

JUSTUS HAUCAP | MARTIN NOLTE | HEINO STÖVER (Hrsg.)

## Faktenbasierte Evaluierung *des Glücksspielstaatsvertrags*



**Deutsche  
Sporthochschule Köln**  
German Sport University Cologne

Institut für Sportrecht  
Institute for Sportslaw

JUSTUS HAUCAP | MARTIN NOLTE | HEINO STÖVER (Hrsg.)  
**Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags**

## **Kölner Studien zum Sportrecht – Band 8**

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Martin Nolte  
Institut für Sportrecht  
Deutsche Sporthochschule Köln

Band 8

Gefördert durch:



Deutscher Sportwettenverband

und



Deutscher  
Online  
Casinoverband e.V.

---

JUSTUS HAUCAP | MARTIN NOLTE | HEINO STÖVER (Hrsg.)

# Faktenbasierte Evaluierung

## *des Glücksspielstaatsvertrags*

---

**Prof. Dr. Justus Haucap**

Direktor  
Institut für Wettbewerbsökonomie  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

unter Mitarbeit von:

**Dr. Susanne Thorwarth**

Managing Director

**Juliana Kunze**

Economist

**Janis von Zimmermann**

Economist

---



**Prof. Dr. Martin Nolte**

Direktor  
Institut für Sportrecht  
Deutsche Sporthochschule Köln

unter Mitarbeit von:

**Alexandra Würdehoff**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

---



**Prof. Dr. Heino Stöver**

Professor für sozialwissenschaftliche Suchtforschung  
Frankfurt University of Applied Sciences

unter Mitarbeit von:

**Katharina Baur**

Studentische Hilfskraft

---



---

Mit einem Beitrag von **Prof. Dr. Gregor Kirchhof**

*Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek*

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.



© Institut für Sportrecht, 1. Auflage 2017  
Deutsche Sporthochschule Köln  
Am Sportpark Müngersdorf 6  
D-50933 Köln

ISBN 978-3-945089-17-0

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Covergestaltung und Logo:  
Sandra Bräutigam

Mise en page:  
Nele Ansorge und Julius Herlt

---

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<i>Abbildungsverzeichnis</i> .....	9
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....	14
1 Einleitung .....	19
1.1 Einordnung der Studie .....	19
1.2 Fragestellung, Methodik und Aufbau .....	21
2 Rechtlicher und zeithistorischer Kontext.....	26
3 Spielsuchtbekämpfung, Jugend- und Spielerschutz.....	37
3.1 Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags 2012 .....	37
3.2 Wirksamkeitsbeurteilung der vorgesehenen Präventionsmaßnahmen	42
3.2.1 Angebotsbegrenzung durch quantitative Beschränkungen .....	42
3.2.2 Angebotsbegrenzung durch Beschränkungen des Produktangebots: Einschränkung von Live-Wetten .....	45
3.2.3 Angebotsbegrenzung durch Beschränkungen des Produktangebots: Verbot von Online-Casino .....	48
3.2.4 Werberegulierung .....	51
3.2.5 Identitätsverifikation.....	53
3.2.6 Kundeninformation und Risikobewusstsein .....	55
3.2.7 Limits .....	57
3.2.8 Spielsperre .....	59
3.3 Ausblick auf den Glücksspielstaatsvertrag 2018 .....	64
3.4 Optimierungspotenziale anhand internationaler Fallbeispiele.....	66
3.4.1 Deutschland .....	66
3.4.2 Schleswig-Holstein .....	67
3.4.3 Frankreich.....	69
3.4.4 Dänemark.....	72
3.4.5 Großbritannien .....	75
3.5 Zwischenfazit und Ansatz für einen evidenzbasierten Spieler- und Jugendschutz .....	79

---

4	Kanalisierung .....	95
4.1	Kanalisierung als Ziel des GlüStV .....	95
4.2	Status quo .....	96
4.3	Marktentwicklung seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags im Jahr 2012 .....	99
4.4	Sportwetten und Online-Casino/-Poker .....	103
4.5	Bewertung der Maßnahmen .....	108
4.6	Auswirkungen der angebotsbeschränkenden Maßnahmen .....	115
4.6.1	Entwicklung der Marktsegmente .....	115
4.6.2	Intransparenz und Rechtsunsicherheit .....	116
4.7	Optimierungspotenziale anhand internationaler Fallbeispiele .....	118
4.7.1	Frankreich .....	120
4.7.2	Polen .....	124
4.7.3	Dänemark .....	130
4.7.4	Großbritannien .....	138
4.7.5	Spanien .....	146
4.8	Zwischenfazit .....	152
4.9	Der DICE Kanalisierungs-Index .....	158
5	Betrugs-/Kriminalitätsbekämpfung .....	166
5.1	Betrugs- und Kriminalitätsrisiko im Glücksspielsektor .....	166
5.2	Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag und begleitende Bestimmungen .....	169
5.3	Bewertung der Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags .....	173
5.4	Selbstregulatorische Maßnahmen der Anbieter .....	178
5.5	Europäische Harmonisierung der Anti-Geldwäscheregularien .....	185
5.6	Best-Practice-Beispiel: Großbritannien .....	187
5.7	Zwischenfazit .....	190
6	Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs .....	192
6.1	Bilanz des GlüStV .....	193
6.2	Maßstab der Evaluierung .....	195
6.3	Methoden der Evaluierung .....	197
6.4	Maßnahmen im Einzelnen .....	198
6.4.1	Konzessionsmodell mit Experimentierklausel (§ 10a GlüStV) .....	199
6.4.2	Beschränkungen des Sportwettenangebots (§ 21 Abs. 1 und 4 GlüStV) .....	202

---

6.4.2.1	Art und Zuschnitt zulässiger Sportwetten .....	203
6.4.2.2	Auslegungsprobleme und Mangel empirischen Rückhalts. ....	204
6.4.2.3	Alternative Maßnahmen anderer europäischer Länder ....	207
6.4.3	Inkompatibilitätsvorschriften, Einrichtung eines Frühwarnsystems (§ 21 Abs. 3 GlüStV).....	210
6.4.3.1	Inkompatibilitätsvorschriften .....	211
6.4.3.2	Einrichtung eines Frühwarnsystems.....	212
6.4.4	Werberestriktionen (§ 5 GlüStV) .....	214
6.4.5	Sportbeirat .....	216
6.4.5.1	Konstruktion des Sportbeirats .....	217
6.4.5.2	Kritik des Sportbeirats .....	219
7	Bestandsaufnahme der Glücksspieladministration in Deutschland .....	224
7.1	Drängende Reformaufträge .....	224
7.2	Das Glücksspielkollegium verletzt das Demokratieprinzip .....	225
7.2.1	Das Glücksspielkollegium .....	225
7.2.2	Bundesstaatliche Kompetenzordnung .....	226
7.2.3	Fehlende Aufsicht – der Verstoß gegen das Demokratieprinzip.....	227
7.2.4	Verfassungsgeforderte umfassende Reform der Entscheidungsstrukturen.....	233
7.3	Verfassungsferne und verfassungswidrige Reformvorschläge .....	234
7.3.1	Verfassungsfern: Einstimmige Entscheidungen des Kollegiums .....	234
7.3.2	Vetorecht des für den Vollzug zuständigen Landes – Verfahren, richterlicher Rechtsschutz .....	235
7.3.3	Grundgesetzwidrige „gemeinschaftliche Aufsicht“ (BayVerfGH, Entwurf zur Änderung des GlüStV).....	237
7.3.4	Verfassungsgeforderte Rechtsbindung .....	238
7.4	Grundgesetzkonforme Entscheidungsstrukturen.....	239
8	Prüfaufträge der Ministerpräsidentenkonferenz.....	242
8.1	Einleitung .....	242
8.2	Geeignete Regulierungs- und Vollzugsadministration für Glücksspiele .....	243
8.2.1	Regulierungsadministration im Ländervergleich .....	244
8.2.2	Reformansätze für Deutschland.....	245

8.3 Geeigneter Regulierungsansatz für Online-Casinospiele.....	247
8.3.1 Einführung.....	247
8.3.2 Status quo.....	248
8.3.3 Erfahrungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten.....	254
8.3.4 Erkenntnisse für die Diskussion in Deutschland .....	265
8.4 Vereinfachung der Online-Identifizierung und -Authentifizierung ..	267
8.5 Ersatz des Einsatzlimits durch ein Verlustlimit (1.000 EUR) .....	270
8.6 Nutzung einer bundesweiten Sperrdatei .....	274
9 Fazit.....	279
9.1 Untersuchungsgegenstand.....	279
9.2 Spielsuchtbekämpfung sowie Jugend- und Spielerschutz .....	279
9.3 Kanalisierung .....	281
9.4 Betrugs-/Kriminalitätsprävention .....	283
9.5 Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs .....	284
9.6 Schlusswort.....	285
10 Literatur .....	288
<i>Über die Herausgeber .....</i>	<i>314</i>

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 3-1:	Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Deutschland.....	39
Abbildung 3-2:	Verlauf der Nutzungsrate von Glücksspielangebote durch Minderjährige in Deutschland als Anteil der Minderjährigen, die innerhalb der letzten zwölf Monate kommerzielle Glücksspielangebote genutzt haben .....	40
Abbildung 3-3:	Nutzungsraten verschiedener Formen des kommerziellen Glücksspiels in Deutschland.....	41
Abbildung 3-4:	Epidemiologische Kurve (oben) und Verlauf der Spielsucht-Prävalenzen im internationalen Vergleich (unten) ..	44
Abbildung 3-5:	Zwölf-Monatsprävalenz von problematischem und pathologischem Glücksspiel für Pre-Match-Sportwetten und Live-Wetten in Deutschland .....	47
Abbildung 3-6:	Parameter der Spielerschutzmaßnahmen in Deutschland ..	66
Abbildung 3-7:	Parameter der Spielerschutzmaßnahmen in Schleswig-Holstein .....	67
Abbildung 3-8:	Parameter der Spielerschutzmaßnahmen in Frankreich ....	69
Abbildung 3-9:	Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Frankreich über den Prozess der Regulierung und Deutschland .....	70
Abbildung 3-10:	Parameter der Spielerschutzmaßnahmen in Dänemark .....	72
Abbildung 3-11:	Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Dänemark über den Prozess der Regulierung und Deutschland .....	73
Abbildung 3-12:	Parameter der Spielerschutzmaßnahmen in Großbritannien .....	75

Abbildung 3-13:	Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Großbritannien über den Prozess der Regulierung und Deutschland .....	76
Abbildung 3-14:	Regulatorische Empfehlungen nach Bühringer.....	80
Abbildung 4-1:	Segmente im regulierten und nicht-regulierten Markt für Glücks- und Gewinnspiele .....	100
Abbildung 4-2:	Grauer Markt für Glücksspiel in Deutschland 2014.....	101
Abbildung 4-3:	Geschätzter Schwarzmarkt für Glücksspiel in Deutschland 2014 .....	102
Abbildung 4-4:	Berechnung Gesamtwetteinsätze und BSE im grauen Markt in Deutschland (in Mio. Euro) .....	104
Abbildung 4-5:	Marktgröße (BSE) des Online-Casinomarktes in Deutschland (in Millionen Euro).....	106
Abbildung 4-6:	Anteile ausgewählter Glücksspielformen in Deutschland 2015 (gemessen am BSE).....	108
Abbildung 4-7:	Marktanteil der Glücksspielformen des nicht-regulierten Markts in Deutschland 2015 .....	114
Abbildung 4-8:	Spieleinsatz- versus Bruttospielerstragssteuer .....	119
Abbildung 4-9:	Entwicklung des Offshore-Anteils im französischen Online Glücksspielmarkt 2007 bis 2016.....	124
Abbildung 4-10:	Gegenüberstellung möglicher Gewinne auf Internetseiten im weißen sowie im Grau- und Schwarzmarkt in Polen .....	127
Abbildung 4-11:	Entwicklung des BSE im Markt für Online-Wetten in Polen	129
Abbildung 4-12:	Entwicklung der BSE des Gesamt- und des Online-Glücksspielmarkts in Dänemark (in Millionen DKK) .....	135
Abbildung 4-13:	Anteil der Bruttospielerträge nach Glücksspielform in Dänemark im Jahr 2016 .....	136

---

---

Abbildung 4-14:	Entwicklung des Online-Glücksspielmarkts in Dänemark (Bruttospielertrag in Mio. DKK) .....	137
Abbildung 4-15:	Anteile der einzelnen Glücksspielformen im Online-Bereich im Vereinigten Königreich 2015 (gemessen an den Wetteinsätzen).....	143
Abbildung 4-16:	Entwicklung des Wettmarktes im Vereinigten Königreich (gesamt und online) .....	144
Abbildung 4-17:	Marktanteile der Online-Glücksspielanbieter im Vereinigten Königreich 2016 .....	145
Abbildung 4-18:	Steuersätze für Online-Glücksspiel in Spanien.....	149
Abbildung 4-19:	Wetteinsatz im spanischen Online-Glücksspielmarkt .....	150
Abbildung 4-20:	Bruttospielerträge im spanischen Online-Casino-Markt (Weißer versus Graumarkt) .....	152
Abbildung 4-21:	Gewichtungsfaktoren der einzelnen Länder (DICE Kanalisierungs-Index) .....	160
Abbildung 4-22:	Zusammenhang von DICE Kanalisierungs-Index und Kanalisierungsrate.....	161
Abbildung 4-23:	Zusammenfassung der Regulierungsgrundlagen und -maßnahmen der untersuchten Länder und in Deutschland.....	162
Abbildung 5-1:	Glücksspiel als Zahlungsplattform für illegale Transaktionen .....	166
Abbildung 5-2:	Maßnahmenpaket gegen Geldwäsche seitens der Sportwettenanbieter.....	174
Abbildung 5-3:	Beispiele für Kriterien „auffälligen Spielverhaltens“ seitens der Sportwettenanbieter .....	180
Abbildung 5-4:	Geldwäscheindikation bei speziellen Wetten mit geringem Verlustrisiko .....	183
Abbildung 6-1:	Befragung des Sportbeirats: Kanalisierung als Voraussetzung für Integrität des Sports.....	200

---

Abbildung 6-2:	Befragung des Sportbeirats: Sinnhaftigkeit des Werbeverbots .....	216
Abbildung 6-3:	Befragung des Sportbeirats: Beteiligung Sportbeirat.....	219
Abbildung 6-4:	Befragung des Sportbeirats: Häufigkeit der Beteiligung des Sportbeirats.....	220
Abbildung 6-5:	Befragung des Sportbeirats: Beteiligung des Sportbeirats an der Evaluierung des GlüStV .....	222
Abbildung 8-1:	Grauer Markt für Glücksspiel in Deutschland 2014.....	250
Abbildung 8-2:	Geschätzter Schwarzmarkt für Glücksspiel in Deutschland 2014 .....	251
Abbildung 8-3:	Marktgröße (BSE) des Online-Casinomarkts in Deutschland 2011 bis 2015 (in Mio. Euro) .....	252
Abbildung 8-4:	Marktgröße (BSE) der Online-Glücksspielmärkte in Italien .....	256
Abbildung 8-5:	Bruttospielerträge im spanischen Online-Casino-Markt (weißer versus Graumarkt) .....	257
Abbildung 8-6:	Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Frankreich über den Prozess der Regulierung und Deutschland .....	259
Abbildung 8-7:	Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Großbritannien über den Prozess der Regulierung und Deutschland. ....	262
Abbildung 8-8:	Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Dänemark über den Prozess der Regulierung und Deutschland .....	264

---



## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

---

AAMS	Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
a. D.	außer Dienst
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
ARJEL	Autorité de Régulation des Jeux en Ligne
Art.	Artikel
ASA	Advertising Standards Authority
AQ	Ausschüttungsquote
B2B	Business-to-business
BayVBL	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BCAP	Broadcast Committee of Advertising Practice
BGH	Bundesgerichtshof
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BLM	Bayerische Landeszentrale für Medien
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BSE	Bruttosozialertrag
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BvR	Aktenzeichen zu einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung

---

bzw.	beziehungsweise
CAP	Committee of Advertising Practice
CAS	Court of Arbitration for Sport
CDD	Customer Due Diligence
CEO	Chief Executive Officer
DGA	Danish Gambling Authority
DGOJ	Dirección de Ordenación del Juego
DIBt	Deutsches Institut für Bautechnik
DICE	Düsseldorf Institute for Competition Economics
DKK	Dänische Krone
DLTB	Deutscher Lotto- und Toto-Block
DOCV	Deutscher Online Casinoverband e. V.
Drs.	Drucksache
DSWV	Deutscher Sportwettenverband e. V.
EAJA	Equal Access to Justice Act
eCOGRA	eCommerce Online Gambling Regulation and Assurance
eGAP	eCOGRA Generally Accepted Practice
elDAS	EU-Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt
ESSA	European Sports Security Association
et al.	und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ff.	fortfolgende
FDJ	Française des Jeux
FDS	Fraud Detection System
FIU	Financial Intelligence Unit
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GlSpielG SH	Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein

---

GlüÄndStV	Glücksspieländerungsstaatsvertrag
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GVOBI.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVOBI. SH	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GwG	Geldwäschegesetz
HessVgH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
i. H. v.	in Höhe von
insbes.	insbesondere
insges.	insgesamt
ISP	Internet Service Provider
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
KIS	Kommission zur Sicherung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs
KJM	Kommission für Jugendschutz
KYC	Know your customer
LCCP	Licence Conditions and Codes of Practice
LL.M.	Legum Magister
MECN	Media & Entertainment Consulting Network
Medien-BML	Bayerische Landeszentrale für neue Medien
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
m. w. H.	mit weiteren Hinweisen
NCA	National Crime Agency
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ODR	Online Dispute Resolution
ONCE	Organización Nacional de Ciegos
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen

---

PEP	Politisch exponierte oder sanktionierte Personen
PLN	Polnische Zloty
PMU	Pari Mutuel Urbain
POC	Point of Consumption
POCA	Proceeds of Crime Act
PwC	PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Rn.	Randnummer
ROFUS	Register of Self-excluded Players
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RennwLottG	Rennwett- und Lotteriegesetz
SELAE	Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado
SCHUFA	Schutzgemeinschaft für Allgemeine Kreditsicherung
StGB	Strafgesetzbuch
St. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
SDS-17	Social Desirability Scale-17
SKat	Dänische Zoll- und Steuerbehörde
StGB	Strafgesetzbuch
sog.	so genannte(r)
TNS	Institut für Markt- und Meinungsforschung
TÜV	Technischer Überwachungsverein
u. a.	und andere
UEFA	Union des Associations Européennes de Football
UK	United Kingdom
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VwVGlüStV	Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZfWG	Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht

---



# 1 EINLEITUNG

---

*Justus Haucap, Martin Nolte, Heino Stöver*

## 1.1 Einordnung der Studie

Die vorliegende faktenbasierte Evaluierung untersucht, inwieweit der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) aus dem Jahr 2012<sup>1</sup> seine in § 1 definierten Ziele erfüllt hat. Damit soll die von den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder durchzuführende Eigenevaluierung um eine wissenschaftliche Perspektive ergänzt werden, die den aktuellen Stand der Forschung sowie die Position des organisierten Sports zu zentralen Fragen der Sportwettenregulierung, die im Wege einer Befragung des Sportbeirats gewonnen wurde, und der Normadressaten berücksichtigt. Das Ziel dieser interdisziplinären Betrachtung des GlüStV aus Sicht der Rechts-, Wirtschafts-, Sport- und Sozialwissenschaften besteht darin, zu einer **fundierte und facettenreichen Entscheidungsgrundlage für eine Novellierung** der deutschen Glücksspielregulierung beizutragen.

Trotz der teils fragmentierten Interessen der Akteure und Beobachter des deutschen Glücksspielmarkts besteht in einem Punkt weitgehend Einvernehmen: Die **deutsche Glücksspielregulierung bedarf einer zielgerichteten Weiterentwicklung oder sogar einer grundsätzlichen Neuordnung**. Rechtliche Rahmenbedingungen und die tatsächliche Marktentwicklung beim Glücksspiel driften in Deutschland seit Jahren auseinander. Die zahlreichen rechtlichen Auseinandersetzungen und das enorme Anwachsen unregulierter Glücksspielangebote in den letzten Jahren belegen, wie dringend eine Anpassung ist.

Der Gesetzgeber hat diesen Handlungsbedarf erkannt. Die von der Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober 2016 formulierten Prüfaufträge weisen in Richtung grundlegender Reformen des deutschen Glücksspielrechts. Diese Aufträge adressieren nicht nur Fragen der inhaltlichen Ausgestaltung, sondern auch des organisatorischen Rahmens der Glücksspielregulierung. Damit zeichnen sie einen

---

1 Der Glücksspielstaatsvertrag 2012 vom 15. Dezember 2011 (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag) wird im Folgenden mit „GlüStV“ ohne Jahreszahl abgekürzt. Frühere Fassungen des Glücksspielstaatsvertrages werden mit der entsprechenden Jahreszahl zitiert.

---

Weg vor, der über die *minimalinvasiven* Änderungen des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (2. GlüÄndStV) hinausgeht. Die vorliegende Studie macht es sich daher zur Aufgabe, den politischen **Entscheidungsträgern Handlungsoptionen aufzuzeigen**, um die **Wahrnehmung der Prüfaufträge evidenzbasiert** zu begleiten.

