

Beschluss

des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

vom 17. Februar 2010 zur Einführung der Lotterie „Eurojackpot“

Der Fachbeirat fasst folgenden Beschluss:

Nach Untersuchung und Bewertung der Auswirkungen der Lotterie Eurojackpot auf die Bevölkerung kommt der Fachbeirat zu dem Ergebnis, dass der Antrag auf Einführung der Lotterie Eurojackpot nicht erlaubnisfähig ist.

Begründung:

Da die Gefährdung des Individuums im Zentrum der Prüfung stehen muss, ist die Anzahl der spielenden Personen zu berücksichtigen. Damit können auch relativ ungefährliche Spielformen nicht genehmigungsfähig sein, wenn eine sehr große Zahl von Spielern von einem neuen Spiel angezogen wird. Das Gefährdungspotential des gesamten Glücksspielsektors ist das Gefährdungspotential der einzelnen Spiele gewichtet mit ihrer Nachfrage:

$$\sum \text{Gefährdungspotential}_{\text{Markt}} = \sum_i^n \text{Gefährdungspotential}_i = \sum_i^n \text{Suchtpotential}_i * \text{Nachfrage}_i$$

Das Gefährdungspotential der Lotterie Eurojackpot

Das Gefährdungspotential herkömmlicher Lotterien ist derzeit gering. Nach der epidemischen Verbreitung des Lottospiels im 18. und 19. Jahrhundert in Deutschland (Bönisch, 1994) unterliegt das Lottospiel einer verstärkten gesamtstaatlichen Regulierung und ist in einen Gesamtmarkt von alternativen Glücksspielangeboten eingebettet, sodass sich das Gefährdungspotential unter den aktuellen kulturhistorischen und politökonomischen Rahmenbedingungen relativiert hat. Der Großteil des Gefährdungspotentials von Lotterien geht von Jackpots aus. Ebenfalls von Bedeutung ist die Anzahl an Kleingewinnen, da sie die Spieler im Markt halten, ohne sie irgendeinen nennenswerten Vorteil aus dem belanglosen Gewinn erzielen.¹ Mittelgroße Gewinne sind hingegen erwünscht, da sie den Gewinnern im Allgemeinen einen wirklichen Sprung in ihrem Lebensstandard ermöglichen bei gleichzeitig geringer Gefahr für einen Verlust der Bodenhaftung. Im Falle von Gewinnen im mehrstelligen Millionenbereich kommt es nicht zu nennenswerten Zugewinnen an Lebensfreude,

¹ Kleine Gewinne als »Primer« sind notwendig, um die Spieler zum Spielen anzuregen, wie bspw. die Unbeliebtheit von »Jackpot Only« Automaten in Las Vegas zeigt (Petry, 2005, S. 202).

verglichen mit der Auszahlung dieser Summe auf eine deutlich größere Zahl von Spielern. Grund hierfür sind die Adaptionsreaktionen der Menschen mit stark konvexen Nutzenfunktionen. Sehr hohe Gewinne, wie im Falle von Jackpots, bewirken zudem eine besondere Überschätzung des Erwartungswerts der Lotterie durch die Spieler und stellen damit psychologisch eine Form der Irreleitung zum Glücksspiel dar. Dies ist anders bei einer Aufteilung der Lotteriegewinne auf eine größere Zahl von mittleren Gewinnen.

Für die Höhe des Gefährdungspotentials einer Lotterie ist damit auch die Auszahlungsstruktur von großer Bedeutung. Besteht diese vornehmlich aus mittleren Gewinnen (wie z.B. 100.000 €), so ist das Gefährdungspotential kleiner als bei einer Auszahlungsstruktur, die vornehmlich aus vielen Kleingewinnen und einigen wenigen extrem großen Gewinnen besteht.

Im Vergleich zum Lotto »6 aus 49« unterscheidet sich die Ausschüttungsstruktur des Eurojackpots erheblich. Bei der Lotterie Eurojackpot werden nur sehr wenige mittlere Gewinne ausgeschüttet. Kleingewinne machen hingegen einen großen Anteil aus. Der Jackpot der ersten Gewinnklasse ragt mit seinem hohen Ausschüttungsanteil besonders hervor. Die Ausschüttung verteilt sich damit fast ausschließlich auf die sozial unerwünschten Gewinnklassen, welche beim Eurojackpot besonders betont werden. Im Vergleich dazu werden bei der Lotterie »6 aus 49« die sozial unerwünschten Gewinnklassen geringer betont.

