftigt, im Jahr 2010 dann gut 55.000 Personen (Szenarien-Differenz von knapp 54.000 Beschäftigten im Jahr 2010).

Weitere negative Konsequenzen eines Monopols betreffen Werbewirtschaft, Sponsoring, Immobiliensektor, sowie auch gering qualifizierte Personen, da diese in der Wettbranche überdurchschnittlich Beschäftigung fanden bzw. finden könnten, sollte der Markt für Sportwetten liberalisiert werden.

Hauptgewinner eines Glücksspiel- und Wett-Monopols, mit Verschärfungen bei den Angebotsbeschränkungen, wären der Schwarzmarkt und ausländische Online-Anbieter, beide würden bedeutend wachsen.

Aus beschäftigungs- und steuerpolitischen Gründen ist somit eine Liberalisierung des deutschen Marktes für Sportwetten samt Umstellung der Besteuerung auf ein international konkurrenzfähiges Niveau zu empfehlen.

## ***Appendix I: Zusammenfassung der Ergebnisse***

Detaillierte Ergebnisse wie besprochen zu den Umsätzen des legalen und illegalen Marktes für Glücksspiele 2005 bis 2008.

**Tabelle 1.1** Umsätze des legalen und illegalen Marktes für Glücksspiele 2005 bis 2008 (in Mio. EUR)

Annahmen: Verbot des Glücksspiels 1) ab 01.01.2008 oder nicht

Art der Wette		Schätzung 2005 <sup>2)</sup> (in Mio. EUR)	Schätzung 2006 (in Mio. EUR)	Schätzung 2007 teilw. mit Verbot <sup>1)</sup> (in Mio. EUR)	Schätzung 2008 mit Verbot <sup>1)</sup> [Sz. 1] (in Mio. EUR)	Schätzung 2008 ohne Verbot <sup>1)</sup> [Sz. 2] (in Mio. EUR)
(1) Oddset	legal	430,1	374,4	319,0	251,0	303,7
	schwarz	36,4	35,7	37,9	95,9	23,7
(2) stationäre Sportwettenvermittlung	legal	1.296,8	1.410,7	1.379,2	289,4	1.789,2
	schwarz	232,1	300,5	373,9	1.359,3	298,9
(3) Sportwetten im Internet	legal	1.318,3	1.426,5	1.672,3	816,7	1.894,1
	schwarz	299,7	198,5	234,7	1.652,2	247,7
(4) Selbstbedienungs-Wettautomaten	legal	148,4	112,2	139,6	64,7	230,6
	schwarz	101,3	43,3	45,3	147,7	39,8
Zwischensumme (1) - (4)	legal	3.193,5	3.323,8	3.510,0	1.421,9	4.217,6
	schwarz	669,4	578,0	691,8	3.255,1	610,2
(5) Pferdewetten	legal	286,1	231,2	215,8	228,2	232,5
	schwarz	60,6	46,3	46,4	51,7	44,2
(6) Geldspielgeräte	legal	5.500,0	5.166,5	5.113,0	5.573,9	5.383,9
	schwarz	1.745,0	2.425,2	2.490,8	2.774,9	2.364,9
(7) Spielbanken <sup>3)</sup>	legal	10.340,0	13.282,6	14.096,5	15.647,0	15.627,0
	schwarz	2.247,2	4.228,9	4.728,7	5.281,6	5.231,6
Summe (1)-(7)	legal	19.319,6	22.004,1	22.935,3	22.870,9	25.461,0
	schwarz	4.722,2	7.278,4	7.957,6	11.363,4	8.250,9

1) Verboten oder stark beschränkt werden Oddset, stat. Sportwettenvermittlung, Sportwetten in Internet und Selbstbedienungs-Wettautomaten

2) Mittelwerte der Schätzungen aus den Tabellen 4.3 (obere Grenze) und 4.4 (untere Grenzen)

3) Zahlen Spielbanken f. 2006 und 2007 mit grossem Unsicherheitsbereich kalibriert (Zahlen f. Umsatz legal im Juli 2007 erwartet)

Quelle: Jahre 2005 - 2007 aus Tabellen 4.3 und 4.4; Jahr 2008 anhand eigener Berechnungen & Kalibrierung mittels Delphi-Methode.