Bei diesem Reformprozess können sich die Bundesländer auf Erfahrungswerte aus zahlreichen EU-Mitgliedstaaten, aber auch aus Schleswig-Holstein stützen, wo die Lizenzierung und Regulierung von Sportwetten- und Internetglücksspielmärkten bereits erfolgreich bewerkstelligt wurde. Aus diesem Grund richtet die vorliegende Evaluierung großes Augenmerk auf **gesetzgeberische und regulatorische Entwicklungen im In- und Ausland**. Sie vergleicht diese und hebt positive wie negative Beispiele hervor.

Dabei sollte nicht unterschätzt werden, dass die **Regulierung moderner Glücksspielmärkte grundsätzlich ein komplexes Unterfangen** ist. Mit der zunehmenden Digitalisierung der Gesellschaft entwickeln sich rasant neue Glücksspielformen und Geschäftsmodelle. Damit entstehen auch andere und neue Herausforderungen für Aufsichtsbehörden. Heute kann niemand vorhersagen, welche Trends diesen dynamischen Markt in einigen Jahren dominieren werden. Es ist die Aufgabe der Entscheidungsträger der Regulierung, Entscheidungsprozesse sowie Regulierungsmechanismen und -instrumente zu entwickeln, die mit der immensen Geschwindigkeit dieser digitalen Innovationsbranche mithalten können. Anbieter und Verbraucher agieren zudem über Landes- und Bundesgrenzen hinweg, was das Vorgehen gegen illegale Angebote erschwert und traditioneller Regulierung ihre Grenzen aufzeigt.

Trotz dieser neuen Herausforderungen haben andere EU-Staaten demonstriert, wie ein ausgewogener **Interessenausgleich zwischen Verbrauchern, staatlichen und privaten Glücksspielanbietern sowie Regulierern** erfolgen kann. Wie dieser Weg in Deutschland künftig konkret auch aussehen mag: Eine **kontinuierliche und dynamische Anpassung der Glücksspielregularien** erscheint fortan unabdingbar, um mit der Marktentwicklung Schritt halten zu können. Glücksspielregulierung ist demnach als steter Prozess zu interpretieren.

---

## 1.2 Fragestellung, Methodik und Aufbau

Im **Interesse des Gemeinwohls** ist der Staat für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verantwortlich. Eine dieser Aufgabe, die unter die **Verantwortung** des modernen **Gewährleistungsstaates** fällt, ist es, eine **adäquate Regulierung des Glücksspiels** in Deutschland herbeizuführen. Hierbei ergeben sich die Pflichten der Bundesrepublik Deutschland aus dem **Grundgesetz** und dem **europäischen Primär- und Sekundärrecht**.<sup>2</sup>

Von zentraler Bedeutung für diese Evaluierung ist die **Selbstbindung der Bundesländer** nach § 1 Satz 2 GlüStV: Danach sind „*differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen*“ vorzusehen, „*um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen*“.<sup>3</sup> Mit den Maßnahmen verbundene Eingriffe in die unionsrechtlich garantierte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sind demnach nur gerechtfertigt, wenn die verschiedenen Formen des Glücksspiels gemäß ihrer divergierenden Gefährdungspotenziale in rechtlich wie auch tatsächlich kohärenter Weise geregelt werden. Im Sinne einer **kohärenten Glücksspielregulierung** passe es nach Ansicht des Gerichtshofs beispielsweise deshalb nicht zusammen, wenn man einerseits das Veranstaltungsmonopol bei Großen Lotterien mit Suchtprävention begründe und andererseits das mutmaßlich gefährlichere Automaten- und Spielbankenspiel ausdehne. Der Forderung nach einer kohärenten Glücksspielregulierung<sup>4</sup> entsprechend behauptet § 1 Satz 2 GlüStV zwar nunmehr, dass die Länder diffe-

2 Zur normativen Ableitbarkeit staatlicher Verantwortung und ihren Kategorien mit Blick auf die normativen Impulswirkungen aus verfassungs- sowie europarechtlicher Vorgaben vgl. Nolte, 2004: 82 ff., 124 ff.

3 Hintergrund dieser Selbstbindung sind die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vom 8. September 2010 (EuGH, Urteil vom 8. September 2010, C-316/07 (Markus Stoß u. a.); Urteil vom 8. September 2010, C-46/08 (Carmen Media); Urteil vom 8. September 2010, C-409/06 (Winner Wetten)).

4 Der EuGH erhebt diese Forderung in ständiger Rechtsprechung, z. B. in den dem Carmen Media-Urteil nachfolgenden Urteilen vom 4. Februar 2016 in der Rechtssache C-336/14 (Ince), vom 24. Januar 2013 in den verbundenen Rechtssachen C-186/11 und C-209/11 (Stanleybet OPAP), vom 30. Juni 2011 in der Rechtssache C-212/08 (Zeturf) und vom 15. September 2011 in der Rechtssache C-347/09 (Dickinger und Ömer); [zur Entwicklung des Kohärenzgebots im Europarecht Uwer und Koch, Das europarechtliche Kohärenzgebot im Glücksspielrecht und die spielhallenbezogenen Beschränkungen und Verbote im Entwurf eines Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages, in: Herrmann et al., 2012: 136, 142 ff.].

renzierte Maßnahmen nach dem Maß der verschiedenen Gefährdungspotenziale vorsähen. Ob und inwieweit diese Maßnahmen zur Zielerreichung unter Berücksichtigung der verschiedenen Gefährdungspotenziale faktisch beigetragen haben bzw. beitragen können, ist Gegenstand dieser faktenbasierten Evaluierung.

Welchen **Zielen** die Regulierung des Glücksspiels durch die Bundesländer geschuldet ist, ergibt sich aus § 1 GlüStV. Dort heißt es:

*„Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig*

*1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,*

*2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,*

*3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,*

*4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden und*

*5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.*

*Um diese Ziele zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotenzialen Rechnung zu tragen.“*

An **diesen** Zielsetzungen hat sich die Regulierung des Glücksspiels durch die Bundesländer zu messen. Zwischen diesen Zielen müssen die Bundesländer **Ausgleich** im Wege praktischer Konkordanz schaffen. Richtschnur hierfür ist die Her-

---

beiführung des Gemeinwohls.

Inwieweit die Bundesländer diesen Herausforderungen Herr geworden sind, soll die vorliegende Untersuchung zeigen, welche im Auftrag des **Deutschen Sportwettenverbands (DSWV)** und des **Deutschen Online Casinoverbands (DOCV)** in der Zeit vom 15. Januar 2017 bis zum 15. Mai 2017 durchgeführt wurde. Die Evaluierung beurteilt den GlüStV aus **interdisziplinärem Blickwinkel** durch Vertreter der **Wirtschafts-, Rechts-, Sport- und Sozialwissenschaften**.

Diese Evaluierung dient im Wesentlichen **zwei Zielen**: Zum Ersten vermittelt sie **faktenbasierte Erkenntnisse** darüber, ob und inwieweit die Ziele des GlüStV mit seinen Maßnahmen tatsächlich erreicht wurden bzw. zu erreichen gewesen wären. Zum Zweiten werden in der Evaluierung Möglichkeiten genutzt, um alternative Regulierungsansätze – insbesondere in Gestalt von **Best-Practice-Beispielen** – zu formulieren, die als eine mögliche Referenz für eine Novellierung der aktuellen Regulierungsvorschriften genutzt werden könnten.

Die **Gliederung** der Studie orientiert sich dabei an den **Zielen** des GlüStV. Denn die Ziele des GlüStV fungieren als Maßstab zur Evaluierung der Effektivität der vorgesehenen Maßnahmen. Die Bestimmung der Ziele als solche wird durch diese Studie nicht in Frage gestellt. Sie billigt damit die parlamentarische Kompetenz der Länder zur Festlegung eigener Zielsetzungen.<sup>5</sup>

In Kapitel 2 (Martin Nolte) erfolgt zunächst ein Einstieg in die **Glücksspielregulierung im rechtlichen und zeithistorischen Kontext**.

Der inhaltliche Schwerpunkt dieser Studie liegt bei den Kapiteln 3 bis 8: Kapitel 3 (Heino Stöver, Katharina Baur) thematisiert die **Spielsuchtbekämpfung sowie den Jugend- und Spielerschutz**. Hierbei wird zunächst das Spielerverhalten in Deutschland diskutiert und die Wirksamkeit der vorgesehenen Präventionsmaßnahmen, wie etwa die quantitativen Beschränkungen des Produktangebots,

---

5 Ob es zu den Aufgaben des Staates gehört, „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken“ (§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV), wird im Rahmen dieser Studie nicht hinterfragt, obwohl gegen ein derart paternalistisches Aufgabenverständnis erhebliche grundrechtliche Bedenken bestehen.

---

eingehender analysiert. Zudem werden Optimierungspotenziale anhand internationaler Fallbeispiele aufgezeigt und abschließend Ansätze für einen evidenzbasierten effektiven Spieler- und Jugendschutz präsentiert.

In Kapitel 4 (Justus Haucap, Susanne Thorwarth, Juliana Kunze, Janis von Zimmermann) werden das **Kanalisierungsziel**, dessen zentrale Rolle für die Erreichung aller Ziele des GlüStV sowie die zur Zielerreichung vorgesehenen Maßnahmen evidenzbasiert diskutiert. Optimierungspotenziale leiten sich auch hier aus der Analyse internationaler Fallbeispiele ab. Zum Schluss des Kapitels wird auf der Grundlage der faktenbasierten Evaluierung mittels eines indexbasierten Verfahrens der „*DICE Kanalisierungs-Index*“, für Deutschland und die zuvor diskutierten Vergleichsländer konstruiert. Dieser liefert eine mögliche Erklärung zur Divergenz der unterschiedlichen Kanalisierungsraten in den dargestellten Ländern.

Kapitel 5 (Justus Haucap, Susanne Thorwarth, Juliana Kunze, Janis von Zimmermann) widmet sich dem Ziel der **Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung**. Hierbei werden das tatsächlich vorherrschende Betrugs- und Kriminalitätsrisiko in der Glücksspielbranche reflektiert und der Fokus auf die Analyse der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen im Hinblick auf die Prävention von Geldwäsche gelegt. Auch Kapitel 5 formuliert eine abschließende Beurteilung des Maßnahmenkatalogs unter Berücksichtigung eines internationalen Best-Practice-Beispiels.

Kapitel 6 (Martin Nolte, Alexandra Wördehoff) zieht eine Bilanz hinsichtlich der (potenziellen) Effektivität der Maßnahmen des GlüStV im Hinblick auf die Vorbeugung von Gefahren für die **Integrität des sportlichen Wettbewerbs**. Methodologisch wird in diesem Kapitel u. a. auf eine Befragung des Sportbeirats zurückgegriffen.

Kapitel 7 (Gregor Kirchhof) bietet eine **Bestandsaufnahme der Glücksspieladministration** in Deutschland und erörtert die Entscheidungsstrukturen im Glücksspielwesen **aus verfassungsrechtlicher Perspektive**.

Kapitel 8 (Justus Haucap, Martin Nolte, Heino Stöver) geht den **Prüfaufträgen gemäß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Oktober 2016** unter Be-

---

rücksichtigung der zuvor erarbeiteten Ergebnisse nach. Dabei werden eine geeignete Regulierungsadministration für das Online-Glücksspiel erarbeitet und Möglichkeiten einer Vereinfachung der Online-Identifizierung und -Authentifizierung, der Ersatz des Einsatz- durch ein Verlustlimit sowie die Nutzung einer bundesweiten Sperrdatei diskutiert.

## 2 RECHTLICHER UND ZEITHISTORISCHER KONTEXT

---

*Martin Nolte*

Die jüngere Geschichte der deutschen Glücksspielregulierung ist bewegt; damit einhergehende Probleme und (rechtliche) Auseinandersetzungen haben mittlerweile Tradition. Sie haben ihren Ursprung in **staatlichen Veranstaltungsmonopolen** bei Großen Lotterien und Sportwetten. Diese bestanden lange Zeit ausschließlich auf Grundlage von einzelnen Landesgesetzen. 2004 sicherten die Bundesländer ihre Veranstaltungsmonopole erstmals mit bundesweiter Verbindlichkeit für sämtliche Bundesländer durch den damaligen **Staatsvertrag zum Lotteriewesen** in Deutschland vom 22. Juni 2004 (Lotteriestaatsvertrag) ab. Zur Begründung ihrer Monopole verwiesen sie auf die Bekämpfung von **Suchtgefahren** sowie die fiskalische Einnahmeerzielung.

Zwar erklärte das **Bundesverfassungsgericht** (BVerfG) die damalige Ausgestaltung des **Sportwettenmonopols** in seiner Entscheidung vom 28. März 2006<sup>6</sup> für unvereinbar mit der Berufsfreiheit privater Sportwettenanbieter gemäß Art. 12 des Grundgesetzes, doch zogen die Bundesländer aus dieser Entscheidung bis zum heutigen Tage **nicht** die richtigen, insbesondere verfassungskonformen Konsequenzen. So betonte das Gericht, dass die Bekämpfung der Spielsucht als solche zwar einen **legitimen Gemeinwohlbelang** darstelle, der ein staatliches Monopol rechtfertigen könne, allerdings müsse ein solches Monopol in diesem Fall sowohl in gesetzlicher als auch tatsächlicher Hinsicht **konsequent** an den Zielen der Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und problematischem Spielverhalten ausgerichtet sein.

Die damalige Konzeption war es nicht: Nach Auffassung des BVerfG war das im Rahmen des Wettmonopols eröffnete Sportwettenangebot von Oddset nicht konsequent am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wertsucht ausgerichtet. Die damaligen Mängel betrafen hierbei nicht allein die kon-

---

6 Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 -, BVerfGE 115, 276. Zur Entscheidung des Gerichts und den sich daraus ergebenden Folgerungen vgl. Nolte, 2006: 273 ff.

---

krete Ausgestaltung von Oddset im Vollzug. Vielmehr enthielt das Landesrecht selbst keine materiellrechtlichen Regelungen und strukturellen Sicherungen zur hinreichenden Verfolgung der proklamierten Zielsetzungen. Konkret bemängelte das BVerfG etwa, dass der Vertrieb von Oddset nicht aktiv an einer Bekämpfung von Spielsucht und problematischem Spielverhalten ausgerichtet sei. Das tatsächliche Erscheinungsbild entspreche vielmehr dem der wirtschaftlich effektiven Vermarktung einer grundsätzlich unbedenklichen Freizeitbeschäftigung. Ebenso wenig seien die Vertriebswege für Oddset auf eine Bekämpfung der Suchtgefahren und auf eine Begrenzung der Wettleidenschaft ausgelegt.<sup>7</sup>

Das staatliche Monopol für Sportwetten stellte damit einen **unverhältnismäßigen** Eingriff in die **Berufsfreiheit** aus Art. 12 des Grundgesetzes dar. Das Bundesverfassungsgericht erklärte die damalige Rechtslage gleichwohl nicht für ungültig, sondern gab dem Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2007 auf, den Bereich der Sportwetten unter Ausübung seines rechtspolitischen Gestaltungsspielraums neu zu regeln. Für diese Neuregelung stünden dem Gesetzgeber prinzipiell **zwei Wege** offen: Zum einen könne er das staatliche Wettmonopol fortführen, er müsse es in diesem Fall aber **konsequent** an den Zielen der **Suchtbekämpfung** ausrichten. Zum anderen habe der Gesetzgeber die Möglichkeit, den **Sportwettenmarkt** für gewerbliche Veranstaltungen durch private Wettunternehmen kontrolliert **zu öffnen**.<sup>8</sup>

Die Länder entschieden sich dafür, das **Sportwettenmonopol** fortzuführen. Mit ihrem zum 1. Januar 2008 in Kraft getretenen **Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland** (Glücksspielstaatsvertrag) richteten sie ihr Monopol strikter am Ziel der Suchtbekämpfung aus, indem sie Werbung (Fernseh-, Internet-, Trikot- und Bandenwerbung) rigide beschränkten und sämtlichen Anbietern das (zuvor noch explizit unerwähnte) **Online-Glücksspiel** verboten. Als Folge dieser äußerst **prohibitiven** Regulierung brachen die Umsätze des **staatlichen** Sportwettenmarktes innerhalb von wenigen Jahren signifikant ein.

---

7 BVerfG a. a. O., Rn. 120, 135, 137.

8 BVerfG a. a. O., Rn. 148.

---

Dies korrelierte allerdings nicht mit einem Rückgang der Spielleidenschaft. Im Gegenteil: Im gleichen Zeitraum florierte der **unregulierte Markt**. Damit **verfehlte** das Sportwettenmonopol sein Ziel, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Das gleiche galt für alle weiteren Maßnahmen der Suchtprävention, Kriminalitätsbekämpfung sowie zum Jugend- und Verbraucherschutz.

Trotz dieser **ernüchternden Fakten** hielten die Länder zu Beginn ihrer (Selbst-)Evaluierung im Jahre 2010 zunächst an der Konzeption des Sportwettenmonopols nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2008 fest. Der Glücksspielstaatsvertrag habe sich bewährt und insbesondere zur Rechtssicherheit beigetragen. Diese Sichtweise widerlegte der **Europäische Gerichtshof** (EuGH) mit seinen Entscheidungen vom 8. September 2010.<sup>9</sup> Der EuGH **beanstandete** die deutsche Glücksspielregulierung substanziell, da die mit ihr verbundene Beschränkung der **Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit** privater Anbieter nicht gerechtfertigt sei. Das nach dem staatsvertraglichen Regulierungskonzept zentrale Lotterie- und Sportwettenmonopol sei **nicht kohärent und nicht systematisch auf die Erreichung der Regulierungsziele ausgerichtet**. Im Einzelnen sei es widersprüchlich, wenn der Staat auf der einen Seite seine Monopole bei Großen Lotterien und Sportwetten mit strikter Suchtbekämpfung rechtfertige, auf der anderen Seite aber das suchgefährdendere Automatenpiel ebenso ausdehne wie die Pferdewetten und das Glücksspiel in Spielbanken. Irrelevant sei dabei, dass die Gesetzgebungskompetenzen in den verschiedenen Glücksspielsektoren zwischen Bund und Ländern geteilt seien, denn aus Sicht der Europäischen Union werde die Glücksspielregulierung in Deutschland als **einheitlicher Gesamtmarkt** beurteilt.

In Folge der Entscheidungen des **Europäischen Gerichtshofs** vom 8. September 2010 kam es im Frühjahr 2011 zu einer weitgehenden Einigung zwischen den Bundesländern, den **Sportwettenmarkt** theoretisch für private Anbieter unter Fortsetzung des staatlichen Veranstaltungsmonopols bei Großen Lotterien zu öffnen.

---

<sup>9</sup> EuGH, Urteil vom 8. September 2010 – C-316/07 (Markus Stoß u. a.); Urteil vom 8. September 2010, C-46/08 (Carmen Media); Urteil vom 8. September 2010, C-409/06 (Winner Wetten).

---

In ihrem anfänglichen **Entwurf** eines **Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland** vom 6. April 2011 (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag) konzipierten sie ein **Konzessionsmodell** mit **Experimentierklausel**. Danach sollten zunächst sieben Lizenzen für sieben Jahre vergeben werden mit dem Ziel, eine bessere Kanalisierung der Spiel Leidenschaft in geordnete Bahnen zu erproben. Ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Konzession formulierten sie nicht. Sie stellten deren Erteilung vielmehr in das pflichtgemäße Ermessen der Aufsichtsbehörden. Den Abgabensatz für eine Konzessionsabgabe legten sie auf 16 2/3 Prozent des Spieleinsatzes fest.

Dieser Entwurf wurde im Mai 2011 der **Europäischen Kommission** zur **Notifizierung**<sup>10</sup> vorgelegt, die wesentliche Teile des Entwurfs für **unvereinbar** mit dem **Unionsrecht** beurteilte. Ihre Bedenken legte sie in einer „*Detailed Opinion*“ vom 18. Juli 2011 dar. Sie beanstandete im Wesentlichen, dass der Entwurf zwar vorgebe, die Öffnung des Sportwettenmarktes mit dem Ziel einer Kanalisierung der illegalen Wetten in den kontrollierten Markt zu beabsichtigen, diese Öffnung aber insgesamt **nicht markt- und wettbewerbsfähig** ausgestaltet sei. Das Ziel der Kanalisierung könne damit **nicht** erreicht werden. Im Einzelnen monierte die Europäische Kommission die im europäischen Wettbewerb zu hohe Abgabenlast von 16 2/3 Prozent auf den Spieleinsatz sowie die absolute Limitierung der zu vergebenen Lizenzen auf die Zahl sieben, für deren konkrete Festlegung es keine hinreichenden Gründe gebe.