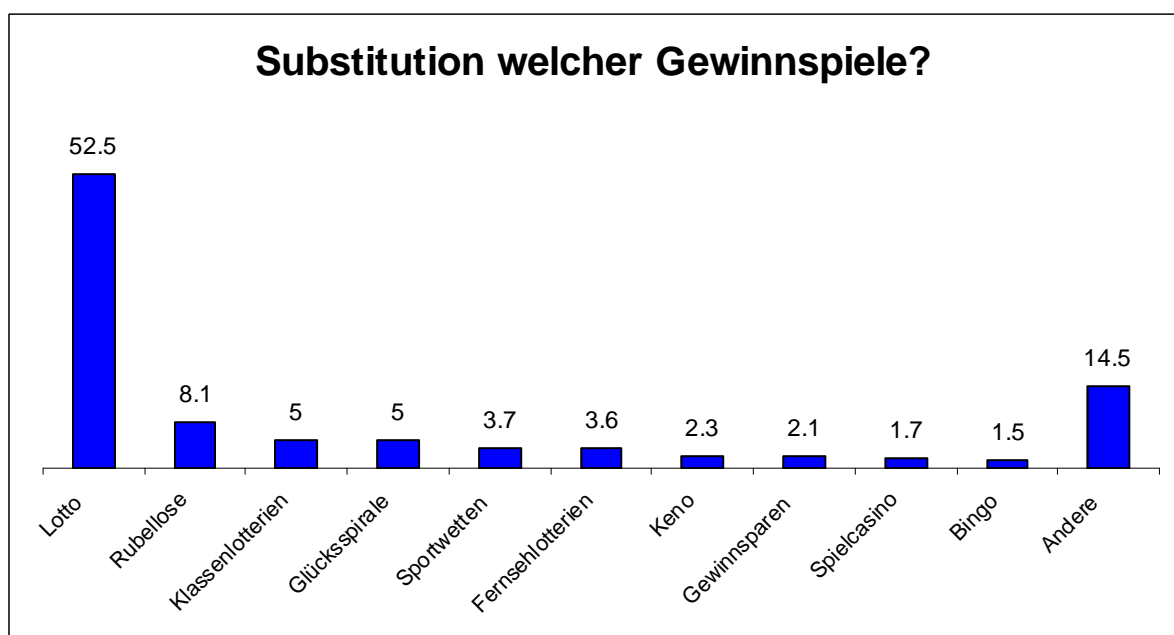
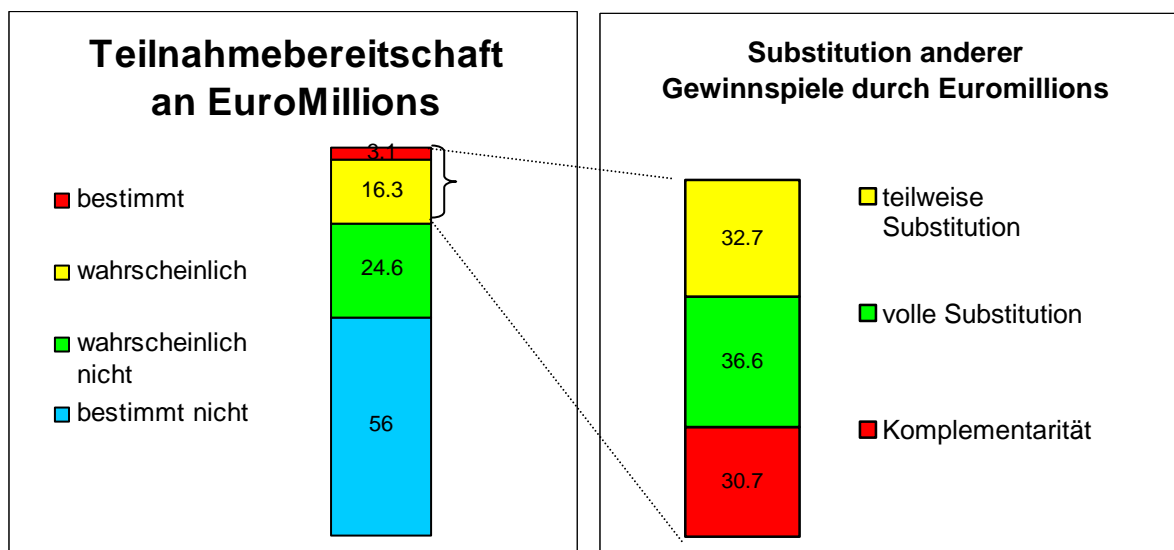
Die Lotterie Eurojackpot weist daher aus der Sicht der Verhütung von Glücksspielsucht und Kanalisierung eine schlechtere Auszahlungsstruktur und ein höheres Gefährdungspotential auf als das Lotto »6 aus 49«.