Schon zuvor hatte **Schleswig-Holstein** ein eigenes **Glücksspielgesetz** konzipiert.<sup>11</sup> Dieses regelte zwar das Fortbestehen des staatlichen Veranstaltungsmonopols bei Großen Lotterien, normierte aber zugleich auch **Rechtsansprüche** auf die Erteilung von Erlaubnissen für die Veranstaltung von **Sportwetten**, **Online-Poker** und **-Casino**. Absolute Limitierungen der Anzahl der Erlaubnisse enthielt das Gesetz nicht. Stattdessen gestattete es die Bewerbung von Sportwetten unter den auch den Werbevorschriften des GlüStV inhärenten programmi-

---

10 Verfahren Nr. 2011/188/D.

11 Glücksspielgesetz vom 3. Dezember 2010, Drs. 17/1100 des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

schen Vorgaben.<sup>12</sup> Zudem normierte es Restriktionen hinsichtlich der bewertbaren Gegenstände, sofern diese gegen die „guten Sitten“ verstoßen, und sah eine Glücksspielabgabe mit einem Abgabensatz von 20 Prozent auf den Bruttoertrag vor. Ein Drittel des Abgabenaufkommens aus Sportwetten sollte dem Landessportbund Schleswig-Holstein zustehen. Die Anmerkungen der Europäischen Kommission im Notifizierungsverfahren beschränkten sich auf wenige Monita, beispielsweise das Fehlen einer ausdrücklichen Klausel, die sicherstelle, dass die Lizenzvergabe auch diskriminierungsfrei erfolge. Unter Berücksichtigung dieser „Comments“ konnte die Ursprungsfassung in kurzer Zeit überarbeitet werden. Sie wurde dann in dritter Lesung am 14. September 2011 mit Wirkung zum 1. Januar 2012 als Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels vom 20. Oktober 2011<sup>13</sup> beschlossen. Auf Grundlage dieses Gesetzes wurden insgesamt 25 Genehmigungen für Sportwetten und 23 Genehmigungen für Online-Casinospiele erteilt, jeweils mit einer Gültigkeit von sechs Jahren.<sup>14</sup> Nach der Landtagswahl in Schleswig-Holstein im Mai 2012 kam es zu einem Regierungswechsel, in dessen Folge Schleswig-Holstein zum 8. Februar 2013 dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag unter gleichzeitiger Aufhebung seines Landesglücksspielgesetzes beitrug.<sup>15</sup>

Um den Einwänden der Europäischen Kommission gegenüber dem anfänglichen Entwurf ihres **Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages** (GlüStV) Rechnung zu tragen, beschlossen die Bundesländer auf der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs am 15. Dezember 2011 einen angepassten (und finalen) **Entwurf**. Die wesentlichen Änderungen dieses Entwurfs gegenüber seiner Ursprungsfassung bestanden darin, den projektierten Steuersatz von 16 2/3 Prozent auf fünf Prozent des Spieleinsatzes zu senken, was eine entsprechende Änderung des Rennwett- und Lotterieggesetzes des Bundes veranlasste.<sup>16</sup> Zugleich

---

12 Vgl. die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele (Fassung von 2012), deren Befolgung verbindlich in den erteilten Erlaubnissen vorgeschrieben ist, vgl. <https://www.werberat.de/gluecksspiele-0>, abgerufen am 26. April 2017.

13 GVOBl. 2011, 280.

14 Vgl. <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/genuehmigungsinhaber.html>, abgerufen am 26. April 2017.

15 GVOBl. SH Nr. 3 vom 7. Februar 2013, 51 ff.; Drs. 18/79 und 18/104 des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

16 Gesetz zur Besteuerung von Sportwetten vom 29. Juni 2012.

---

wurde die Zahl der zu vergebenden Konzessionen von sieben auf 20 angehoben, ohne dass das Experimentiermodell im Kern geändert wurde. Die willkürliche Begrenzung der Konzessionen war einem politischen Kompromiss geschuldet. Damit **bekräftigten** die Bundesländer das staatliche **Veranstaltungsmonopol** bei Sportwetten, indem sie es lediglich für einen Zeitraum von sieben Jahren nach Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages am 1. Juli 2012 suspendieren wollten. Die Erteilung der Lizenzen stellten sie in das pflichtgemäße Ermessen der Bundesländer, also die Entscheidungsgewalt ihres **verfassungswidrigen Glücksspielkollegiums** (vgl. Kapitel 7). Sie beließen es zudem bei den vielfältigen Restriktionen des Spielangebots und akzentuierten im Wesentlichen nur die Ziele der bisherigen Glücksspielregulierung durch die Verankerung eines vorbeugenden **Integritätsschutzes** zugunsten sportlicher Wettbewerbe (§ 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV; vgl. Kapitel 6) und die Berücksichtigung der spezifischen Gefährdungspotenziale verschiedener Glücksspielformen (§ 1 Satz 2 GlüStV).

Die beschlossene Fassung des **Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages** (GlüStV) war von Anfang an durchgreifenden **verfassungs- sowie unionsrechtlichen** Bedenken ausgesetzt: So wurden die bestehenden staatlichen Veranstaltungsmonopole nach wie vor mit der Bekämpfung von **Suchtgefahren** begründet und das Sportwettenmonopol nur temporär suspendiert. Es wurde immer deutlicher, dass die Begründung der Monopole mit Argumenten der Suchtprävention im Vollzug durch die **Aufsichtsbehörden** offenbar nur dazu diente, die staatlichen Glücksspielmonopole **zulasten privater Anbieter** abzusichern.<sup>17</sup> Beides konkretisierte sich nicht zuletzt in den **repressiven Verboten mit Befreiungsvorbehalt** für die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen nach § 4 Abs. 1 GlüStV sowie dem **prinzipiellen Internetverbot** gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV.

Die (repressiven) **Verbote mit Befreiungsvorbehalt** nach §§ 4 Abs. 1, 4a Abs. 1 GlüStV verfestigten die fortbestehenden Monopole und stehen einer sachgerechten Glücksspielregulierung (insbesondere im Bereich der Sportwetten) diametral entgegen. Der Befreiungsvorbehalt stellt sich als ein **unverhältnismäßiger** Eingriff in die Berufsfreiheit privater Anbieter gemäß Art. 12 des Grundgesetzes bereits deshalb dar, weil damit auch **suchtunggefährliche** Glücksspiele wie etwa Zahlenlotterien zum Zwecke der Suchtbekämpfung zunächst verboten sind. **Fis-**

17 Vgl. so auch Uwer und Koch, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 4 GlüStV, Rn. 33.

**kalische** Gründe oder die bloße **Verhinderung** privatnützigen Gewinnstrebens im Glücksspielbereich rechtfertigen den Befreiungsvorbehalt indes nicht.<sup>18</sup>

Hinzu treten **unionsrechtliche** Zweifel am Befreiungsvorbehalt. Dieser steht in einem untrennbaren Zusammenhang zu dem im Glücksspielstaatsvertrag normierten Monopol. So soll er nach seiner Genese<sup>19</sup> ausdrücklich sicherstellen, dass in Deutschland nur die von den **Monopolanbietern** bzw. **Lizenzinhabern** veranstalteten und zugelassenen Glücksspiele vertrieben werden (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV). Damit besteht eine offenkundige **Akzessorietät** zwischen dem Befreiungsvorbehalt und dem durch § 10 Abs. 6 GlüStV festgelegten **unionsrechtswidrigen Veranstaltungsmonopol** der Länder. Der Befreiungsvorbehalt ist damit in gleicher Weise unionsrechtswidrig.<sup>20</sup>

Vergleichbares gilt für das **Internetverbot** gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV. Auch dieses ist **unverhältnismäßig** und Teil eines **rechtswidrigen** Monopolsystems. So beruht es auf der **fälschlichen** Annahme, das Medium Internet sei für die Veranstaltung und den Vertrieb von Glücksspielen *per se* gefährlich. Wie der Europäische Gerichtshof bestätigte, fehlt für diese Annahme jeder wissenschaftliche Beleg. Er bezeichnet das **Internet** lediglich als einen (im Grundsatz austauschbaren) Vertriebskanal für Glücksspiele,<sup>21</sup> ohne diesem eine besondere Gefährlichkeit zuzuweisen.

Entscheidend für die Suchtgefährlichkeit sei vielmehr die konkrete Ausgestaltung des Spielablaufs, nicht der Ort der Veranstaltung oder der Vertriebsweg.<sup>22</sup> Offenbar gehen auch die Länder selbst von der **effektiven Regulierbarkeit** von Online-Angeboten aus, indem sie Ausnahmen für Große Lotterien und Sportwetten

18 BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, 276 ff.

19 „Erstes und wichtigstes Ziel ist die Vermeidung und Bekämpfung der Glücksspiel- und Wertsucht“; so die Erläuterungen zum GlüStV 2008 (vgl. Drs. 15/8486, 10, des Bayerischen Landtags), die in unveränderter Weise für die aktuelle Fassung gelten.

20 Mit dezidiert Begründung vgl. hierzu Uwer und Koch, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 4 GlüStV, Rn. 43 ff.

21 EuGH, Urteil vom 30. Juni 2011 – Rs. C-212/08, Rn. 75.; im Ergebnis auch Bolay und Pfütze, in: Streinz, Liesching und Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV, Rn. 95.

22 Vgl. Koenig und Bovelet-Schober, 2012: 381, 382 f.; Scholz und Weidemann, 2007: 105 (146).

nach § 4 Abs. 5 GlüStV erlauben. Für den Ausschluss anderer Online-Glücksspiele wie Poker oder Casinospiele im Internet von der Erlaubnisfähigkeit gemäß § 4 Abs. 5 GlüStV besteht deshalb kein sachlicher Grund. Im Gegenteil: Angesichts des Totalausschlusses populärer Angebote ist zu erwarten, dass unregulierte Spielformen im Internet **entgegen den Zielen** des § 1 GlüStV noch zunehmen werden.<sup>23</sup> Zwar hatten der Bundesgerichtshof und das Bundesverwaltungsgericht das Internetverbot in der früheren Ausgestaltung des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 als rechtmäßig bewertet,<sup>24</sup> dieser Rechtsprechung wurde jedoch durch den Befreiungsvorbehalt des § 4 Abs. 5 GlüStV jegliche Grundlage entzogen. Schließlich ist **nicht erklärbar**, warum insbesondere Sportwetten online vertrieben werden dürfen, während andere Glücksspielformen wie Poker oder Casino von einem Vertrieb im Internet ausnahmslos ausgenommen werden. Das totale Vertriebsverbot von Poker und Casino im Internet ist damit verfassungs- und unionsrechtswidrig.

Das bundesweite **Konzessionsvergabeverfahren**, das dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport übertragen wurde, musste angesichts dieser durchgreifenden rechtlichen Mängel der Glücksspielregulierung zwangsläufig scheitern. Es begann am 8. August 2012 mit über 70 Bewerbern, von denen zu Beginn der zweiten Verfahrensstufe am 24. Oktober 2012 nur noch 41 Anbieter übrig blieben. 14 von diesen Anbietern, deren Unterlagen die Mindestvoraussetzungen *vollumfänglich* erfüllten, wurden im Rahmen der Konsultationsphase zwischen dem 18. März und dem 26. März 2013 zur Vorstellung ihrer Sicherheits- und Sozialkonzepte ins Ministerium geladen.

Da das Hessische Ministerium des Innern und für Sport im Zuge der Konzessionsvergabe mit ca. 80 verwaltungsgerichtlichen Verfahren rechnete, suchte es zunächst um Unterstützung bei einer Rechtsanwaltskanzlei nach, die ihrerseits seit Jahren die Lotteriegesellschaften der Länder vertritt, welche sich ebenfalls um die Erteilung von Konzessionen bemühten. Am 14. November 2013 wurde das **Vergabeverfahren sodann zurückgesetzt** mit der Begründung, dass keiner der

---

23 Dementsprechend empfiehlt auch die Monopolkommission (2012: 58) eine Öffnung des Marktes für Online-Poker und Online-Casinospiele.

24 BGH, Urteil vom 28. September 2011 – 1 ZR 92/09, ZfWG 2012, 23 ff.; BVerwG, Urteil vom 31. Mai 2011 – 8 C 5.10, GewArch 2011, 117 ff.; kritisch zur Entscheidung des BVerwG: Schmittmann, 2011: 805 ff.

41 Anbieter die Mindestvoraussetzungen erfüllen würde. Aufgrund von Nachbesserungen wurden im April 2014 dann 35 Anbietern die Erfüllung der Mindestvoraussetzungen bescheinigt und diese zur Konsultationsphase geladen.

Am 2. September 2014 gab das Hessische Ministerium des Innern und für Sport sodann bekannt, welche Anbieter eine Konzession erhalten sollten und welche nicht. Die Vergabe der Konzessionen wurde daraufhin durch das Verwaltungsgericht Wiesbaden im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gestoppt, um den unterlegenen Anbieter die gerichtliche Überprüfung zu ermöglichen.<sup>25</sup> Diese Entscheidung bestätigte der Hessische Verwaltungsgerichtshof im einstweiligen Rechtsschutz<sup>26</sup> mit der Folge, dass das **behördliche Vergabeverfahren** bis zum heutigen Tage tatsächlich **keine Fortsetzung** erfahren hat.<sup>27</sup>

Am 4. Februar 2016 urteilte der Europäische Gerichtshof,<sup>28</sup> dass durch die Einführung der in § 10a GlüStV vorgesehenen Experimentierklausel für Sportwetten die **Unvereinbarkeit des staatlichen Monopols** auf die Veranstaltung und die Vermittlung von Sportwetten mit Art. 56 AEUV **nicht behoben** worden sei. Schließlich bestehe das Monopol trotz des Inkrafttretens der Reform fort. Unter diesen Umständen hindere das Fehlen einer Erlaubnis für die Vermittlung von Sportwetten einen Wettvermittler bis zu einer Änderung der Sach- und Rechtslage, insbesondere solange private Anbieter tatsächlich keine Konzessionen nach § 10a Abs. 2 GlüStV erlangen und deshalb Vermittlungserlaubnisse weder mit Aussicht beantragt noch erteilt werden könnten, nach Ansicht deutscher Gerichte – wie jüngst das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen<sup>29</sup> – auch nicht daran, Sportwetten mit feststehenden Gewinnquoten an im EU-Ausland konzessionierte Sportwettenveranstalter zu vermitteln.

---

25 VG Wiesbaden, Beschluss vom 5. Mai 2015 – 5 L 1428/14.WI; VG Wiesbaden, Beschluss vom 16. April 2015 – 5 L 1448/14.WI; VG Frankfurt, Beschluss vom 27. Mai 2015 – 2 L 3002/14.F; VG Wiesbaden, Beschluss vom 8. Juni 2015 – 5 L 1433/14.WI; VG Hamburg, Beschluss vom 29. Juni 2015 – 4 E 4214/14.

26 Entscheidung vom 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15 (vorinstanzlich VG Wiesbaden vom 5. Mai 2014 – 5 L 1453/14).

27 Vgl. zum Ganzen auch Hilf und Umbach, ZfWG 2015, 197 ff., und 2016, 195 ff.

28 EuGH, Urteil vom 4. Februar 2016 – C-336/14 (Ince).

29 Jüngst OVG NRW, Urteil vom 27. Januar 2017 – 4 A 3244/06.

---





---

## 3 SPIELSUCHTBEKÄMPFUNG, JUGEND- UND SPIELERSCHUTZ

---

*Heino Stöver, Katharina Baur*

### 3.1 Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags 2012

Eine tatsächliche Evaluierung der im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehenen Maßnahmen zu Jugendschutz und Suchtprävention ist grundsätzlich nur schwer möglich, weil die Mehrzahl der Maßnahmen wegen des Scheiterns des Lizenzvergabeprozesses 2012 weitgehend nicht implementiert wurde. Man könnte daher pauschal von einem **grundlegenden Scheitern** des Glücksspielstaatsvertrages sprechen. Es ist aber eine **differenziertere Betrachtung** notwendig.

Da das tatsächliche Spielverhalten der grundlegende empirische Maßstab zur Beurteilung der Erreichung gesetzgeberischer Ziele einer Glücksspielregulierung ist, soll in einem vorangestellten Kapitel untersucht werden, wie sich dieses Spielverhalten in Deutschland in den vergangenen Jahren entwickelt und verändert hat. Insbesondere aber um diese Evaluierung handlungsanleitend zu gestalten, soll in den darauffolgenden Abschnitten vorhandene Evidenz genutzt werden, um zu beurteilen, ob die **vorgesehenen Maßnahmen zumindest theoretisch geeignet** gewesen wären, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags effektiv zu verfolgen und in einer kohärenten Art und Weise praktisch umzusetzen.

#### **Spielverhalten in Deutschland**

Die Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels wurde in Deutschland erstmals im Jahr 2006 anhand einer bevölkerungsrepräsentativen Stichprobe gemessen (Bühringer et al., 2007; Buth und Stöver, 2008). Seitdem wurden von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) fünf großangelegte bevölkerungsrepräsentative Befragungen durchgeführt (Orth, Töppich und Lang, 2008, 2010; Haß, Orth und Lang, 2012; Haß und Lang, 2014a, 2016). Betrachtet man das Jahr 2015 rückblickend, so lässt sich feststellen, dass rund 43 Prozent der Männer und 37 Prozent der Frauen innerhalb dieses Jahres irgendwann einmal an einem Glücksspiel teilgenommen haben. Seit 2007 lässt sich

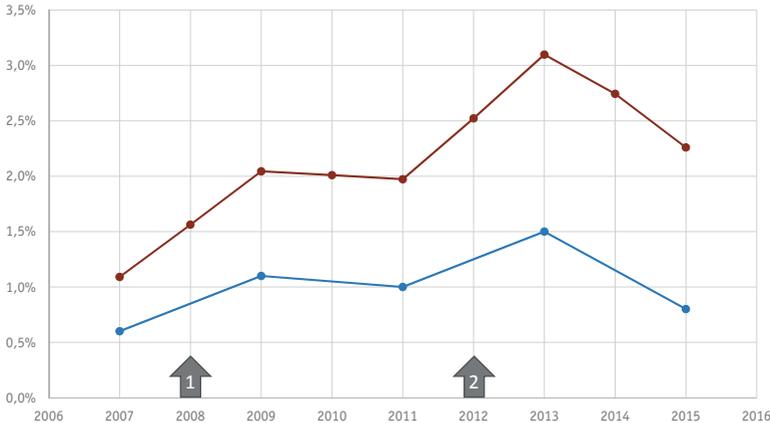
---

ein **Rückgang der Nutzung von Glücksspielprodukten** erkennen, denn 2007 spielten rund 60 Prozent der Männer und 50 Prozent der Frauen mindestens einmal irgendein Glücksspiel. Betroffen von diesem deutlichen Rückgang sind vor allem die staatlichen Glücksspielangebote in Form von Lotto (35 Prozent 2007 auf 22,7 Prozent 2015) sowie Oddset (2,3 Prozent 2007 auf 0,9 Prozent 2015). Die Nutzung weiterer Glücksspielformen liegt laut BZgA bei folgenden Raten:

- Sportwetten 2,7 Prozent,
- Geldspielautomaten 2,6 Prozent,
- Glücksspielautomaten in Spielbanken 0,8 Prozent,
- klassische Casinospiele 1,3 Prozent,
- Live-Wetten 0,9 Prozent,
- Online-Casino 0,5 Prozent.

Um den Verlauf der Prävalenzrate glücksspielbezogener Probleme über die vergangenen Jahre zu analysieren, wird – aufgrund der guten Vergleichbarkeit der von der BZgA durchgeführten Studien – in den weiteren Ausführungen primär auf diese Studien abgestellt (vgl. Abb. 3-1):

**Abbildung 3-1: Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Deutschland**

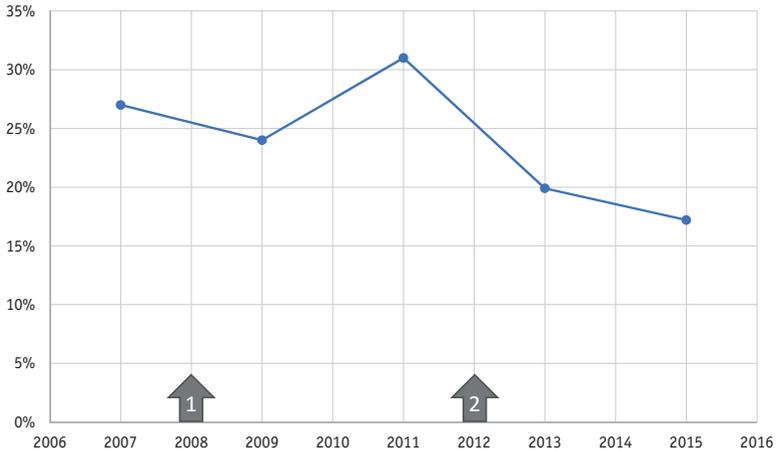


Quelle: Orth, Töppich und Lang, 2008, 2010; Haß, Orth und Lang, 2012; Haß und Lang 2014, 2016 (rot = Anteil der Gesamtbevölkerung; blau = Anteil der Verbraucher von Glücksspielen; Pfeile = Inkrafttreten des GlückStV (1) und des GlückÄndStV (2)).

Der Verlauf **der Spielsuchtprävalenz über die Zeit hinweg gibt Grund zur Besorgnis**. Während es basierend auf Auswertungen der BZgA nicht möglich ist, die beiden beobachteten Anstiege der gemessenen Spielsuchtprävalenzraten in 2009 und 2013 mit einer statistischen Sicherheit von mehr als 95 Prozent zu bestätigen, muss zumindest davon ausgegangen werden, dass **keinesfalls die Rate glücksspielbezogener Probleme gesunken ist**. Es steht zu befürchten, dass regulatorische Eingriffe zwischen 2007 und heute **bestenfalls wirkungslos** waren – **schlimmstenfalls sogar kontraproduktiv** gewirkt und damit glücksspielbezogene Risiken für deutsche Bürger erhöht haben. Ein Erklärungsansatz hierfür wäre, dass die anhaltende Rechtsunsicherheit auch für Endverbraucher die Situation verkompliziert hat. So fehlt es oft an gut sichtbaren Anhaltspunkten, um zumindest zwischen Angeboten von EU-lizenzierten Anbietern und solchen ohne jegliche regulatorische Aufsicht unterscheiden zu können.

Anhand derselben Studien ist auch eine Betrachtung der Wirksamkeit der eingesetzten Jugendschutzmaßnahmen möglich (vgl. Abb. 3-2):

**Abbildung 3-2: Verlauf der Nutzungsrate von Glücksspielangeboten durch Minderjährige in Deutschland als Anteil der Minderjährigen, die innerhalb der letzten zwölf Monate kommerzielle Glücksspielangebote genutzt haben**

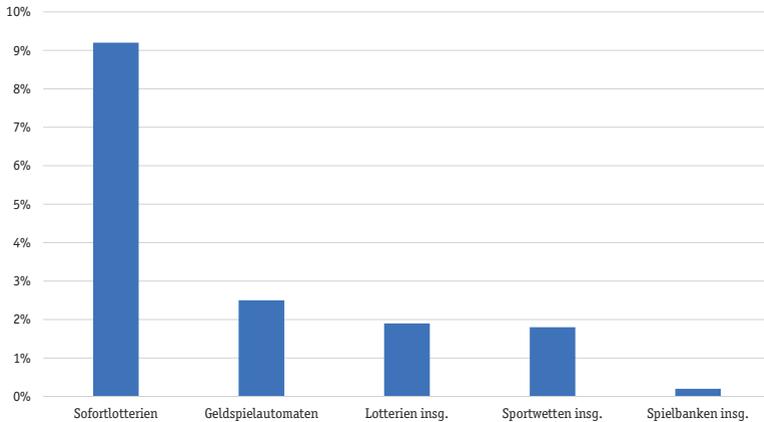


Quelle: Orth, Töppich und Lang, 2008, 2010; Haß, Orth und Lang, 2012; Haß und Lang 2014, 2016 (Pfeile = Inkrafttreten des GlüStV (1) und des GlüÄndStV (2)).

Grundsätzlich lässt sich nach den Glücksspielprävalenzerhebungen der BZgA eine **graduelle Abnahme der Nutzung kommerzieller Glücksspielangebote durch Minderjährige** seit 2007 feststellen. Andere Studien beschreiben die Entwicklung weniger positiv. 2013 gaben 82 Prozent der 14- bis 18-Jährigen an, schon einmal an einem Glücksspiel teilgenommen zu haben. Davon geben zehn Prozent an, regelmäßig um Geld zu spielen, dies vorrangig bei Poker und Sportwetten (Baumgärtner, 2013). Auch die neuste Version der SCHULBUS-Studie aus Hamburg (2015) verzeichnet eine Zunahme der Spielteilnahme unter den 16- bis 17-Jährigen von neun Prozent 2009 auf elf Prozent 2015. Die jüngste Untersu-

chung der BZgA beschreibt auch das Nutzungsverhalten Minderjähriger (vgl. Abb. 3-3):

**Abbildung 3-3: Nutzungsraten verschiedener Formen des kommerziellen Glücksspiels in Deutschland**



Quelle: Haß und Lang, 2016.

Rund jeder zweite Jugendliche, der illegal kommerzielle Glücksspiele nutzt, spielt Sofortlotterien. Eine Studie von Stöver, Kaul und Kauffmann aus dem Jahr 2014 untermauert die Daten der BZgA: Die höchste Attraktivität unter den Jugendlichen hatten Lotto (22 Prozent) und Sofortlotterien (19 Prozent). Unter den weiteren genutzten Spielen befinden sich Casinospiele im Internet und Automaten in Gaststätten, dabei oftmals in Begleitung Erwachsener.

Durch **geeignete regulatorische Maßnahmen**, die eine bessere faktische Einhaltung bestehender Regeln des Jugendschutzes sicherstellen, ließe sich damit sehr rasch ein großer Teil des verbleibenden Problems lösen.

## 3.2 Wirksamkeitsbeurteilung der vorgesehenen Präventionsmaßnahmen

### 3.2.1 Angebotsbegrenzung durch quantitative Beschränkungen

Die deutsche Glücksspielregulierung sieht im GlüStV 2012 eine **zahlenmäßige Begrenzung der Lizenznehmer** vor. Zudem sehen die jeweiligen Ausführungsgesetze der Bundesländer zumeist eine **zahlenmäßige Kontingentierung der Wett- und Spielgelegenheiten** vor. Diese verhältnispräventiven Maßnahmen basieren auf der Annahme, dass ein **linearer Zusammenhang** zwischen der **Verfügbarkeit eines Suchtobjekts** und dem **Ausmaß der Suchtprävalenz** in einer Gesellschaft besteht (Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen, 2007). Diese Annahme besitzt in der theoretischen Situation die Plausibilität, dass, wenn ein Suchtobjekt nicht verfügbar ist, es auch nicht zur Sucht kommen kann. Wenn hingegen mehr Personen spielen, so werden nach Meyer und Bachmann (2005) auch mehr Personen glücksspielbezogene Probleme entwickeln.

Empirische Untersuchungen können diese zunächst anschauliche **Schlussfolgerung aber nicht hinreichend untermauern**. Während zwar Prävalenzstudien existieren, die einen solchen Effekt zeigen (Storer et al., 2009; Welte et al., 2016), existieren ebenso Studien, die bei einer **Erhöhung der Verfügbarkeit keinerlei Änderung** oder sogar einen Rückgang bei der Suchtprävalenz fanden (Abbott und Volberg, 2000; Ipsos Reid und Gemini Research, 2003).

Auch auf einer Makro-Ebene ist nicht feststellbar, dass die fortschreitende Entwicklung in Europa hin zu regulierten Märkten mit privaten Glücksspielanbietern zu einer Erhöhung der jeweiligen Prävalenzraten pathologischen Glücksspiels geführt hätten (vgl. Kapitel 3.4).

Williams, West und Simpson (2007) folgerten daraus, dass der **Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Suchtprävalenz nicht linear** sein kann, sondern stattdessen ein **komplexerer Zusammenhang** zwischen diesen beiden Variablen bestehen muss. St. Pierre et al. (2014) bezeichnen die Sachlage als unklar mit unzureichender Evidenz sowohl für als auch gegen einen Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und dem Ausmaß glücksspielbezogener Probleme.

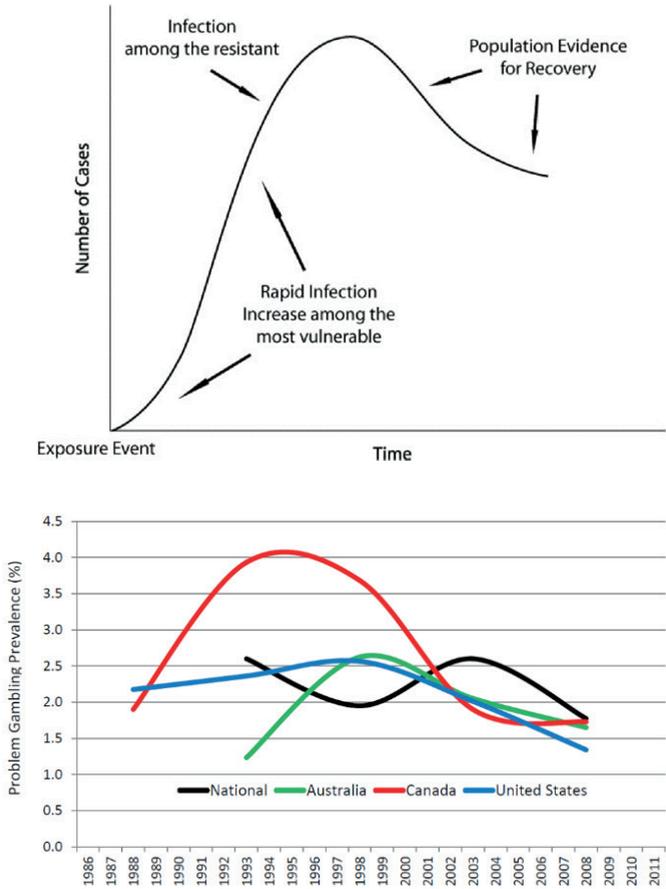
---

Eine mögliche Erklärung für diesen komplexeren Zusammenhang bieten LaPlante und Shaffer (2007). Sie vergleichen in ihrem „*Exposure und Adaptation Modell*“ die Erhöhung des Glücksspielangebots in einer Population mit dem Ausbruch einer Infektionskrankheit: Im ersten Schritt kommt es durch die **veränderten Bedingungen** zu einer raschen Infektion der vulnerableren Mitglieder der Population, was die **Prävalenzrate kurzfristig erhöht**. Im zweiten Schritt lässt sich im Prozess eine **Adaptation** beobachten, bei der die Population lernt, mit den neuen Risiken umzugehen und eine **stärkere Widerstandskraft** gegen glücksspielbezogene Probleme zu bilden, wodurch die **Prävalenzrate wieder absinkt** (Shaffer, 2005).

Dieses Modell konnte auf mehreren Ebenen untermauert werden: Jacques und Laduceur (2006) konnten zeigen, dass die lokale Einführung neuer Spielgelegenheiten zwar zu einem kurzfristigen Anstieg der Suchprävalenz führte, der sich daraufhin aber innerhalb von vier Jahren auf eine Suchtprävalenzrate unterhalb des Ausgangsniveaus stabilisierte. LaPlante et al. (2008) haben diesen Anpassungsprozess direkt am Wettverhalten von Online-Wettlern untersucht und fanden, dass sich die erwartete **Resilienz bereits innerhalb von wenigen Wochen und damit schneller als erwartet** bildet. Zuletzt konnten Williams, Volberg und Stevens (2012) in einer Metaanalyse von 202 Prävalenzstudien aus mehreren Kontinenten Verläufe der internationalen Spielsuchtprävalenzraten zeigen, die sehr genau der im Exposure und Adaptation Modell vorhergesagten Form entsprechen (vgl. Abb. 3-4):

---

**Abbildung 3-4: Epidemiologische Kurve (oben) und Verlauf der Spielsucht-Prävalenzen im internationalen Vergleich (unten)**



Quelle: LaPlante und Shaffer, 2008 (oben); Williams, Volberg und Stevens, 2012 (unten).

Volberg (2001) erklärte zudem, dass die zunehmende Verbreitung von (regulierten) Glücksspielprodukten oft auch zu einer **Verbesserung der regulatorischen Überwachung** und des Spielerschutzes führt und dadurch insbesondere für vulnerable Spieler die Situation verbessern kann.

Basierend auf dieser Evidenz ist nicht davon auszugehen, dass eine **quantitative Begrenzung des Glücksspielangebots alleine** eine wirksame Maßnahme zur Erreichung der Präventionszielsetzung des Glücksspielstaatsvertrags darstellt. Insbesondere würde es sehr schwer fallen, eine bestimmte Begrenzung als geeigneten Kompromiss zwischen Präventions- und Kanalisierungszielen basierend auf wissenschaftlicher Evidenz zu finden und zu argumentieren.

Ein gleichzeitiges Anstreben von Präventions- sowie Kanalisierungszielen wäre hingegen auf eine verhältnismäßigere Art und Weise erreichbar, indem der im Adaptierungsmodell beschriebene Prozess der **Entwicklung von Resilienz gegen glücksspielbezogene Probleme** bewusst beschleunigt und gefördert wird. Bei diesem Ansatz ist es die Funktion präventiver Programme, für den Verbraucher eine rechtlich eindeutige und stabile Situation zu schaffen. In Sinne verhaltenspräventiver Schutzmaßnahmen wird das Risikobewusstsein geweckt und Spielerschutzmaßnahmen werden aktiv beworben.

### **3.2.2 Angebotsbegrenzung durch Beschränkungen des Produktangebots: Einschränkung von Live-Wetten**

Die Öffnung des deutschen Wettmarktes bezieht sich vorwiegend auf Pre-Match-Wetten, bei denen die Wette schon vor dem bewertbaren Sportereignis abgegeben wird. Live-Wetten, bei denen die Wette auch während des bewertbaren Sportereignisses abgegeben werden kann, unterliegen nach wie vor weitreichenden Verboten, die einen großen Anteil des bislang verfügbaren Live-Wetten-Angebots betreffen. Ausschließlich eine eng definierte Teilmenge von Live-Wetten, die sich direkt auf das Spielergebnis bezieht, ist überhaupt erlaubnisfähig. Der Zusammenhang dieser Maßnahme zur Suchtprävention ergibt sich laut einer Pressemitteilung der BZgA offenbar daraus, dass Live-Wetten aufgrund der – im Vergleich zu klassischen Wettangeboten – **höheren Ereignisfrequenz leichter**

---

**zum Verlust der Kontrolle** über das Spiel führen können.<sup>30</sup> Diese Einschätzung fußt auf klassischen, eindimensionalen Beurteilungsmodellen für die Risiken verschiedener Arten von Glücksspielen (Griffiths et al., 2008; Meyer et al., 2011; Peren, 2011). Ein solches Bewertungsmodell ergibt sich dadurch, dass Experten die Bedeutsamkeit verschiedener Charakteristika (z. B. Ereignisfrequenz, Gewinnwahrscheinlichkeit, Ton- und Lichteffekte, multiple Spiel- und Einsatzgelegenheiten, variable Einsatzhöhe, Verfügbarkeit, Jackpot, Auszahlungsintervall, Fast-Gewinne und Kontinuität des Spiels) von Glücksspielen beurteilen. Aus diesen Einzelurteilen werden Annahmen über die Gewichtung der jeweiligen Merkmale abgeleitet und daraus schließlich ein Gesamtwert für das Risikopotenzial der jeweiligen Glücksspielform gebildet.

Gainsbury (2015) kommt zu Ergebnissen, die den Zusammenhang zwischen Live-Wetten und problematischem Glücksspiel genauer beleuchten. In dieser Studie zeigt sie, dass die Teilnahme an Live-Wetten bei Personen mit glücksspielbezogenen Problemen ein Indikator für die Schwere der Ausprägung sein kann. Das liegt nach Meinung der Autorin an der andauernden und wiederholten Möglichkeit, während eines laufenden Sportevents weitere Wetten zu platzieren, mit möglicherweise höheren Gewinnen, was speziell für impulsive Spieler und solche mit einer bereits bestehenden Spielsuchtproblematik höchst attraktiv sein kann. Basierend auf dieser Erwartungshaltung hat die BZgA daher auch die Entwicklungen bei Live-Wetten in jeder der drei seitdem durchgeführten Glücksspielprävalenzstudie untersucht (vgl. Abb. 3-5):

---

30 Vgl. <http://www.bzga.de/presse/pressearchiv/?jahr=2010&nummer=604>, abgerufen am 14. Mai 2017.

---

**Abbildung 3-5: Zwölf-Monatsprävalenz von problematischem und pathologischem Glücksspiel für Pre-Match-Sportwetten und Live-Wetten in Deutschland**

	2011	2013	2015
Live-Wetten	9,3 %	17,4 %	8,4 %
Oddset Spielangebote (ausschließlich Pre-Match-Wetten)	12,2 %	18,9 %	14,8 %

Quelle: Haß, Orth und Lang, 2012; Haß und Lang, 2014, 2016.

Es zeigt sich, dass die Ergebnisse dieser Untersuchungen die Annahme von der erhöhten Gefährlichkeit der Live-Wette nicht zu erhärten vermögen. Ganz im Gegenteil: In jeder der drei seitdem durchgeführten Glücksspielprävalenzstudien war die **Assoziation zwischen Glücksspielbezogenen Problemen und der staatlichen Oddset-Pre-Match-Sportwette im direkten Vergleich stärker**.

Diese Diskrepanz wird erklärbar, sobald **mehrfaktorielle Modelle** zur Entstehung glücksspielbezogener Probleme herangezogen werden. Legt man das epidemiologische Dreiecksmodell (Last, 2001) zu Grunde, ist nicht mehr die (absolute) Gefährlichkeit eines Spiels oder die (absolute) Vulnerabilität des Spielers von zentraler Bedeutung für die Entstehung von Problemen. Stattdessen kommt dem **Zusammenwirken von Merkmalen des Spielers, des Spiels und der Umgebung** die zentrale Rolle für die Entstehung von Problemen zu: Das Risiko ergibt sich dadurch, dass die Merkmale des Spiels zu den Vulnerabilitäten des Spielers passen und die Umgebung keine ausreichend schützenden Ressourcen zur Verfügung stellt.

Diese theoretische Ableitung lässt sich für Live-Wetten sowohl auf der Mikro- als auch auf der Makro-Ebene prüfen. LaBrie et al. (2008) fanden bei der direkten Untersuchung des Spielverhaltens keine relevanten Unterschiede in Spielvolumen und den darauf bezogenen Kosten für Pre-Match- und Live-Wetten im Internet. Ebenso sind Live-Wetten – unabhängig davon ob auf Ergebnisse oder Ereignisse – in Großbritannien (seit 2006), Dänemark (seit 2012) und Schleswig-Holstein (seit 2013) zugelassen und reguliert. In keinem dieser Märkte kam es über

den Prozess der Regulierung zu einem nachhaltigen Anstieg der Prävalenzrate Glücksspielbezogener Probleme (vgl. Kapitel 3.4). Eine weitere Begründung die zur Einschränkung von Live-Wetten vorgebracht wird ist die Wahrung der Integrität des Sports. Diese Begründung wird in Kapitel 6 im Detail besprochen.

Basierend auf der vorliegenden Evidenz ist demnach **nicht davon auszugehen, dass Einschränkungen bei Live-Wetten eine wirksame Maßnahme im Sinne der Spielsuchtprävention** darstellen. Stattdessen besteht das Risiko, dass das Fehlen einer vollständigen Produktkategorie dazu führt, dass alle Spieler, die diese Produktkategorie nachfragen, zwangsläufig aus dem regulierten Markt **hin zu unlicenzierten Anbietern kanalisiert** werden.

### 3.2.3 Angebotsbegrenzung durch Beschränkungen des Produktangebots: Verbot von Online-Casino

Im Gegensatz zu landgestützten Spielbanken sieht der Glücksspielstaatsvertrag ein totales Verbot für alle Formen des Casinoglücksspiels im Internet vor. Diese unterschiedliche Behandlung wird mit den **Besonderheiten des Internets** begründet. Während manche Forscher (Shaffer, 1996) argumentiert haben, das Internet sei nur ein **weiterer Vertriebsweg**, haben andere festgestellt, dass die Möglichkeiten des Internets aber auch dazu führen können, dass sich die **Charakteristika der angebotenen Spiele verändern** und diese dadurch **risikobehafteter** werden können (Griffiths, 1999; Griffiths und Parke, 2002). Als Einflussfaktoren wurden hier insbesondere Verfügbarkeit und Ereignisfrequenz genannt.

Basierend auf den zuletzt genannten Annahmen wurde die Freigabe und Regulierung von Online-Glücksspielen in Großbritannien von vielen Experten zunächst mit Sorge wahrgenommen, denn sie befürchteten einen dramatischen Anstieg der Glücksspielbezogenen Probleme (Parke, Griffiths und Irwing, 2004; Orford, 2005). Dass dieser Anstieg schlussendlich ausblieb wird inzwischen mit der Adaptionshypothese (vgl. Kapitel 3.2.1) erklärt. Die Debatte hat allerdings dazu beigetragen, dass das **Internet selbst als potenzieller Risikofaktor für vulnerable Spieler** angesehen wird. Hayer und Meyer (2003) folgern, dass insbesondere aufgrund der Möglichkeit des anonymen Spielens, der fehlenden sozialen Kontrolle und der bargeldlosen Zahlung das Glücksspiel im Internet mit besonderen Risiken verbunden sei.

---

Eine Anzahl von Prävalenzstudien hat durchaus Anlass zu der Befürchtung gegeben, dass Online-Glücksspiel stärker mit Problemen assoziiert sein könnte als vergleichbare landgestützte Glücksspielangebote (Griffiths et al., 2009; Holtgraves, 2009; Bakken et al., 2009). Bei den genannten Studien muss allerdings kritisch angemerkt werden, dass sie eine Person dann als Online-Spieler betrachten, wenn er im relevanten Zeitraum zumindest einmal auch online gespielt hat – unabhängig davon, wie viel die betreffende Person auch offline gespielt hat. **Eine differenzierte Betrachtung von tatsächlich nur online spielenden Kunden ist damit nicht möglich.**

Ein Schritt zu einer differenzierteren Betrachtungsweise wurde von Wardle et. al (2011) gesetzt, indem zwischen reinen Offline-, reinen Online- und gemischten Spielern unterschieden wurde. Die Ergebnisse waren insoweit paradox, als dass die reinen **Online-Spieler das geringste Maß glücksspielbezogener Probleme** aufwiesen, gefolgt von den reinen Offline-Spielern und zuletzt der gemischten Gruppe. Die Ergebnisse wurden von Blaszczynski et al. (2016) für eine australische Population repliziert. Beide Studien hatten allerdings nur eine vergleichsweise kleine Stichprobe von reinen Online-Spielern als Teil der Gesamtstichprobe untersucht, sodass von einer gewissen Fehlerbehaftung der Prävalenzschätzungen für diese Gruppe ausgegangen werden muss.

Zu vergleichbaren Ergebnissen kamen auch Lloyd et al. (2010), die ein Risikocluster von Spielern identifizierten, die sie als „*multi-active*“ bezeichneten, weil sie mehrere unterschiedliche Arten des Glücksspiels über mehrere Kanäle nutzten.