Substitution anderer Glücksspielen (Kanalisierung)

Der europäische Bezug und der Gewinnplan des Eurojackpots sollen nach Ansicht der Antragstellerin jüngere Spieler anlocken, die ansonsten anderen, häufig gefährlicheren Glücksspielen nachgehen würden. Der Gewinnplan sieht größere Jackpots und viele Kleingewinne vor und ist damit aus Sicht der Spieler, die nur begrenzt rational die Spielstruktur verstehen, attraktiver als die jetzige Lotterie »6 aus 49«.

Die Antragstellerin geht davon aus, dass dieser attraktive Gewinnplan zu einem Kanalisierungseffekt führt, die Nachfrage nach gefährlicheren Produkten werde substituiert. Zudem wird angenommen, dass die jetzige Nachfrage nach dem ungefährlicheren Lotto »6 aus 49« nicht substituiert wird. Eine Einfrage im GfK-Gewinnspielpanel hat die

Teilnahmebereitschaft und Substitutionswirkungen bei der hypothetischen Einführung der Lotterie Euromillions untersucht. Euromillions ist vergleichbar mit der Lotterie Eurojackpot, weshalb die ermittelten Daten in diesem Gutachten Berücksichtigung finden können. Der Umfrage zufolge würden 19,4% Personen über 18 Jahren in Deutschland bestimmt oder wahrscheinlich an der Lotterie Euromillions teilnehmen, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten. 69,3% dieser potentiellen Spieler würden dann ihre Ausgaben für andere Spiele reduzieren, 30,7% ihre Ausgaben erhöhen. 66,1% dieser reduzierten Nachfrage würde auf Lotterien entfallen, 8,1% auf Rubbellose, 3,7% auf Sportwetten und nur 1,7% auf Ausgaben in einem Spielcasino. Der für die Betrachtung des Gefährdungspotentials des gesamten Markts wichtige Effekt auf die Nachfrage nach Automaten Spielen wurde nicht untersucht.



Quelle: schriftliche Befragung im GfK-Gewinnspielpanel (N = 9.289, repräsentativ für 57,7 Mio. deutsche Personen ab 18 Jahre)

Es kann angenommen werden, dass die Umfragewerte bei der Lotterie Eurojackpot ähnlich ausfallen würden. Diesen Zahlen zufolge würde durch den aus Sicht der – begrenzt rationalen – Spieler attraktivere Gewinnplan der Lotterie Eurojackpot vor allem die Nachfrage der bisherigen ungefährlichen Lotterien substituiert werden. Die Spieler des bisherigen Lottos „6 aus 49“ würden dann dazu verleitet, die neue Lotterie zu spielen. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitablauf ein Großteil der jetzigen Lottonachfrage durch die Lotterie Eurojackpot substituiert werden wird.

Weiterhin bestehen erhebliche Zweifel an den in der Umfrage festgestellten Substitutionseffekten von anderen Glücksspielen. Die Nachfrager von Glücksspielen sind den einmal ausgewählten Glücksspielen üblicherweise stark verhaftet. Der besondere Charakter der einzelnen Glücksspiele und der soziale Rahmen, in dem sie ausgeübt werden, darf bei der Frage der gegenseitigen Wettbewerbswirkungen nicht übersehen werden. Da sich das beantragte Produkt maßgeblich von Spielen wie Poker, Sportwetten oder gar dem Automaten spiel unterscheidet, muss die Behauptung der Antragstellerin einer angeblich besseren Kanalisierung bestehender Nachfrage nach gefährlichen Spielen als weitgehend unzutreffend eingestuft werden. Dies gilt auch für die Substitution illegaler Spiele.