Ein alternativer Erklärungsansatz, der auch diese Ergebnisse miteinbezieht, wird von LaPlante et al. (2011) in einer Re-Analyse der britischen Prävalenzstudie aus 2007 geliefert. Während sich bei isolierter Betrachtung der einzelnen Glücksspielformen zum Teil sehr starke Risikopotenziale ableiten lassen, verschwinden diese, sobald man die Anzahl der Glücksspielformen, die ein Spieler nutzt, miteinbezieht. Das Risiko eines Spielers, glücksspielbezogene Probleme zu entwickeln, lässt sich in diesem Modell dadurch erklären, **wie viele verschiedene Spiele** er nutzt.

Einer ähnlichen Methodologie folgend konnten Welte et al. (2009) **kein unter-**

---

**schiedliches Risikopotenzial zwischen Online- und Offline-Glücksspiel** feststellen, wenn bei der Analyse berücksichtigt wird, wie viele verschiedene Spiele ein Spieler parallel nutzt. Weitere Studien haben die Methodologie an mehreren Prävalenzstudien repliziert und konnten zeigen, dass dadurch die **Einflüsse von Glücksspieltyp bzw. Vertriebskanal verschwinden** oder sich zumindest dramatisch reduzieren (Afifi et al., 2014; LaPlante et al., 2013). Shaffer und Shaffer (2014) fassen zusammen, dass die in früheren Studien diskutierten Risikopotenziale verschiedener Formen und Vertriebskanäle des Glücksspiels keine kausalen Faktoren sind. Stattdessen war es die insbesondere in älteren Studien unberücksichtigte Involviertheit, wie viele verschiedene Arten des Glücksspiels ein Spieler nutzt, welche die unterschiedlichen Risikopotenziale verschiedener Spiele vorgegäuscht hatte.

Häfeli, Lischer und Schwarz (2011) fassen zusammen, dass Online-Glücksspiele zwar neuartige **Risikofaktoren** mit sich gebracht haben mögen, durch das Internet allerdings auch **neuartige Methoden des Spielerschutzes** ermöglicht werden. Diese Ansicht kann insbesondere durch die Ergebnisse von Philander und MacKay (2014) untermauert werden: Diese untersuchten Prävalenzdaten aus Großbritannien sowie Kanada und fanden heraus, dass insbesondere für erfahrenere Internetnutzer Online-Glücksspielangebote schwächer mit Problemen assoziiert sind als vergleichbare Offline-Glücksspiele. Gainsbury (2015) sieht die rasche technologische Entwicklung zwar als Risiko, versteht das **Internet aber ebenfalls als potenziell sehr starke Umgebung für den Spielerschutz**.

Basierend auf der vorliegenden Evidenz ist daher insbesondere ein **Online-Casino-Verbot nicht nur unwirksam, sondern voraussichtlich sogar kontraproduktiv**: Wenn Glücksspiel im Internet neue Risiken birgt, aber zugleich auch neue Methoden des Spielerschutzes ermöglicht, dann ist die **Kanalisation in ein reguliertes Angebot noch bedeutsamer**. Denn nur dort wird von den Möglichkeiten, die das Internet zum Spielerschutz bietet, zuverlässig Gebrauch gemacht werden. Ein Verbot von Online-Casinospielen lenkt die Nachfrage hingegen zwangsläufig zu Angeboten mit erhöhten Risiken, die oft nur ein minimales Fundament an Spielerschutzmaßnahmen beinhalten.

### 3.2.4 Werberegulierung

Neben einer Regulierung der Werbeinhalte und Werbebotschaften sieht die im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrags erlassene Werberichtlinie auch sehr rigorose Einschränkungen bei den Werbemöglichkeiten vor. So ist beispielsweise Fernsehwerbung für öffentliches Glücksspiel grundsätzlich untersagt. Es kann zwar im Einzelfall eine Befreiung vom Verbot beantragt werden. Ein Anspruch darauf, dass unter Einhaltung konkreter Auflagen die Befreiung erteilt wird, besteht aber nicht. Dieser **Regulierungsansatz schafft nicht nur Rechtsunsicherheit**, sondern schränkt die Möglichkeit lizenzierter Anbieter, für ihr Angebot zu werben, ein. Insbesondere aber die **Information über legale Produktangebote** ist ein zentrales **Werkzeug zur Erfüllung des Kanalisierungsgebots**. Nur so kann sich ein lizenzierter Anbieter für den Verbraucher sichtbar von einem unlizenzierter Anbieter abheben.

Zugleich muss in diesem Spannungsfeld aber bedacht werden, **welche Auswirkungen Werbung auf das Spielverhalten** haben könnte. Binde (2014) verfasste eine kritische Übersicht zu Studien, die sich mit dem Einfluss von Werbung auf das Spielverhalten beschäftigen. Er kommt zu dem Schluss, dass **Werbung für die Entwicklung eines pathologischen Spielverhaltens** zwar einen Einfluss hat, dieser für sich allein genommen aber als gering einzuschätzen ist. Insbesondere kritisiert er dabei einseitige und verfälschende Werbeinhalte (Binde, 2007). Williams et al. (2012) stimmen zu, dass der Einfluss der Werbung auf das Spielverhalten der gesamten Spielerschaft als eher gering einzuschätzen ist. Gleichwohl kann sie für **Minderjährige und remittierte Spielsüchtige einen Trigger** darstellen, (wieder) mit dem Spielen zu beginnen.

Hing et al. (2017) ermittelten, dass **der Einfluss von Werbung** vor allem bei jungen Personen das Risiko für glücksspielbezogene Probleme erhöht. Hing et al. (2014) kommen zu der Schlussfolgerung, dass insbesondere aggressive Werbung (bspw. mit Bonusangeboten) den Druck auf vulnerable Spieler erhöhen kann. Die Autoren raten daher an, Werbeinhalte sollten stets auch Präventionsbotschaften enthalten.

---

Insbesondere für die Vulnerabilität von Minderjährigen durch Werbeinhalte findet sich breiter Konsens (Hanss et al., 2015; Clemens et al., 2017). Vorschläge zur Werberegulierung stellen daher neben einer klaren Regelung der erlaubten Werbeinhalte auf ein **Verbot von Werbung in oder angrenzend zu Medieninhalten ab, die vorwiegend an Minderjährige** gerichtet sind (Monaghan, Derevensky und Sklar, 2008).

Planzer, Gray und Shaffer (2014) haben in einer großangelegten Metaanalyse die Auswirkungen regulatorischer Maßnahmen auf die Spielsuchtprävalenz in 30 europäischen Staaten über einen Zeitraum von 13 Jahren untersucht. Der einzige Bereich, in dem sie einen klaren Effekt identifizieren konnten, war der Bereich der Werbung: Eine passive und vollständige „Laissez-faire“-Herangehensweise ist mit einer **höheren Rate glücksspielbezogener Probleme** verbunden als eine Regulierung der Werbung oder ein vollständiges Werbeverbot. Die beiden letzteren Regulierungsansätze unterscheiden sich laut den Ergebnissen der Studie bezüglich der Wirksamkeit als Schutzmaßnahme zwar nicht voneinander, allerdings wird in nachfolgenden Kapiteln (vgl. Kapitel 4) die Notwendigkeit von Werbung für eine erfolgreiche Kanalisierung genauer erörtert werden.

Die vorliegende Evidenz zeigt deutlich, dass **bestimmte Werbeinhalte zu Problemen** für Jugendliche und vulnerable Personen führen können. Insbesondere aggressive Werbemethoden können bei problematischen Spielern, die versuchen, abstinent zu sein oder ihr Spielverhalten einzugrenzen, zum Rückfall führen. Die Werberichtlinie gemäß Glücksspielstaatsvertrag ist allerdings insbesondere bei der Regulierung der Werbeinhalte nicht hinreichend detailliert. Vielmehr liegt der Schwerpunkt bei der Regulierung der Werbemedien und einem Prozess zur Einzelbeurteilung von Werbekampagnen im Fernsehen entlang nicht explizit definierter Regeln. Insbesondere die Tatsache, dass dieser Beurteilungsprozess nicht klar ausdefiniert wurde, legt die Vermutung nahe, dass er **ohne hinlängliche wissenschaftliche Evidenzgrundlage** – insbesondere zur Abwägung der Kanalisierungswirkung – erstellt wurde. Es ist daher – selbst wenn eine praktische Umsetzung möglich wäre – von **einer mangelhaften Effektivität bei der Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages** auszugehen.

---

### 3.2.5 Identitätsverifikation

Die Feststellung von Alter und Identität des Kunden ist die **Grundlage einer Vielzahl von Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz**. Dementsprechend bedeutsam ist sie auch für die Wirksamkeit derselben – insbesondere um sicherzustellen, dass sie nicht umgangen werden kann. Während die Alters- und Identitätsfeststellung im landgestützten Angebot über den **persönlichen Kontakt** zum Kunden sehr direkt umgesetzt werden kann, müssen für das Internetangebot **technische Systeme** etabliert werden, die diese Aufgabe mit gleichbleibender Qualität erfüllen. Der Glücksspielstaatsvertrag sieht dabei eine Alters- und Identitätsfeststellung vor, die den Kriterien der sog. „geschlossenen Benutzergruppe“ entspricht. Die designierte Aufgabe der geschlossenen Benutzergruppe ist es, schwer jugendgefährdende Inhalte im Internet, bei deren bloßer Betrachtung Schädigungen der Entwicklung von Heranwachsenden befürchtet werden (z. B. Pornographie), vom Zugriff durch Minderjährige gänzlich abzuschotten.

Das kann für Glücksspiel aber nicht der Fall sein, denn insbesondere die Existenz landgestützter Glücksspielangebote ist für Minderjährige klar ersichtlich. Die Einordnung von Glücksspiel in die Kategorie der schwer jugendgefährdenden Themen der geschlossenen Benutzergruppe ist daher zweifelhaft.

In der Tat aber sind **Jugendliche eine besonders ausgeprägte Risikogruppe** für glücksspielbezogene Probleme (Carbonneau et al., 2015; Delfabbro, King und Derevensky, 2016; Delfabbro, King und Griffiths, 2014) und müssen daher durch wirksame Maßnahmen von der Teilnahme abgehalten werden. Bereits die Marktkommunikation muss so gestaltet sein, dass sie den besonderen Risiken Rechnung trägt.

Praktische Umsetzungen der geschlossenen Benutzergruppe setzen zwangsläufig eine Identifizierung im persönlichen Kontakt voraus oder durch Verfahren, die sich eindeutig auf einen persönlichen Kontakt zurückführen lassen. Prüfungen gegen Datenbanken, Prüfungen der eingescannten Ausweisdokumente oder Videoidentifizierung werden als alleinstehende Maßnahme als ungeeignet angesehen, um die Kriterien der geschlossenen Benutzergruppe zu erfüllen. Diese

---

Auflagen führen in allen Fällen zu einer sehr aufwändigen Registrierungsprozedur, die in häufig einen Medienbruch beinhaltet oder eine weitere Registrierung bei einem Dienstleistungsanbieter für Identitätsverifikationen erfordert. Das ist ein **Aufwand, den viele Verbraucher nicht bereit sind, für ein Unterhaltungsprodukt auf sich zu nehmen** – insbesondere, wenn nicht-lizenzierte Anbieter eine deutlich schnellere und unkompliziertere Registrierung anbieten.

Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen kann relativ einfach anhand der in Kapitel 3.1.1 beschriebenen Prävalenzdaten überprüft werden. Dabei kann man nicht von einem völligen Scheitern sprechen. Die Daten weisen darauf hin, dass das Problem der Teilnahme Minderjähriger an Glücksspielen zwar beträchtlich, aber zumindest rückläufig ist. In jedem Fall muss aber die Schwerpunktsetzung bemängelt werden: Die Probleme der Teilnahme Minderjähriger an kommerziellen Glücksspielen liegen nahezu vollständig im Bereich jener landgestützten Glücksspielformen, die für Minderjährige relativ leicht erreichbar sind, insbesondere bei den staatlich angebotenen Sofortlotterien.

Diese Erkenntnis ist zudem wenig überraschend. Schon die Notwendigkeit der Verwendung eines elektronischen Zahlungsmittels macht Online-Glücksspiel relativ schwer verfügbar für Minderjährige, während ein wenig Kleingeld und das mangelnde Unrechtsbewusstsein eines Betreibers ausreichen, um Zugang zu Sofortlotterierprodukten und anderen Formen des Glücksspiels zu erhalten. Der Handlungsbedarf, um effektive Maßnahmen herzustellen, liegt dabei weit weniger bei der Konzeption strengerer Auflagen, sondern vielmehr bei der stringenten Umsetzung grundlegender Alterskontrollen. Bedenkt man, dass ein Teil der Jugendlichen in Begleitung Erwachsener Zugang zu Glücksspielprodukten erhält, so müssen ebenfalls Lösungsansätze gefunden werden, die bei den Erziehungsberechtigten ansetzen. Eine stärkere Aufklärung von Eltern und Gastronomiepersonal sowie eine verstärkte präventive Schulung der Jugendlichen könnten hier Vorteile bringen, denn oftmals ist weder Eltern noch Gaststättenpersonal klar, dass auch das Spiel Minderjähriger in Begleitung Erwachsener illegal und verboten ist bzw. sie sind sich der Risiken nicht bewusst.

### 3.2.6 Kundeninformation und Risikobewusstsein

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht vor, Verbraucher mit **grundlegenden Informationen über Glücksspielanbieter und das jeweils angebotene Glücksspielprodukt** auszustatten. Der Glücksspielanbieter muss seine Kunden gemäß § 7 GlüStV konkret über die folgenden Inhalte in Kenntnis setzen:

1. alle Kosten, die mit der Teilnahme verbunden sind,
2. Höhe aller Gewinne,
3. wann und wo alle Gewinne veröffentlicht werden,
4. Prozentsatz der Auszahlungen für Gewinne vom Einsatz (Auszahlungsquote),
5. Informationen zu den Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten,
6. Annahmeschluss der Teilnahme,
7. Verfahren, nach dem der Gewinner ermittelt wird, insbesondere die Information über den Zufallsmechanismus, welcher der Generierung der zufallsabhängigen Spielergebnisse zugrunde liegt,
8. wie die Gewinne zwischen den Gewinnern aufgeteilt werden,
9. Ausschlussfrist, bis wann Gewinner Anspruch auf ihren Gewinn erheben müssen,
10. Name des Erlaubnisinhabers sowie seine Kontaktdaten (Anschrift, E-Mail, Telefon),
11. Handelsregisternummer (soweit vorhanden),
12. wie der Spieler Beschwerden vorbringen kann und
13. das Datum der ausgestellten Erlaubnis.

Zudem sind Glücksspielanbieter verpflichtet, auf die **Suchtrisiken des Produkts** hinzuweisen.

Damit entsprechen die Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrags dem grundlegenden Prinzip der informierten Entscheidung. Dieses hat nicht nur eine zentrale Bedeutung im allgemeinen Verbraucherschutz<sup>31</sup>, sondern ist auch eine re-

---

31 Vgl. [http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/ucp\\_guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/ucp_guidance_en.pdf), abgerufen am 25. April 2017.

levante Komponente der Suchtprävention (Blaszczynski et al., 2008, 2011). In diesem Licht sind auch **Erkenntnisse zur sehr begrenzten Wirksamkeit von Spielerinformationen und Warnhinweisen** zu bewerten (Cloutier et al., 2006; Steenbergh et al., 2004, Williams und Conolly, 2006): Es ist sehr unwahrscheinlich, dass ein **Warnhinweis allein zu einer Verhaltensänderung** zugunsten des erwünschten, risikoarmen Verhaltens führt, und damit ist es auch unrealistisch, ein Präventionskonzept zentral um Warnhinweise herum zu konzipieren. Allerdings wäre das Fehlen eines Warnhinweises eine eklatante Verletzung der grundlegenden Prinzipien des Verbraucherschutzes. Daher kommen Produktinformationen und Warnhinweisen eine wegbereitende Funktion für weitere Präventionsmaßnahmen zu. Allerdings ist der Glücksspielstaatsvertrag sehr allgemein gehalten, wenn es zur Ausführung von Warnhinweisen kommt. Existierende Evidenz (Auer und Griffiths, 2014; Cunningham, Hodgins und Toneatto, 2011; Monaghan und Blaszczynski, 2010; Wood und Wohl, 2015) hätte zu geeigneten Konkretisierungen anleiten können, um Warnhinweise zu optimieren. Denn basierend auf diesen Erkenntnissen muss davon ausgegangen werden, dass die Informationen und Warnhinweise, wie sie vom Glücksspielstaatsvertrag vorgesehen sind, zwar die Anforderungen des Verbraucherschutzes erfüllen, darüber hinaus aber keine suchtpreventive Wirkung entfalten.

Ein weiteres zentrales Thema des Verbraucherschutzes befasst sich damit, Kunden die Möglichkeit zu geben, **Streitigkeiten mit einem Anbieter** auf unbürokratische und kostenschonende Art und Weise zu lösen. Dieses Ziel wird auf europäischer Ebene von der „*Alternative Dispute Resolution Directive*“<sup>32</sup> und insbesondere für Anbieter im Internet von der „*Online Dispute Resolution Regulation*“<sup>33</sup> verfolgt. Im Gegensatz zu Großbritannien, wo schon 2015 beide Regelwerke im Rahmen der Glücksspielregulierung implementiert wurden<sup>34</sup>, finden sie im Glücksspielstaatsvertrag weiterhin keinerlei Berücksichtigung.

Darüber hinaus existieren in Deutschland bislang **keine akkreditierten Streit-**

---

32 Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0063:0079:-DE:PDF>, abgerufen am 25. April 2017.

33 Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0001:0012:-DE:PDF>, abgerufen am 25. April 2017.

34 Vgl. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/news/2014/Alternative-Dispute-Resolution-ADR-directive-update.aspx>, abgerufen am 25. April 2017.

---

**beilegungsstellen**, die im Rahmen der ODR-Plattform der Europäischen Kommission<sup>35</sup> darauf spezialisiert wären, die Rechte von beschwerdeführenden Spielern zu vertreten. Während in Deutschland elf solcher spezialisierten Stellen für Banken bestehen und weitere für Versicherungen, Anwälte, Energiewirtschaft, Nahverkehrsbetreiber usw., befand es der deutsche Gesetzgeber für nicht notwendig, eine Streitbeilegungsstelle für Glücksspielbezogene Beschwerden einzurichten und mit den notwendigen Mitteln auszustatten.

Auch im Kontext der unklaren Rechtssituation muss davon ausgegangen werden, dass der **Glücksspielstaatsvertrag nicht wirksam dazu beigetragen hat, Verbraucher vor betrügerischen Machenschaften zu schützen**. In der Tat scheint sich Deutschland hier bislang vollständig auf die Arbeit der Regulierungsbehörden im Herkunftsland der Glücksspielanbieter zu verlassen, die den deutschen Markt bedienen. Das ist aber schon allein deswegen zwangsläufig unzureichend, weil diese typischerweise keine Verbraucherberatung in deutscher Sprache anbieten.

### 3.2.7 Limits

Sowohl moderate als auch pathologische Spieler neigen dazu, sich gedanklich **Limits für ihr Spielverhalten** zu setzen (Lalande und Ladouceur, 2011). Pathologische Spieler sind aber oft nicht in der Lage, ihr Verhalten hinreichend zu kontrollieren und spielen daher länger und für mehr Budget, als sie es sich eigentlich vorgenommen hatten (Dickerson et al., 1996). Zudem haben sie Schwierigkeiten, spontan das Spiel zu beenden (O'Connor und Dickerson, 2003). Das **Fehlen der Kontrolle über das Spielverhalten** ist daher eines der Erkennungszeichen für pathologisches Glücksspiel (Blaszczynski et al., 2008). Explizite externe Limits sollen hier die Funktion übernehmen, die Konsequenzen von Glücksspiel auf das finanzielle oder zeitliche Budget des Spielers zu begrenzen.

Der deutsche Glücksspielstaatsvertrag sieht für das Online-Glücksspiel – neben den vom Spieler selbst gewählten Einzahlungs- oder Verlustlimits (§ 4 Abs. 5 Nr. 2 2. GlüÄndStV) – ein verpflichtendes Einsatzlimit für alle Spieler vor. Verpflicht-

---

35 Vgl. <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm?event=main.home.show&lng=DE>, abgerufen am 25. April 2017.

tend bedeutet in diesem Kontext, dass dem Verbraucher ein Glücksspielausmaß nur im Rahmen dieses Limits gestattet wird; es ist dem Verbraucher aber nicht gestattet, dieses Limit zu erhöhen oder abzulehnen. Das Einsatzlimit berechnet sich, indem alle Einsätze, die ein Spieler pro Monat getätigt hat, addiert werden. Dabei ist es gleichgültig, ob die Wette gewonnen oder verloren wurde. Wenn diese Summe die Grenze von 1.000 Euro überschreitet, darf eine Wette nicht mehr platziert werden.

Die erste Frage, die sich dabei stellt, ist, welches Schutzziel das Einsatzlimit eigentlich verfolgt. Aus den **getätigten Einsätzen ergeben sich nicht die Kosten für den Spieler**, der mit diesen Einsätzen sowohl gewinnen als auch verlieren könnte. Im Gegensatz zu z. B. einem Verlustlimit oder einem Einzahlungslimit, scheint dieses Limit damit ungeeignet zu sein, das finanzielle Budget des Spielers zu schützen.

Die zweite Frage bezieht sich auf die Natur eines verpflichtenden Limits. Es scheint sich aus der Idee der so genannte „*safe gambling limits*“ (Currie et al., 2008) abzuleiten. Dieses Konzept hatte aber ausschließlich das Ziel, Spielern Anhaltspunkte zu geben, innerhalb welcher finanziellen Grenzen von keinen bzw. minimalen glücksspielbezogenen Risiken ausgegangen werden kann. Es war allerdings nicht die Empfehlung dieser Studie, diese Limits Verbrauchern aufzuzwingen. Nichtsdestotrotz erfüllen auferlegte Limits zumindest Kontroll- und Schutzfunktion dadurch, dass dem Spieler mit dem Erreichen des Limits die Ausgaben bzw. der Zeitaufwand bewusstgemacht werden. Verstärkte Informations- und Spielerschutzmaßnahmen können beim Erreichen der Limits an den Spieler gerichtet werden.

Weitere Studien betonen die Bedeutung der Freiwilligkeit beim Setzen von Limits. Freiwillige Limits werden von Verbrauchern generell gut aufgenommen (Ladouceur, Blaszczynski und Lalande, 2012). Nelson et al. (2008) untersuchten **selbstgesetzte Limits im Internet. Sie konnten deren Wirksamkeit über die bloße Begrenzung des Spielverhaltens hinaus** feststellen. Schon der Akt, ein Limit zu setzen, führte dazu, dass sich das Spielverhalten in eine moderatere Richtung veränderte. Zu vergleichbaren Ergebnissen kamen Auer und Griffiths (2013), wobei diese zwischen finanziellen und zeitlichen Limits unterschieden

und die Erstgenannten als wirksamer befanden.

Broda et al. (2008) untersuchten an Online-Spielern die Effekte von festen, dem Spieler auferlegten Limits. Interessanterweise konnten sie selbst bei Spielern, die das Limit erreichten und dadurch am Weiterspielen gehindert wurden, **keine darauffolgende Verhaltensänderung feststellen**.

Diese Ergebnisse müssen so verstanden werden, dass ein von **außen auferlegtes Limit** vom Verbraucher **nicht akzeptiert** (International Gaming Research Unit, 2007) und daher – sollte sich die Möglichkeit bieten – umgangen wird. Die Möglichkeiten zur Umgehung sind dabei mannigfaltig. Einerseits kann ein Verbraucher bei potenziell jedem lizenzierten Anbieter ein Spielkonto eröffnen und damit das Limit – aufgrund der Begrenzung auf 20 Anbieter gemäß GlüStV – um den Faktor 20 vervielfachen. Sollte das dem Verbraucher zu viel Aufwand sein, kann er auch auf unlizenzierte Anbieter ausweichen.

Die Tatsachen, dass auferlegte Limits generell nicht gut akzeptiert werden und diese in der speziellen Situation in Deutschland extrem leicht umgangen werden können, sprechen nicht für eine Wirksamkeit der Maßnahme. Mit Blick auf Personen mit potenziell riskantem Spielverhalten würde zudem die Möglichkeit lizenzierter Anbieter geschwächt, diese Klientel speziell zu überwachen, da diese ihr Spielverhalten über mehrere Anbieter verteilt, von denen jeder nur noch einen kleinen Ausschnitt sieht. Oder aber diese Spieler wandern ganz in den unregulierten Markt ab, wo sie keinerlei Überwachung mehr unterliegen. Wie Fiedler und Krumma (2013) auch unter Verweis auf Konzepte des Liberalen Paternalismus feststellen, sind **verpflichtende Einzahlungslimit in der geplanten Form höchst problematisch**. Stattdessen schlagen die Autoren vor, für jeden Verbraucher bei der Registrierung ein vordefiniertes Standardlimit festzulegen, ihm aber die Möglichkeit zu geben, das Standardlimit zu erhöhen oder gänzlich aufzuheben.

### 3.2.8 Spielsperre

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht ein länder- und spielformübergreifendes System zur Selbstsperre vor. Die einzige in diesem System angebotene Sperre ist zeitlich unbegrenzt mit einer Mindestdauer von einem Jahr.

---

Die Selbstsperre ist eine **relativ alte und damit gut erforschte Methode** des Spielerschutzes. Die ersten Evaluierungsstudien der Sperrsysteme terrestrischer Spielbanken wurden um die Jahrhundertwende durchgeführt (Ladouceur et al., 2000). Eine erste umfassende Beschreibung der Anforderungen an ein Sperrsystem wurde von Nowatzki und Williams (2002) formuliert. Diese stellten fest, dass ein Sperrsystem folgende Eigenschaften haben sollte:

- aktiv kommuniziert und promotet,
- unwiderruflich für die gesetzte minimale Dauer,
- über den gesamten Rechtsraum ausgerollt und von der Regulierungsbehörde verwaltet,
- anbieter- und spielformübergreifend,
- ID-Verifizierung zur Umsetzung der Sperre,
- Strafen für Spieler und Glücksspielanbieter bei Verletzung der Sperrvereinbarung,
- optionales Beratungsangebot an den Spieler, falls dieser sich entscheidet eine Aufhebung der Sperre zu beantragen,
- verstärkte Schulung der Mitarbeiter.

Während die ursprünglichen Effektivitätsraten der Spielsperre relativ schlecht waren, hat der **technologische Fortschritt insbesondere bei der Identitätsfeststellung zu immer höherer Wirksamkeit geführt** (Hayer und Meyer, 2011). O'Neill et al. (2003) warnen allerdings ausdrücklich davor, die Spielsperre als Allheilmittel des Spielerschutzes zu sehen. Selbst wenn eine Spielsperre durch technische Maßnahmen höchstmögliche Effektivität erreicht, so verhindert sie im besten Fall eine fortgesetzte Selbstschädigung durch die ans Sperrsystem angeschlossenen Formen des Glücksspiels. Sie ist aber keine Form der Behandlung und löst nicht das dahinterliegende Suchtsyndrom des Spielers. Blaszczynski et al. (2007) raten daher an, die Spielsperre eher als Möglichkeit für Betroffene zu sehen, ohne ständige Ablenkung und Versuchung durch Glücksspielangebote, eine Entscheidung darüber treffen zu können, ob sie Hilfe suchen möchten. Aus dieser Perspektive kommt der Überleitung von Spielern in den Hilfssektor eine deutlich größere Bedeutung zu. Um das zu erreichen, ist nicht nur eine sehr gute Ausbildung der Mitarbeiter, sondern auch eine konstruktive Zusammenarbeit mit

---

einschlägigen Hilfs- und Behandlungsanbietern notwendig.

Von der Selbstsperre, wie ursprünglich im Glücksspielstaatsvertrag angedacht, **wurde nur wenig praktisch umgesetzt**. Die länderübergreifende Datenbank wurde nicht für alle Spielformen umgesetzt. Zwar verwenden die Länder die gleiche Software zur Verwaltung der Selbstsperre, die Datenbanken sind aber zum Teil abgeschottet, so dass sich eine Sperre in einem Bundesland nicht auf das Glücksspielangebot in einem angrenzenden Bundesland überträgt.

Ebenso wurde von einer tatsächlich spielformübergreifenden Umsetzung abgesehen. Schon im Gesetz wurden die staatlichen Lotterien für einige Spielformen von der Umsetzung der Sperrliste befreit. Selbst wenn der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die Suchtgefahren von Lotterierprodukten sehr gering sind, ist es schwer zu verstehen, warum Spielsüchtige, die eine Sperre angefragt haben und sich häufig in einer finanziell extrem angespannten Situation befinden, vor Glücksspielausgaben für Lotterierprodukte nicht geschützt werden sollen. Ebenso kam es in der praktischen Umsetzung zu einer Abspaltung der Sperrliste für Spielbanken von jener des gewerblichen Spiels in Spielhallen, sofern es für das betreffende Bundesland überhaupt eine Sperrliste für Spielhallen gibt bzw. gab. Als praktische Konsequenz stehen einem Spieler, der sich in der Spielhalle hat sperren lassen, weiter die Tür zu staatlichen und privaten Spielbanken offen. Das präventive Ziel dieser Regelung bleibt somit unklar.

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht nur eine zeitlich unbegrenzte Sperre mit einer Mindestdauer von einem Jahr vor. Es muss in diesem Zusammenhang angenommen werden, dass eine unbegrenzte Sperre für bestimmte Spieler ein zu endgültiger Schritt ist und diese – in Ermangelung von Alternativen – gar keine schützenden Maßnahmen ergreifen werden (Parke und Rigbye, 2014). Das Fehlen einer niedrighschwelligigen Sperrmöglichkeit könnte daher Akzeptanz und Nutzung der Selbstsperre unterminieren.

Zusätzlich zur **Selbstsperre** existiert die Möglichkeit zur **Fremdsperre**. Diese verpflichtet Glücksspielanbieter aufgrund eigener Beobachtungen oder der Meldung Dritter, einen Spieler zu sperren, wobei die Entscheidungsgrundlage vom Glücksspielanbieter dokumentiert werden muss. Die Fremdsperre kann **gegen**

---

**den Willen des Spielers** auferlegt werden, und gilt für den Geltungsbereich der jeweiligen Sperrliste. Der Spieler kann rechtlich gegen das auferlegte Spielverbot vorgehen.

Wie Hayer und Meyer (2011) bemerken, kann das Angebot der Selbstsperre unzureichend sein, wenn ein Spieler zu einem gewissen Zeitpunkt sein Problem noch nicht erkannt hat oder noch nicht in der Lage ist, sich für eine schützende Maßnahme zu entscheiden. Dieses Problem kann zwar eingegrenzt werden, indem die Spielsperre positiv als schützende Handlung konnotiert und niedrigschwellig angeboten wird. Vollständig kann dieses Problem aber nicht durch die Gestaltung der Selbstsperre gelöst werden. Brooks und Sparrow (2015) sehen daher eine **Verantwortung von Glücksspielanbietern, die über die Einhaltung und Durchsetzung der Selbstsperre hinausgeht**. Diese Form der Fremdsperre basiert darauf, dass Glücksspielanbieter verpflichtet sind, die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen zu nutzen, um zu beurteilen, ob ein Verbraucher in der Lage ist sein Spielverhalten zu kontrollieren. Allerdings müssen bei der Fremdsperre mehrere gegenläufige Interessen gegeneinander abgewogen werden.

Wie Bühringer et al. (2017) feststellen, ist die **Fremdsperre in der vorgesehenen Ausgestaltung ein erheblicher Eingriff in den Freiheitsspielraum** – vergleichbar mit gerichtlich verhängten Nährungsverböten –, insbesondere da kein schuldhaftes Handeln des Spielers dafür als Voraussetzung dient. Im eklatanten Gegensatz zur Schwere der Maßnahme steht die unklare Gestaltung der Rechte und Pflichten der involvierten Parteien. Das **lässt keine stringente Umsetzung** erwarten. Unabhängig davon, wie gut der Mitarbeiter eines Glücksspielunternehmens geschult ist: Zu keinem Zeitpunkt kann er in der Lage sein, ohne direkten Kontakt zum Betroffenen und ohne das Vertrauensverhältnis eines therapeutischen Settings zu beurteilen, ob einem Spieler eine Fremdsperre aufzuerlegen ist. Dies gilt umso mehr, sobald diese Fremdsperre die Rechte des Spielers auch außerhalb des Angebots des jeweiligen Glücksspielanbieters einschränken würde. Wie Fiedler (2014) empirisch am Beispiel deutscher Spielbanken zeigen konnte, kann nicht realistisch davon ausgegangen werden, dass Glücksspielanbieter dieser Verpflichtung zur Fremdsperre nachkommen und dabei selbst riskieren, vom gesperrten Spieler verklagt zu werden.

---

Nach Ablauf der Mindestdauer von einem Jahr kann eine Aufhebung von Selbst- und Fremdsperre durch den betroffenen Verbraucher beantragt werden. Als Teil des Aufhebungsprozesses hat der Glücksspielanbieter zu beurteilen, ob für den **Spieler weiterhin glücksspielbezogene Risiken** bestehen. Abgesehen davon, dass diese Frage **niemals pauschal** mit hinlänglicher Sicherheit verneint werden kann, sind **Glücksspielanbieter wiederum nicht qualifiziert**, diese Frage zu beantworten. Das Problem geht sogar noch weiter: Diagnostische Prozesse, wie sie von Quack und Wejbera (2017) für diesen Zweck vorgeschlagen werden, müssen ebenfalls als ungeeignet angesehen werden. Der Verbraucher befindet sich nicht etwa in einem vertrauensvollen klinischen Setting und sucht um Hilfe. Stattdessen versucht er die Aufhebung seiner Spielsperre zu erreichen und ist bereit, für diesen Zweck die Unwahrheit zu sagen und Testergebnisse zu verfälschen. Verfahren zur Erfassung sozial erwünschter Antworten, wie die eingesetzte SDS-17-Skala (Stöber, 2001), sind zu einem gewissen Grad zwar in der Lage, die individuelle Tendenz zu beschönigenden Antworten zu erfassen. Keinesfalls sind sie aber geeignet, zu entdecken, wenn eine getestete Person bewusst versucht ein Testergebnis zu manipulieren, um einen bestimmten Ausgang zu erreichen (Holden und Book, 2012; Ones, Viswesvaran und Reiss, 1996; Peterson, Griffith und Isaacson, 2011).

Die Frage, ob eine **Aufhebung der Spielsperre möglich ist, wird dadurch zu einem Thema der forensischen Psychiatrie** und benötigt damit ein deutlich umfangreicheres Ausmaß an Auseinandersetzung mit dem Spieler, das in der Praxis aber in keinem Verhältnis zum Thema der Aufhebung der Spielsperre stünde. Als Konsequenz hiervon ist zu befürchten, dass **jede Aufhebung der Spielsperre mit großer Rechtsunsicherheit einhergeht**, was Glücksspielanbieter dazu bewegen wird, diese Risiken generell nicht auf sich zu nehmen. Und während es durchaus Vorteile hätte, dass Spielsperren nur noch sehr schwierig wieder aufgehoben werden können, wirkt sich dieser Umstand aber **auch auf die Hemmschwelle von Spielern aus, überhaupt eine Spielsperre zu beantragen**. Zusammenfassend muss daher davon ausgegangen werden, dass das geplante Sperrsystem zwar durchaus **einiges der bestehenden Evidenz zum Thema Spielsperre** berücksichtigt, allerdings ist die **praktische Umsetzung lückenhaft**, da es **nicht vollständig länder- und spielformübergreifend** ausgestaltet wurde. Dies kann zu einer Gefährdung Betroffener führen, die vermeidbar wäre. Ebenso bietet die

---

Ausgestaltung der Spielsperre **weder eine ausreichende Rechtssicherheit für Spieler noch für Glücksspielanbieter**. Beide Gruppen werden daher versuchen, die Maßnahme so wenig wie nur möglich zu nutzen. Das steht im direkten Widerspruch zu dem Ziel, **Spielsperren möglichst niederschwellig** anzubieten. Zuletzt setzt die geplante Umsetzung den Schwerpunkt fast vollständig auf die technische Sicherheit des Sperrsystems, lässt dabei das sehr viel bedeutende **Ziel einer möglichst lückenlosen Überleitung** Betroffener in das Hilffssystem aber nahezu unberührt. In der aktuellen Situation sind weniger als ein Viertel der Spielsüchtigen bereit, formelle Hilfe aufzusuchen (Meyer et al., 2011). Es ist nicht ersichtlich, wie die geplante Ausgestaltung der Spielsperre dieses Problem adressieren könnte.

### 3.3 Ausblick auf den Glücksspielstaatsvertrag 2018

Bezogen auf Jugendschutz, Spielerschutz und Spielsuchtprävention hat sich in der für 2018 geplanten Neuauflage des Glücksspielstaatsvertrags wenig geändert. Die einzige Ausnahme betrifft eine Änderung bei der Angebotsbegrenzung durch quantitative Begrenzungen im Sportwettenbereich (vgl. Kapitel 3.2.1). Hier soll die Begrenzung der Anzahl der zu erteilenden Konzessionen aufgehoben werden. Zwar hat diese geplante Änderung den Effekt, dass im Internet keine quantitative Begrenzung des Angebots mehr zum Tragen kommt, allerdings bedeutet das keine Abkehr von diesem in sich fehlerhaften Gesamtkonzept. Beim landgestützten Angebot sollen weiterhin – über die Hintertür der Ausführungsgesetze der Länder – quantitative Grenzen für die Anzahl der Spiel- und Wettgelegenheiten festgelegt werden.

Das ist schon isoliert betrachtet **bemerkenswert**, bedeutet es doch, dass die **weltweite Suchtforschung aus Sicht des deutschen Gesetzgebers seit 2012 keine relevanten Erkenntnisse erbracht hätte**, die nennenswerte Verbesserungen am Glücksspielstaatsvertrag zur Anpassungen an den aktuellen Stand der Forschung notwendig gemacht hätten.

Wie in Kapitel 3.2 ausgeführt, entsprechen die vorgesehenen **Maßnahmen zum Spieler- und Jugendschutz** in der Tat **nicht dem aktuellen Stand der Wissenschaft**. Sie werden daher voraussichtlich **keine Wirksamkeit erzielen**. Dies ist besonders bedenklich, da die Rate glücksspielbezogener Probleme in der Bevöl-

---

kerung höher liegt als im Jahr 2007 – und das bei einer dramatisch gesunkenen Teilnahme an Glücksspielangeboten. Der deutsche Gesetzgeber hat damit offenbar eher die **Nutzung von Glücksspielen bekämpft** anstatt tatsächlich die **Entstehung und die Konsequenzen von Spielsucht**. Es steht zu befürchten, dass sich diese Entwicklung auch mit der Umsetzung des neuen Glücksspielstaatsvertrages 2018 fortsetzen wird, denn schließlich sieht der 2. GlüAndStV im Bereich der Suchtprävention keine gesetzgeberischen Änderungen vor.

Ziel ist es nun, aufzuzeigen, wie es zu einer kontinuierlichen Verbesserung des Spielerschutzes kommen kann. Hier werden unter anderem andere Märkte und deren Regulierung als weitere Quellen hinzugezogen. Kapitel 3.4 befasst sich konkret damit, wie andere EU-Mitgliedsstaaten den Glücksspielmarkt reguliert haben und was aus deren Erfahrungen gelernt werden kann.

### 3.4 Optimierungspotenziale anhand internationaler Fallbeispiele

#### 3.4.1 Deutschland

**Abbildung 3-6: Parameter der Spielerschutzmaßnahmen in Deutschland**

Quantitative Begrenzungen	20 lizenzierte Anbieter
Begrenzungen des Produktangebots	Online-Casino verboten
Spezifische Begrenzungen bei Livewetten	Verbot von Ereigniswetten
Werberegulierung	Einschränkungen bei Werbemethoden, Zeiten und Inhalten
Identitätsverifikation (online)	14 Tage vorläufiges Konto; <i>Face-to-Face</i> -Verifikation basierend auf KJM
Kundeninformation	Kundeninformation, Suchthinweis
Limits (online)	Auferlegtes Einsatzlimit i. H. v. 1.000 Euro, selbstgewählte Einzahlungs- und Verlustlimits bei Registrierung
Spielsperre	Zeitlich unbegrenzt

Quelle: eigene Darstellung.

### 3.4.2 Schleswig-Holstein

**Abbildung 3-7: Parameter der Spielerschutzmaßnahmen in Schleswig-Holstein**

Quantitative Begrenzungen	Keine
Begrenzungen des Produktangebots	Keine
Spezifische Begrenzungen bei Livewetten	Keine
Werberegulierung	Einschränkung bei Werbeeinhalten basierend auf selbstregulatorischen Kodices
Identitätsverifikation (online)	Datenbankbasierte Identifikation (via Schufa) zur Kontoeröffnung, 14 Tage vorläufiges Konto, Ein-sendung von Ausweiskopie
Kundeninformation	Kundeninformation, Suchthin-weis, Hotline, Safe Server
Limits (online)	Selbstgewählte Einzahlungslimits
Spielsperre	Spielpause, temporär und unbe-grenzt; anbieterübergreifende Datenbank

Quelle: eigene Darstellung.

Prävalenzverlauf:

Hanewinkel et al. (2015) haben die Auswirkungen des Regulierungsprozesses in Schleswig-Holstein im Vergleich zu dem im restlichen Deutschland untersucht. Zu diesem Zweck wurden Prävalenzdaten vor 2012 und nach 2013 jeweils in Schleswig-Holstein und im restlichen Bundesgebiet erhoben und verglichen. Die Autoren stellen fest, dass die Spielteilnahme in Schleswig-Holstein – insbesondere bei Lotterien – etwas über dem deutschen Durchschnitt liegt. Eine Erhöhung über den Prozess der Regulierung konnte aber nicht festgestellt werden. Bezüglich der **Spielsuchtprävalenz können keine Unterschiede zwischen Schleswig-Holstein und Deutschland festgestellt** werden. Eine mögliche Erklärung hierfür könnte allerdings die vergleichsweise kurze Zeitspanne zwischen Liberalisierung und Messung der Problemprävalenz sein. Zusammenfassend stellen die Autoren fest, dass ihre Ergebnisse **gegen eine spielfördernde Wirkung der Glücksspielregulierung** in Schleswig-Holstein sprechen.