In der Argumentation der Antragstellerin bleibt unklar, aus welchem Grunde ein europäischer Bezug in der geplanten Lotterie Automaten spieler und Sportwetter in nennenswertem Umfang anziehen sollte. Der europäische Effekt hat lediglich eine indirekte Wirkung: Die Nachfrage nach dem Produkt ist größer und damit die zu gewinnenden Jackpots und damit das Gefährdungspotential der Lotterie.

Das Ziel einer wirksamen Bekämpfung der Automaten- und Sportwettennachfrage über die Einführung eines neuen und problematischeren Lottoprodukts zu erreichen, ist nicht aussichtsreich. Zudem ist es fraglich, ob eine solche Wirkung aufgrund der Verschiedenartigkeit der Spiele überhaupt in nennenswertem Umfang erwartet werden kann.

Im Ergebnis würde bei Einführung der Lotterie Eurojackpot der Markt für Glücksspiele mit erheblichen Folgen für das Gefährdungspotential deutlich erweitert. Unproblematische, bereits ein ausreichendes Glücksspielangebot bereitstellende Lotterien würden durch eine Lotterie mit erhöhtem Gefährdungspotential ersetzt werden, ohne dass die neue Lotterie einen nennenswerten Rückgang bei anderen Glücksspielen verursacht.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen:

Die Lotterie Eurojackpot weist ein höheres Gefährdungspotential auf als die Lotterie »6 aus 49«. Die bisherigen Lotterien stellten bislang ein ausreichendes Glücksspielangebot für diesen Bereich des Markts dar. Das Gefährdungspotential der beantragten Lotterie Eurojackpot ist zwar deutlich geringer als das von Sportwetten oder Geldspielautomaten, der Eurojackpot kann jedoch nicht in nennenswertem Umfang die Nachfrage nach gefährlicheren Spielprodukten zu weniger süchtig machenden Glücksspielen kanalisieren. Stattdessen wird die Nachfrage nach dem jetzigen, ungefährlicheren und unproblematischeren Zahlenlotto »6 aus 49« substituiert und auf Dauer in Richtung Eurojackpot umgelenkt. Zudem würde die geplante Lotterie deutlich mehr neue Spieler in den Glücksspielsektor ziehen, die bisher noch nicht gespielt haben. Die Folge ist, dass das Gefährdungspotential des Glücksspielmarkts insgesamt durch die Einführung der Lotterie Eurojackpot ansteigen dürfte.

Bewertung der am 22. Januar 2010 vorgelegten Papiere

Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen legt dem Fachbeirat Glücksspielsucht mit Schreiben vom 22. Januar 2010 auf Wunsch der Antragstellerin vier Papiere vor: (1) eine Marktanalyse aus dem Jahre 2007 (»Einfrage Euromillions im GfK Gewinnspielpanel«), (2) eine Marktanalyse aus dem Jahre 2008 (»Eurojackpot: Italien und Deutschland«), (3) eine Marktanalyse aus dem Jahre 2009 (»Glücksspielverhalten deutscher und ausländischer Spieler«) und (4) die Übersetzung eines Berichts des britischen Glücksspielexperten Mark Griffiths (»Eine sozialverantwortliche Bewertung des Risikos von Eurojackpot«).

Bewertung der vorgelegten Marktanalysen

Die vorliegenden Marktanalysen sind in Hinblick auf das Fachbeiratsverfahren von geringer Relevanz, da lediglich die zu erwartenden Umsätze referiert werden. Aus den Marktanalysen geht jedoch hervor, dass insbesondere ältere Männer die neue Lotterie bereits kennen und bereit wären, an diesem Glücksspiel teilzunehmen. Die Aussagekraft der ausschließlich deskriptiven Analysen ist jedoch sehr beschränkt. Zudem machten die Teilnehmer im Jahre 2008 ihre Angaben unter der Voraussetzung, dass »einige europäische Länder, darunter Deutschland und Italien, ... in Kürze ein großes europäisches Spiel auf den Markt bringen« (Seite 14). Hinsichtlich möglicher Substitutions- bzw. Kanalisierungseffekte sind drei Ergebnisse der Befragung aus dem Jahre 2007 von Bedeutung: (1) Insbesondere Teilnehmer, die sich an Online-Glücksspielen beteiligen, zeigen Interesse an der neuen Lotterie (Seite 12). (2) Nach Ansicht der befragten Teilnehmer ist die neue Lotterie nicht »besonders spannend« (Seite 23). (3) Nach der Einführung der neuen Lotterie wird es

voraussichtlich zu »Kannibalisierungseffekten« – insbesondere zu Lasten der Lotterie Lotto 6aus49 – kommen (Seite 29).