### 3.4.3 Frankreich

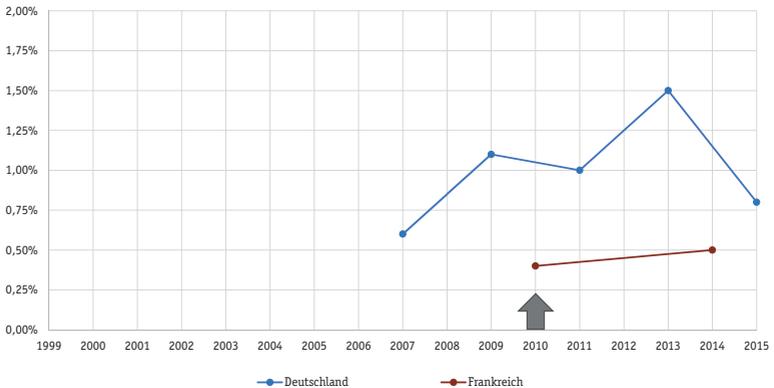
**Abbildung 3-8: Parameter der Spielerschutzmaßnahmen in Frankreich**

Quantitative Begrenzungen	Keine
Begrenzungen des Produktangebots	Online-Casino (außer Poker) verboten
Spezifische Begrenzungen bei Livewetten	Keine
Werberegulierung	Einschränkungen bei Werbemedien, Zeiten und Inhalten
Identitätsverifikation (online)	30 Tage vorläufiges Konto; <i>Face-to-Face</i> -Verifikation via Postident
Kundeninformation	Kundeninformation, Suchth Hinweis, öffentliche Hotline, Regulierungsbehörde als ADR-Stelle, Safe Server
Limits (online)	Selbstgewählte Einsatz- und Einzahlungslimits bei Registrierung
Spielsperre	Temporär und unbegrenzt; spieltyp- und anbieterübergreifende Datenbank

Quelle: eigene Darstellung.

Prävalenzverlauf:

**Abbildung 3-9: Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Frankreich über den Prozess der Regulierung und Deutschland**



Quelle: Costes et al., 2011, 2015.

Einige wesentliche Bereiche des Spielerschutzes seitens der Glücksspielanbieter sind in der französischen Glücksspielgesetzgebung bereits benannt. Hierzu gehören die Bereitstellung von Informationsmaterialien hinsichtlich der Hilfsangebote bei bestehenden oder sich entwickelnden Spielproblemen und das Verbot, den Verbrauchern Spielkredite einzuräumen. Darüber hinaus sind Minderjährige vom Spielbetrieb auszuschließen und Werbung hat Hinweise zu den Gefahren des Glücksspiels zu enthalten (Marionneau, 2015). Des Weiteren müssen die Anbieter eine Möglichkeit zur Selbstsperre schaffen (Caillon et al., 2015) und sicherstellen, dass diese auch wirksam ist. Die Kunden sind über die Sperrmöglichkeiten zu informieren (Henseler-Unger et al., 2015).

Den Spielern müssen des Weiteren frei wählbare Limits für den Geldeinsatz sowie eine einfache Kontrolle von Spielzeit, Einsätzen und erlittenen Spielverlusten ermöglicht werden. Die Höhe der Einsatz- oder Verlustlimits ist gesetzlich nicht

vorgeschrieben (Caillon et al., 2015). Höhere Gewinne verbleiben nicht auf dem Spielerkonto, sondern werden auf das private Bankkonto des Spielers transferiert.<sup>36</sup>

Bislang wurden in Frankreich nur wenige vergleichbare, bevölkerungsrepräsentative Prävalenzuntersuchungen durchgeführt (Costes et al., 2011, 2015). Aus den vorliegenden Daten ergibt sich aber, dass die Prävalenzrate glücksspielbezogener Problem in Frankreich verhältnismäßig niedrig war und sich durch die Marktregulierung nicht in relevantem Ausmaß verändert hat. Tovar, Costes und Eroukmanoff (2013) äußern sich allerdings besorgt über die bestehend hohe Nutzung unregulierter Angebote. So stellen sie fest, dass nur zwischen 40 und 55 Prozent der Kunden ausschließlich auf regulierten Seiten spielen. Insbesondere in der ungebrochenen Nutzung der in Frankreich verbotenen Online-Casinospiele sehen die Autoren ein Problem mit rund 600 Online-Casino-Webseiten, die spezifisch auf den französischen Markt zielen.

Daraus lassen sich Analogien für die ebenso in Deutschland verbotenen Online-Casinospiele ableiten. Das grundsätzliche Fehlen der Kanalisierung einer ganzen Kategorie von Glücksspielen in geordnete Bahnen wird mit großer Wahrscheinlichkeit zum Scheitern der Präventionsstrategie führen, da sich ein relevanter Teil des Marktes jeglicher regulatorischen Überwachung entzieht.

---

36 Vgl. Quelle: [http://www.avocat.de/ffnung-des-marktes-der-online-wettspiele-in-frankreich\\_167.html?PHPSESSID=ef41a708ba75adf4cf0d24c4a216e5e4](http://www.avocat.de/ffnung-des-marktes-der-online-wettspiele-in-frankreich_167.html?PHPSESSID=ef41a708ba75adf4cf0d24c4a216e5e4), abgerufen am 25. April 2017.

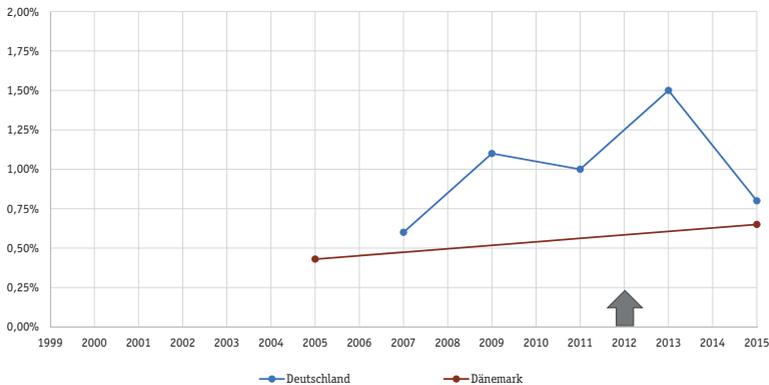
---

### 3.4.4 Dänemark

**Abbildung 3-10: Parameter der Spielerschutzmaßnahmen in Dänemark**

Quantitative Begrenzungen	Keine
Begrenzungen des Produktangebots	Keine
Spezifische Begrenzungen bei Livewetten	Keine
Werberegulierung	Einschränkung bei Werbeinhalten
Identitätsverifikation (online)	Government eID
Kundeninformation	Kundeninformation, Regulierungsbehörde als ADR-Stelle, Safe Server
Limits (online)	Selbstgewählte Einzahlungslimits
Spielsperre	Spielpause, temporär und unbegrenzt; spieltyp- und anbieterübergreifende Datenbank (RO-FUS)

Quelle: eigene Darstellung.

Prävalenzverlauf:**Abbildung 3-11: Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Dänemark über den Prozess der Regulierung und Deutschland**

Quelle: Fridberg und Birkelund, 2016.

Auch in Dänemark ist der Glücksspielmarkt seit 2012 weitgehend reguliert und liberalisiert. Während Sportwetten, Spielautomaten und – anders als in Frankreich – Online-Casinospiele für eine unbegrenzte Anzahl von Anbietern freigegeben wurden, ist die Anzahl der ausgegebenen Lizenzen für Spielbanken, Poker und Wohlfahrtslotterien begrenzt. Die Lotterien und Pferde- bzw. Hunderennen unterstehen hingegen weiterhin dem Monopol der *Danske Spil*. Während in Frankreich die Auszahlungsrate für Sportwetten auf 85 Prozent begrenzt ist, existieren in Dänemark keine solchen Vorgaben. Entsprechend liegen die Raten für Sportwetten bei 90 Prozent und für Online-Casinospiele bei 96 Prozent.<sup>37</sup>

Den Lizenznehmern sind eine Reihe von Maßnahmen zum Spielerschutz auferlegt worden. So beträgt das Mindestalter für die Spielteilnahme 18 Jahre. Hier-

37 Vgl. <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/nyheder-downloads/Q1%202015.pdf>, abgerufen am 17. April 2017.

von ausgenommen sind die Lotterien, an denen ab 16 Jahren teilgenommen werden darf. Die Anbieter müssen ihren Kunden ausführliche Informationen zu den Konditionen des Spielangebotes zur Verfügung stellen. Bei der Registrierung eines Online-Kontos hat eine Identitätsprüfung gegen eine staatlich verwaltete eID-Bürgerdatenbank zu erfolgen. Diese dient sowohl dazu, die Wahrung der Altersgrenze zu gewährleisten, als auch dazu, das Spielverbot für gesperrte Spieler durchzusetzen. Letztere sind in einer speziell hierfür angelegten Datenbank registriert, dem „*Register of self-excluded players*“ (ROFUS). Sperrungen sind für ein, drei oder sechs Monate oder aber unbegrenzt möglich. Von letztgenannter Möglichkeit machen ungefähr 65 Prozent aller sperrwilligen Spieler Gebrauch. Eine gewollte lebenslange Sperre kann auf Wunsch des Spielers frühestens nach einem Jahr aufgehoben werden. Pro Jahr werden etwa 1.500 Personen neu in die Sperrdatei aufgenommen. 2015 verzeichnete ROFUS mehr als 5.100 gesperrte Spieler. Mehr als drei Viertel von ihnen waren männlich.

Des Weiteren sind die Glücksspielanbieter verpflichtet, den Spielern eine detaillierte Übersicht über Gewinne und Verluste zu ermöglichen und mit auf Glücksspielprobleme spezialisierte Hilfseinrichtungen zu kooperieren. Werbung für nicht lizenzierte Angebote ist in Dänemark strafbar. Verboten sind darüber hinaus Wetten auf Sportereignisse, an denen Minderjährige teilnehmen (van Rompuy, 2015). Die dänische Glücksspielaufsicht hat zudem das Recht, Internetseiten und Bezahlmöglichkeiten von illegalen Anbietern zu blockieren.

Für Dänemark liegt eine sehr aktuelle Studie zum Glücksspielverhalten und zu den Glücksspielproblemen vor (Fridberg und Birkelund, 2016) In dieser sind die Ergebnisse einer ähnlich durchgeführten Studie aus dem Jahre 2005 vergleichend dargestellt. Dabei wurde über einen Zeitraum von zehn Jahren ein leichter Anstieg der Prävalenzrate glücksspielbezogener Probleme festgestellt, sodass Dänemark heute nur mehr im europäischen Mittelfeld liegt. Um eine Aussage dahingehend treffen zu können, wie attraktiv illegale Glücksspielangebote im Internet trotz Liberalisierung dieses Marktes noch sind, ist im Januar 2015 eine Onlinebefragung mit 4.673 Personen durchgeführt worden. In dieser gaben acht Prozent der Online-Sportwetter an, dass sie auch schon einmal bei nicht-lizenzierten Anbietern gespielt haben (*Danish Online Gambling Association, 2015*).

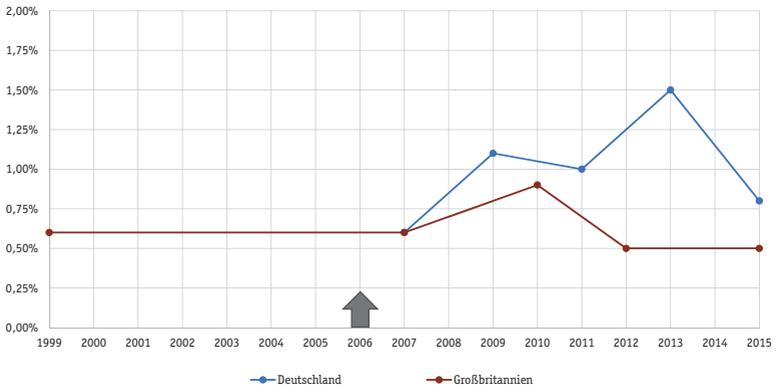
---

### 3.4.5 Großbritannien

**Abbildung 3-12: Parameter der Spielerschutzmaßnahmen in Großbritannien**

Quantitative Begrenzungen	Keine
Begrenzungen des Produktangebots	Keine
Spezifische Begrenzungen bei Livewetten	Keine
Werberegulierung	Einschränkung bei Werbezeiten und Werbeinhalten
Identitätsverifikation (online)	Identifikation über kommerzielle Datenbanken
Kundeninformation	Kundeninformation, akkreditierte ADR-Stellen
Limits (online)	Selbstgewählte Einzahlungslimits bei Registrierung, Zeitmanagementsystem
Spielsperre	Temporär und unbegrenzt

Quelle: eigene Darstellung.

Prävalenzverlauf:**Abbildung 3-13: Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Großbritannien über den Prozess der Regulierung und Deutschland**

Quelle: Sproston, Erens und Orford, 2000; Wardle et al., 2007, 2011, 2014; UK Gambling Commission, 2016.

Inhaltlich ging die Liberalisierung des britischen Glücksspielmarktes sehr weit. Über Whitelisting-Abkommen waren auch Anbieter aus einer Vielzahl anderer europäischer Regulierungen zugelassen. Erst 2015 hat Großbritannien auf eine „*point-of-consumption*“-Regulierung umgestellt, durch die alle Marktteilnehmer, die ihr Angebot an britische Verbraucher richten, unter die Aufsicht britischer Regulierungsbehörden fallen.

Während Großbritannien der Werbung von Glücksspielanbietern prinzipiell positiv gegenübersteht, gewährt die Glücksspielregulierung der unabhängigen „*Advertising Standards Authority*“ weitreichende Befugnisse, um gegen Werbinhalte vorgehen zu können, die Jugendliche oder vulnerable Spieler schädigen

könnten. Während die dem zu Grunde liegenden CAP<sup>38</sup> und BCAP<sup>39</sup> Standards die Grundlage für Werberegularien in anderen EU Mitgliedsstaaten gebildet haben, zeigt sich die besondere Effektivität des britischen Systems im raschen und konsequenten Vorgehen gegen unerlaubte Werbeinhalte. Allein im vergangenen Jahr fanden 75 Untersuchungen gegen Glücksspielanbieter statt, von denen in der überwiegenden Mehrheit die fraglichen Werbeinhalte rasch vom Glücksspielanbieter entfernt wurden.<sup>40</sup> Falls sich Glücksspielanbieter nicht kooperativ zeigen, stehen der Regulierungsbehörde weitreichende Befugnisse zur Sanktionierung der Regelverletzungen zur Verfügung.<sup>41</sup>

Da Großbritannien – ähnlich wie Deutschland – über kein ausgereiftes bzw. weit verbreitetes eID System verfügt, wird die Identifizierung der Kunden mit Hilfe von kommerziellen Datenbankanbietern durchgeführt. Dieser Prozess benötigt in den meisten Fällen keine direkte Interaktion mit dem Verbraucher und hat eine hohe Trefferquote. Dadurch wird die sehr strenge Anforderung, jedes Konto innerhalb von maximal drei Tagen zu verifizieren, praktisch umsetzbar.

In Bezug auf Limits versucht Großbritannien – ähnlich wie Frankreich –, dem Verbraucher Einzahlungslimits schon bei der Registrierung von Online-Spielkonten nahezubringen. Der Nutzer hat aber jederzeit die Möglichkeit, das Setzen von Limits abzulehnen und diese später auch zu ändern.

Während es für Glücksspielanbieter in Großbritannien verpflichtend ist, eine Spielsperre anzubieten, erstreckt sich diese isoliert nur auf den Anbieter, bei dem sie beantragt wurde. Die *UK Gambling Commission* arbeitet derzeit allerdings an der Umsetzung eines Sperrsystems, das landesübergreifend alle Ar-

---

38 Vgl. [https://www.asa.org.uk/type/non\\_broadcast/code\\_section/16.html](https://www.asa.org.uk/type/non_broadcast/code_section/16.html), abgerufen am 17. April 2017.

39 Vgl. [https://www.asa.org.uk/type/broadcast/code\\_section/17.html](https://www.asa.org.uk/type/broadcast/code_section/17.html), abgerufen am 17. April 2017.

40 Vgl. [https://www.asa.org.uk/codes-and-rulings/rulings.html?q=&date\\_period=past\\_year&from\\_date=&to\\_date=&topic=7509B48E-504B-4E08-9C053A2BF9DA5021](https://www.asa.org.uk/codes-and-rulings/rulings.html?q=&date_period=past_year&from_date=&to_date=&topic=7509B48E-504B-4E08-9C053A2BF9DA5021), abgerufen am 17. April 2017.

41 Vgl. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/news/2017/Gambling-business-fined-for-misleading-advertising.aspx>, abgerufen am 17. April 2017.

---

ten von Glücksspielen und alle lizenzierten Anbieter berücksichtigen soll.<sup>42</sup> Die Fremdsperre ist über die Sorgfaltspflichten des Glücksspielanbieters implementiert: So wird diesem auferlegt, alle vorliegenden Daten zu berücksichtigen, wenn es darum geht, zu beurteilen, ob ein Spieler in der Lage ist, sein Spielverhalten zu kontrollieren. In diesem Kontext kam es in der Vergangenheit auch zu empfindlichen Sanktionen.<sup>43</sup>

Großbritannien ist weltweit einer der am besten erforschten Glücksspielmärkte. Mit einer initialen Glücksspielprävalenzstudie in 1999 und vier Wiederholungsmessungen seit 2007 liegt eine relativ breite Evidenzbasis über die Auswirkungen der Liberalisierung des Glücksspielmarktes im Jahr 2005 vor. Während der gemessene Anstieg der Prävalenzrate glücksspielbezogener Probleme in 2010 von vielen als wahrscheinliche, problematische Auswirkung jener Marktliberalisierung kommentiert wurde (Orford, 2012), kann inzwischen mit hoher Sicherheit festgestellt werden, dass die **Marktliberalisierung keine oder jedenfalls nur sehr kurzfristige negative Auswirkungen** hatte. Die **Prävalenzrate für problematisches und pathologisches Glücksspiel ist niedriger denn je**.

Aus Großbritannien liegen ebenfalls aktuelle Daten zum Spielverhalten Minderjähriger vor (*UK Gambling Commission*, 2016). Durchaus vergleichbar mit jüngsten Zahlen aus Deutschland liegt die Teilnahme Minderjähriger an Glücksspielen bei 16 Prozent. Im Gegensatz zu den Sofortlotterien in Deutschland kann keine Produktgruppe als eindeutig identifizierbarer Hauptverursacher herausgearbeitet werden. Die Zahlen liefern aber auch klare Hinweise zur Wirksamkeit der eingesetzten Maßnahmen zum Jugendschutz im Internet: Nur zwei Prozent der Jugendlichen haben im Beobachtungszeitraum irgendeine Form von Online-Glücksspielen oder Wetten genutzt.

---

42 Vgl. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/for-gambling-businesses/Compliance/General-compliance/Social-responsibility/Self-exclusion/Non-remote-self-exclusion.aspx>  
<http://www.gamblingcommission.gov.uk/for-gambling-businesses/Compliance/General-compliance/Social-responsibility/Self-exclusion/Online-multi-operator-self-exclusion-scheme.aspx>, abgerufen am 17. April 2017.

43 Vgl. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/public-statements/Paddy-Power-public-statement-February-2016.pdf>, abgerufen am 17. April 2017.

---

### **3.5 Zwischenfazit und Ansatz für einen evidenzbasierten Spieler- und Jugendschutz**

Im Verlauf der Debatte um die deutsche Glücksspielregulierung, die sich inzwischen über mehr als ein Jahrzehnt erstreckt, gab es zu jeder Zeit Vorschläge, wie man einzelne Problempunkte lösen könnte. Insbesondere das isolierte Behandeln von Problemen ist aber insoweit nicht unproblematisch, da hierdurch im schlimmsten Fall die Kohärenz der gesamten Glücksspielgesetzgebung gefährdet wird. Es ist daher sowohl aus rechtlichen als auch aus Präventionsgründen ein Gesamtkonzept zu entwickeln. Im Rahmen des fünfjährigen von der EU geförderten ALICE-RAP-Forschungsprojektes, an dem 200 Suchtforscher aus allen EU-Mitgliedstaaten teilgenommen haben, ist ein erstes ganzheitliches Maßnahmenpaket als Empfehlung an die Europäische Kommission (Bühringer et al., 2013) entstanden. Auf Basis dieser Empfehlungen haben Bühringer, Kotter und Kräplin (2016) ein konkreteres Maßnahmenpaket für einen effektiven Jugend- und Spielerschutz in Deutschland ausgearbeitet (vgl. Abb. 3-14). Sie fordern eine Abkehr von der vorherrschenden Strategie einer Begrenzung der Glücksspielangebote, die nach Auffassung der Autoren nur geringe Effekte zeigt. Stattdessen plädieren sie für eine Stärkung des qualitätsbezogenen Verbraucherschutzes. Hierzu gehört neben den in Abb. 3-14 genannten Maßnahmen auch eine zentrale Regulierungsbehörde, die für alle Glücksspielarten zuständig ist.