Bewertung des Berichts der International Gaming Research Unit

Um seinen Argumenten mehr Nachdruck zu verleihen, verweist der Autor auf seine langjährige Erfahrung und Expertise. Die Einschätzung des Gefährdungspotentials der neuen Lotterie basiere – so der Autor – auf der Anwendung eines standardisierten Verfahrens (GAMGaRD) und der Auswertung der »relevanten psychologischen Literatur« (Seite 6). Im Literaturverzeichnis finden sich jedoch ausschließlich (theoretische) Aufsätze des Autors. Zudem wird – obwohl der Autor maßgeblich an dessen Entwicklung beteiligt war – auf eine detaillierte Beschreibung des ausgewählten Verfahrens verzichtet. Die verkürzte Darstellung legt nahe, dass GAMGaRD ein objektives, zuverlässiges und validiertes Verfahren sei. Dem Leser wird vorenthalten, dass GAMGaRD lediglich – ähnlich einer Checkliste – die subjektive Einschätzung des Gefährdungspotentials eines Glücksspiels erleichtert. Das Expertenurteil des Autors wird somit als das Ergebnis einer empirischen Untersuchung »getarnt«.

Nach Ansicht des Autors ist das Gefährdungspotential der neuen Lotterie außerordentlich gering. Insbesondere aufgrund der strukturellen Merkmale des Spiels (Ereignishäufigkeit, Höhe der Einsätze etc.) sowie des verantwortungsvollen Sozialkonzepts des Anbieters WestLotto könne nahezu ausgeschlossen werden, dass eine Einführung der neuen Lotterie mit einem Anstieg der Prävalenz pathologischen Glücksspielens einhergehe. Diese Einschätzung deckt sich mit den wiederholt vorgetragenen Argumenten der Antragstellerin.

Dennoch kann gegenwärtig nicht ausgeschlossen werden, dass die Einführung einer neuen »spektakulären« Lotterie wie Eurojackpot »aufheizenden« Charakter hat und somit den deutschen Glücksspielmarkt nachhaltig verändert. Eine Betrachtung, die lediglich die strukturellen Merkmale der neuen Lotterie berücksichtigt, erscheint daher verkürzt.

Bewertung der vorgelegten französischen Papiere

Bei den eingereichten Unterlagen handelt es sich um: (1) die PowerPoint-Präsentation »Was ist Euromillions?« (ohne Quellenangabe), (2) die PowerPoint-Präsentation »Politik des verantwortungsvollen Spiels und einige internationale Kennzahlen« (*La Française de Jeux*), (3) das Manuskript »Hinweise französischer Suchtexperten zu Euromillions« (übersetzte Zitate von Marc Valleur) und (4) den Rechenschaftsbericht der *Association S. O. S. Joueurs* von 2008 (Armelle Achour-Gaillard). Keine dieser Unterlagen ist bisher veröffentlicht. Es werden keine wissenschaftlichen Untersuchungen vorgelegt.

Bei den oben genannten Autoren bzw. Institutionen handelt es sich neben dem halbstaatlichen Lottoanbieter *Française de Jeux* (seit 1990), der vom Finanzministerium überwacht wird, bei der *Association S. O. S. Joueurs* um eine von der Psychologin Armelle Achour-Gaillard geleitete gemeinnützige Organisation (3,5 Mitarbeiter), die von Glücksspielanbietern finanziert wird. Sie bietet Selbsthilfegruppen für Betroffene und Angehörige, Schulungen für Casinopersonal und eine Hotline an, deren Daten deskriptiv statistisch ausgewertet werden (Valleur, 2009).

Marc Valleur ist Psychiater, Chefarzt des Hôpital Marmottan in Paris, das Drogenabhängige, pathologische Glücksspieler und Patienten mit so genannter *Cyberdépendance* behandelt. Er hat eine kleine klinische Abhandlung zusammen mit Christian Buchet unter dem Titel *La jeu pathologique* (Valleur & Buchet, 2006) und einige Artikel in französischsprachigen Fachzeitschriften veröffentlicht. Es liegt nur eine internationale Veröffentlichung in englischer Sprache (Valleur, 2009) vor, die eine Übersicht über die Glücksspielthematik in Frankreich gibt. Empirische Untersuchungen, insbesondere auch zur Epidemiologie und zur Euromillion hat er bisher nicht vorgelegt. Marc Valleur ist Mitglied des *Committee for Responsible Gaming* (COJER), das dem französischen Finanzministerium zugeordnet ist und das Präventionsprogramm des halbstaatlichen Lottoanbieters *Française de Jeux* überwacht.

Was ist Euromillions?

Es werden Informationen über die Geschichte, Struktur und wenige soziodemographische Daten und Umsätze der Lotterie Euromillions mitgeteilt. Über das relative Gefährdungspotential dieses speziellen Angebots sind keine relevanten Daten enthalten.

Politik des verantwortlichen Spiels und einige internationale Kennzahlen

Es werden Umsatzzahlen der verschiedenen Glücksspielsegmente im europäischen Vergleich mitgeteilt. Spezielle Angaben zur Lotterie Euromillions sind nicht enthalten. Es wird deutlich, dass sich der französische Glücksspielmarkt entscheidend von Deutschland unterscheidet. Es dominiert der Casinobereich und dem Bereich der Pferdewette kommt eine viel größere Bedeutung zu. Hinzu kommt, dass auch der Lotteriebereich mit Deutschland nicht vergleichbar ist, da es in diesem Bereich ein bedeutsames Lottoautomatenangebot (»Rapido«) gibt, das in Deutschland nicht vorhanden ist. Zudem fehlt der Bereich des gewerblichen Geldautomatenspiels in Frankreich vollständig (Valleur, 2009). Das geschilderte Präventionskonzept wird sehr allgemein beschrieben, wobei kein Bezug zum Lotterieangebot Euromillions besteht.

Hinweise französischer Suchtexperten zu Euromillions

Es wird in Übersetzung aus dem Buch von Valleur und Buchet (2006) und der Übersichtsarbeit von Valleur (2006) zitiert. Zurückgehend auf das psychoanalytische Konzept pathologischen Glücksspielens von Jacques Lacan postuliert Valleur eine Glücksspielertypologie. Er unterscheidet zwischen *dream gamblers* und *high-sensation gamblers*, wobei er dem ersten Typ das Lottospielen, das er für ungefährlich hält, zuordnet. Weder die Typologie noch die Zuordnung zum Lottospielen noch die Bewertung als ungefährlich werden empirisch belegt.

Rechenschaftsbericht der Association S. O. S. Joueurs

Der Bericht enthält nicht repräsentative deskriptive Daten zu soziodemographischen, Glücksspielspezifischen und psychopathologischen Merkmalen der betroffenen Kontaktpersonen (N = 830). Spezielle Angaben zum Glücksspielangebot Euromillions werden nicht gemacht. Die Ergebnisse sind insgesamt nicht generalisierbar.

Zusammenfassende Bewertung:

Ein Vergleich mit Frankreich verbietet sich aufgrund der sehr unterschiedlichen Struktur des Glücksspielangebots. Über die in Frankreich im Jahr 2004 eingeführte Lotterie Euromillions liegen aus Frankreich keinerlei empirische Untersuchungen vor. Insbesondere gibt es bis heute keine epidemiologischen Daten in Frankreich (Valleur, 2009), die eine Bewertung des relativen Gefährdungspotentials dieses Glücksspielangebots erlaubten. Die vorgelegten Unterlagen besitzen – bezogen auf die Lotterie Euromillions – keinerlei wissenschaftliche Aussagekraft.

Literatur

Bönisch, M. (1994). *Opium der Armen*. Tübingen: Silberburg.

Petry, N. M. (2005). *Pathological gambling: Etiology, comorbidity, and treatment*. Washington, DC: American Psychological Association.

Valleur, M. (2009). France. In G. Meyer, T. Hayer & M. Griffiths (Eds.): *Problem gambling in Europe: Challenges, prevention and interventions* (pp. 71-82). New York, NY: Springer.

Valleur, M. & C. Bucher (2006). *Le*