**Abbildung 3-14: Regulatorische Empfehlungen nach Bühringer**

Bereich	Faktoren
Umweltmerkmale	Soziales Umfeld des Glücksspielens
Glücksspielmerkmale	Glücksspiel-standorte
Personenmerkmale	<p><b>Alle Personen</b> (universelle Prävention)</p>
	<p><b>Vulnerable Personen</b> (selektive Prävention)</p>
	<p><b>Personen mit pathologischem Glücksspielen</b> (indizierte Prävention)</p>

Quelle: Bühringer et al., 2016: 26.

<b>Maßnahmen</b>	
(1)	Zielgruppenspezifische Information, Aufklärung und Erziehung (Schule, Lehre, Elternhaus, Freizeit)
(2)	Werbeverbot für Zielgruppe der Jugendlichen
(3)	Werbebeschränkung kritischer Inhalte für vulnerable Personen
(4)	Zugangs- und Teilnahmeverbot für Jugendliche
(1)	Festlegung von Glücksspielstandorten/-gebieten nach städtebaulichen Charakteristika
(2)	Beschränkung von Glücksspielstandorten/-gebieten nach soziodemographischen Charakteristika (u. a. Gegenden mit hohen Risikofaktoren: z. B. Jugendliche, Migranten, Arbeitslose)
(3)	Festlegung zusätzlicher Qualitätsmerkmale je nach Standort
(1)	Sichere Altersüberprüfung
(2)	Spielerkarte und verpflichtende Festlegung eines Limits
(3)	Verständliche und deutliche Informationen: Mechanismen, Gewinne, Verluste, Risiken, Risikomerkmale, Hilfemöglichkeiten
(4)	Automatische elektronische Rückmeldung: Spielzeit, Einsätze, Gewinne, Verluste
(1)	Automatische elektronische Rückmeldung über riskantes Spielverhalten plus Warn- und Hilfefinweise bzw. Rückmeldung durch Personal: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Limitbegrenzung</li> <li>b. Auszeiten</li> <li>c. Beratungs- und Hilfeangebote</li> </ul>
(2)	Automatische elektronische Rückmeldung über Limiterreichung plus Warn- und Hilfefinweise
(3)	Beendigung personenbezogener Werbung bei riskantem Spielverhalten
(4)	Erinnerung an vorherige Phasen riskanten Spielverhaltens bei erneutem Glücksspielen
(5)	Selbstsperre
(1)	Rasche und vollständige Spielunterbrechung bei Merkmalen von pathologischem Glücksspielen, z. B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Mehrfacher und kurzfristiger Wunsch nach Limiterhöhung</li> <li>b. Beschwerden, starke Erregung</li> <li>c. Schulden</li> <li>d. Informationen Dritter</li> <li>e. Mehrfache Selbstsperre</li> </ul>
(2)	Selbstsperre (mindestens sechs Monate, Beendigung nach Spielerwunsch)
(3)	Fremdsperre (mindestens ein Jahr, Beendigung nach Gutachten)
(4)	Verpflichtende Beratung/Therapie vor erneutem Spielbeginn

Basierend auf der Evaluierung bestehender Maßnahmen und international erprobter Alternativen, sowie früheren Empfehlungspaketen sollen ergänzend die folgenden **zehn Empfehlungen** formuliert werden:

### **Empfehlung 1: Lernende Regulierung**

Als grundlegender Aspekt für das Funktionieren des Jugend- und Spielerschutzes als Teil der Glücksspielregulierung soll hier ein **evidenzbasierter Prozess** vorgeschlagen werden. Das ist besonders deswegen relevant, weil die Forschung im Bereich der Verhaltenssuchte noch sehr jung ist. Es ist daher sehr schwierig, einen umfassenden Katalog an Präventionsmaßnahmen zu postulieren, dessen Wirksamkeit hinlänglich erwiesen ist. Gleichzeitig darf aber auch nicht zugelassen werden, dass der Stand der Präventionsbemühungen stagniert; stattdessen sollte eine **fortlaufende Verbesserung** angestrebt werden. Das ist in Deutschland nicht der Fall. Während einerseits präventive Ziele mit unwirksamen und nicht hinreichend evaluierten Maßnahmen erfüllt werden sollen und der Gesetzgeber sich scheut, deren tatsächliche Wirksamkeit zu evaluieren, besteht andererseits kein System, das sicherstellen würde, dass **neue wissenschaftliche Erkenntnisse generiert werden** und diese in eine **kontinuierliche Verbesserung der Regulierung** einfließen. Um ein solches System einer lernenden Regulierung erreichen zu können, sind folgende Komponenten notwendig:

- Jede regulatorische **Maßnahme sollte klar einem Ziel zugeordnet** sein; die Wirksamkeit der Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels sollte hinlänglich erforscht sein.
- Die **Generierung neuer Evidenz sollte gefördert werden**, indem Glücksspielanbieter zur Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen verpflichtet werden. Das Ziel der Forschung sollte von der Regulierungsbehörde klar umrissen und auf die Erprobung und Evaluierung von Methoden des Jugend- und Spielerschutzes ausgelegt sein.
- Dabei sollten insbesondere die **Möglichkeiten, die moderne Technologien zum Spielerschutz bieten**, im Fokus dieser Forschungs Kooperationen stehen.

- Bevölkerungsrepräsentative Prävalenzstudien sollten als **Maßstab für Erfolg oder Misserfolg eingesetzter regulatorischer Maßnahmen** herangezogen werden. Dabei sollte die zu erreichende Zielsetzung jeder Maßnahme im Voraus definiert werden.
- Regelmäßige Reviews der Maßnahmen sollten sicherstellen, dass sich die **Präventionsbemühungen auf dem neuesten Stand der Forschung** befinden.

Dieser Prozess stellt sicher, dass die **Schwächen einer Regulierung relativ rasch erkannt und basierend auf wissenschaftlicher Evidenz korrigiert** werden können. Dadurch kann auf die häufig praktizierte Notlösung, spekulative – potenziell sogar kontraproduktive – Maßnahmen in eine Regulierung miteinzubeziehen, verzichtet werden. Stattdessen vertraut man zu Beginn auf hinreichend sicheres Wissen und gibt die Richtung vor, in der Verbesserungen am notwendigsten sind.

## **Empfehlung 2: Kanalisierung und Überwachung statt nicht durchsetzbarer Verbote**

Die **Kanalisierung** der Glücksspielnachfrage in geordnete und überwachte Bahnen ist die **Grundlage jeglicher regulatorischen Aufsicht**. Dabei muss berücksichtigt werden, dass der Erfolg der Kanalisierung im Wesentlichen auch vom Endverbraucher abhängt. Selbst wenn es gelingt, alle führenden Marktteilnehmer zu lizenzieren, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass deren Kunden sich ebenfalls in den regulierten Markt kanalisieren lassen.

Doch nur, wenn es gelingt, auch den **Kunden in den regulierten Markt** zu kanalisieren, ist es möglich, dessen **Schutz auf einem angestrebten Niveau** sicherzustellen. Es ist daher von höchster Bedeutung, dass der Verbraucher den regulierten Markt als vorteilhaft wahrnimmt. Ein regulierter Markt, in dem der **Kunde sich allerdings benachteiligt sieht** (z. B. dadurch, dass nachgefragte Spiele nicht angeboten werden oder die Spielbedingungen merklich schlechter sind als bei unlizenziierten Anbietern), wird **generell nicht in der Lage sein, die Nachfrage erfolgreich zu kanalisieren**.

---

Es muss daher ein lizenziertes Angebot ermöglicht werden, das

- für den **Verbraucher klar ersichtliche Vorteile** bei Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit bietet,
- **alle nachgefragten Arten von Spielen** anbietet,
- in der **Produktgestaltung einen Kompromiss** findet, der das von allen Interessensgruppen angestrebte **Schutzniveau** bietet und dabei gleichzeitig weiterhin der Kundennachfrage entspricht.

### **Empfehlung 3: Werberichtlinien basierend auf inhaltlichen und kontextuellen Vorgaben**

**Werbung** ist ein **zentrales Instrument** der Kanalisierung. Dadurch können lizenzierte Anbieter sich von unlizenzierten abheben. Vergleichbar mit den britischen CAP- und BCAP-Standards<sup>44</sup> sollte daher eine klare und eindeutige Liste mit unerlaubten Werbeinhalten und -botschaften erstellt werden.

Wie herausgearbeitet wurde, kann Werbung aber ebenfalls eine **Bedrohung für Minderjährige und vulnerable Spieler** darstellen. Es müssen daher Werbeinhalte vermieden werden, die insbesondere diese Gruppen ansprechen. Bestehende Codizes wie z. B. jener des Deutschen Werberates<sup>45</sup> können hier als Vorlage dienen. Folgende Inhalte sollten dabei abgehandelt werden:

- Anforderungen zur Herstellung einer verantwortungsvollen Verbraucheransprache,
- Anforderungen zur aktiven Vermittlung eines verantwortungsvollen, moderaten Spielverhaltens,
- Verbot von Werbebotschaften, die vulnerable Spieler gefährden oder sozialen Druck auf diese aufbauen könnten,
- Verbot von Werbebotschaften, die insbesondere Kinder und Jugendliche ansprechen oder die Teilnahme von Kindern und Jugendlichen an Glücksspielen als sozial akzeptabel darstellen.

---

44 Vgl. <https://www.asa.org.uk/codes-and-rulings/advertising-codes.html>, abgerufen am 17. April 2017.

45 Vgl. <http://www.werberat.de/gluecksspiele-0>, abgerufen am 17. April 2017.

---

Zugleich muss in diesem Zusammenhang auch der Kontext, d. h. **beispielsweise die räumliche oder zeitliche Nähe** einer Werbemaßnahme berücksichtigt werden. Auch dieser Kontext kann sich an Minderjährige und vulnerable Spieler richten und somit zu einer weiteren Gefährdung dieser Gruppen führen. Es sollten daher auf **klare Regularien** abgestellt werden, **die diese kontextuelle Nähe definieren**.

Letztlich muss aber auch **Rechtssicherheit für alle am Markt Beteiligten** (Regulierungsbehörde, Verbraucher und Glücksspielanbieter) angestrebt werden. Schon in der Konzeption einer Kampagne sollte gerade dem Werbetreibenden klar sein, ob hierin das Risiko unerlaubter Werbebotschaften liegt. Organisationen, die wie das britische *ClearCast*<sup>46</sup> auf freiwilliger Basis Werbeinhalte prüfen und Empfehlungen abgeben, können ins Leben gerufen werden, um Werbetreibenden zusätzliche Rechtssicherheit zu bieten.

Zuletzt sollte auch betont werden, dass Werbung auch die Möglichkeit bietet, **aktiv verantwortungsvolles Spielverhalten und die Nutzung von Spielerschutzmaßnahmen** zu bewerben, wie dies beispielsweise in Dänemark seitens der Regulierungsbehörde praktiziert wird. Glücksspielanbieter sollten verpflichtet werden im Rahmen des Sozialkonzepts zu dokumentieren und zu evaluieren, inwieweit die getätigte Werbemaßnahmen zu einem verantwortungsvollen Spielverhalten beitragen.

#### **Empfehlung 4: Verbraucherschutz betrifft alle**

Der Glücksspielstaatsvertrag ist insofern einzigartig, als dass einige Themen wie Spielsuchtprävention sehr detailliert abgehandelt werden, andere Themen wie **allgemeiner Verbraucherschutz jedoch oft nur sehr fragmentarisch**. Das wird besonders darin deutlich, dass es kaum Rückhalt für Verbraucher gibt, die gezwungen sind, eine Beschwerde gegen einen Glücksspielanbieter zu führen.

Als ein erster Schritt zur Bereitstellung eines sicheren Marktes für Verbraucher sollte daher sichergestellt werden, dass die Evidenzgrundlage für Beschwerden von einer unabhängigen Stelle (z. B. Regulierungsbehörde) gesammelt und auf-

---

46 Vgl. <http://www.clearcast.co.uk/>, abgerufen am 17. April 2017.

bewahrt wird. Safe Server eignen sich für diesen Zweck. Auf diese Art kann im Online-Glücksspiel fälschungssicher dokumentiert werden, wie ein strittiger Vorfall abgelaufen ist. Ebenso ist es für Verbraucher nicht zumutbar, wegen einer Beschwerde gegen Unternehmen im Ausland prozessieren zu müssen. Akkreditierte auf Glücksspiel spezialisierte **Schlichtungsstellen**, die eng mit der Regulierungsbehörde zusammenarbeiten, bieten hier eine niedrighschwellige Möglichkeit für Verbraucher, ihre Rechte gegenüber Glücksspielanbietern durchzusetzen.

Auf dieses Fundament können dann weitere **Kundeninformationen mit dem Ziel der Suchtprävention** aufgebaut werden. Dabei ist es aber bedeutsam, dass keine Standardbotschaften ausgeliefert werden, sondern individuelle Hilfestellungen, die auf das momentane Spielverhalten abgestimmt sind und dem Spieler ein relevantes Feedback geben (vgl. Empfehlung 5).

Ebenso sinnvoll und von Spielern mehrheitlich nachgefragt sind Funktionalitäten zur Erhöhung der Transparenz („Realitäts-Checks“), wie z. B. ein Spielkonto-Auszug, der dem Spieler auf Wunsch angezeigt wird. Ebenso sollte der Spieler regelmäßige Zusammenfassungen seines Spielverhaltens abrufen können.

### **Empfehlung 5: Individualisierung des Spielerschutzes**

Verbraucher unterscheiden sich auch darin, **welche Methoden und wie viel Unterstützung** sie benötigen, um auf eine sichere und verantwortungsvolle Art und Weise zu spielen. Während es für die Mehrheit der Spieler ausreicht, ihnen eine informierte Entscheidung zu ermöglichen, muss auch bedacht werden, dass manche Spieler zwar verantwortungsvoll planen, aber nicht immer in der Lage sind, diese Pläne einzuhalten. Manche Spieler sind auch gar nicht in der Lage, ihr Spielverhalten verantwortungsvoll zu planen. Diese Unterschiede machen deutlich, dass eine einheitliche Aufteilung der Verantwortung zwischen Spieler und Glücksspielanbieter nicht möglich ist. Für die meisten Verbraucher kann die Verantwortung ganz beim Verbraucher liegen, aber in manchen Fällen ist eine geteilte Verantwortung sinnvoll bzw. liegt diese sogar eher beim Glücksspielanbieter.

Während die deutsche Glücksspielregulierung zwar vorsieht, dass Maßnahmen

---

zur Früherkennung getroffen werden und Spieler basierend darauf geclustert werden müssen, ist unklar, inwieweit diese Cluster unterschiedlich zu behandeln sind. Es soll hier empfohlen werden, dass basierend auf diesen Clustern die Aufteilung der Verantwortung zwischen Spieler und Glücksspielanbieter zu regeln ist.

Schematisch betrachtet könnte der Übergang der Verantwortung folgendermaßen aussehen:

- eigenverantwortliches Spiel,
- proaktive Zusendung von Informations- und Risikobewusstseins-Materialien und aktives Bewerben von Spielerschutzmaßnahmen,
- Nahelegen der Nutzung von Schutzmaßnahmen,
- verpflichtende Nutzung von Schutzmaßnahmen,
- Spielsperre.

Dabei ist aber zu beachten, dass insbesondere Maßnahmen mit nachhaltigen Auswirkungen auf den Verbraucher nicht einzig auf Basis einer statistischen Schätzung des Risikogrades des Spielverhaltens erfolgen können. Stattdessen ist stets auch eine detailliertere Untersuchung der Zusammenhänge und eine finale menschliche Beurteilung des Einzelfalls notwendig.

Eine derartige **Individualisierung des Spielerschutzes** hat den Vorteil, dass für die Mehrheit der Verbraucher die Auswirkungen von Schutzmaßnahmen deutlich weniger beeinträchtigend sind, während insbesondere für gefährdete Spieler das Schutzniveau gleichbleibt oder sogar erhöht werden kann. Gerade hier bietet das Internet die besten Möglichkeiten zum individuellen Spielerschutz und Maßnahmen des „*behavioral trackings*“. Trotzdem macht eine Studie von Blazczynski et al. (2014) deutlich, dass es auch Möglichkeiten gibt, stationäre Automaten spielerisch-technisch aufzurüsten; dies wird von Spielern positiv aufgenommen. Damit könnte die Automatenwirtschaft aktiv dazu beitragen, den Spielerschutz bei diesen Spielformen zu erhöhen.

### **Empfehlung 6: Kundenidentifikation über Trust Networks**

Trotz der Tatsache, dass es in Deutschland (im Gegensatz zu z. B. Dänemark) noch kein staatliches und hinreichend verbreitetes eID-System gibt, in das ein nennenswerter Anteil der erwachsenen Bevölkerung eingetragen wäre und das von dieser aktiv genutzt würde, wird im Glücksspielstaatsvertrag eine ausgesprochen hohe Messlatte für die Sicherheit der Identitätsverifikation gelegt: Diese muss auch im Internet gleichwertig mit einer persönlichen „Face-to-Face“-Identitätsverifikation sein. In der Regel erfordert dies sehr komplexe Prozesse, die typischerweise einen Medienbruch notwendig machen und zu Wartezeiten führen. Für zahlreiche Verbraucher ist das für ein Unterhaltungsprodukt nicht zumutbar. Das führt dazu, dass diese Kunden eher zu unlizenziierten Anbietern abwandern, als sich diesen Prozess zuzumuten.

Als Alternative für staatliche eID-Systeme empfehlen Nash et al. (2013) Trust Networks, die vertrauenswürdige Daten aus mehreren Quellen kombinieren, um eine hinreichende Sicherheit über die Identität des Kunden zu erlangen. Dadurch können weiterhin Überprüfungen verwendet werden, die für den Kunden nicht unnötig invasiv sind und keinen besonderen Aufwand erzeugen. Durch die Kombination mehrerer Informationen, die jeweils für sich alleine genommen eventuell nicht ausreichen würden, einen Kunden positiv zu identifizieren, kann aber hinreichend Evidenz generiert werden, um von einer erfolgreichen und verlässlichen Verifikation ausgehen zu können.

Die bestehenden Probleme in Bezug auf die Glücksspielteilnahme durch Minderjährige in Deutschland rühren nicht vom Online-Glücksspiel her. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass schon existierende Identitätsverifikationsverfahren sehr erfolgreich darin sind, Minderjährige vom Spielen im Internet abzuhalten. Sie nehmen stattdessen Spielgelegenheiten mit schwächeren Kontrollen wahr (z. B. Sofortlotterien). Noch strengere Anforderungen, wie die geplante geschlossene Benutzergruppe werden einerseits bestehende Probleme des Glücksspiels Minderjähriger daher nicht adressieren, andererseits die legitime Teilnahme Erwachsener deutlich erschweren. Dadurch wird wiederum das Kanalisierungsziel gefährdet.

Es wird daher empfohlen, stattdessen Identitätsdaten (z. B. Schufa-Abfrage) mit Daten der verwendeten und erfolgreich autorisierten Zahlungsmittel zu kombinieren. Es ist zwar durchaus wahrscheinlich, dass ein Jugendlicher Zugang zu einer dieser Informationsquellen hat (z. B. indem er sich mit der Identität eines Elternteils registriert). Es ist allerdings schon deutlich unwahrscheinlicher, dass der Jugendliche ebenfalls die Kontrolle über ein Zahlungsmittel des Elternteils hat (z. B. via Banküberweisung). Selbst wenn dies gelingen sollte, kann der Minderjährige nur an Zahlungsmittel auszahlen, die ebenfalls auf diese Identität (des Elternteils) ausgestellt sind. Daher kann er auch im Fall eines Gewinns niemals erhoffen, diesen an sich selbst auszahlen zu können. Dadurch wird schon der grundlegende Anreiz, diese Kontrollen zu umgehen, im Ansatz unterbunden.

Zusätzlich kann insbesondere im Internet die lückenlose Protokollierung aller Spieltransaktionen genutzt werden, damit Minderjährige, die unerlaubt Glücksspielprodukte genutzt haben, schadlos gehalten werden können. In anderen regulierten Märkten wie z. B. in Großbritannien sind Glücksspielanbieter verpflichtet, alle Transaktionen von Personen, die als Minderjährige identifiziert werden, rückabzuwickeln.

Im landgestützten Bereich kann durch geeignete regulatorische Maßnahmen, die eine bessere faktische Einhaltung des Jugendschutzes sicherstellen, sehr rasch ein Teil des illegalen Spiels durch Minderjährige unterbunden werden. Hierzu bieten sich systematische behördliche Mystery-Shopper-Programme an, wie sie auch bei Alkohol und Zigaretten zur Überprüfung des Jugendschutzes genutzt werden. Ebenso sollten lizenzierte Glücksspielanbieter verpflichtet werden, im Rahmen ihres internen Kontrollsystems selbst Mystery Shopping zu betreiben und die Ergebnisse zu dokumentieren.

### **Empfehlung 7: Risikobasierter Ansatz zu Limits**

Das regulatorische Ziel, das Glücksspielverhalten in geordnete Bahnen zu lenken, die mit vertretbaren Risiken verbunden sind, ist grundsätzlich sehr vernünftig. Das Problem ist, dass eine **allen Spielern pauschal auferlegte (zeitliche oder finanzielle) Begrenzung stets für die Mehrheit unpassend sein** wird. Ein Limit, das für etliche Spieler unverantwortlich hoch ist, ist für andere

---

so niedrig, dass sie versuchen werden, dieses zu umgehen. Durch die Umgehung wird zusätzlich die Wirksamkeit anderer Spielerschutzmaßnahmen reduziert. Es wird daher angeraten, das derzeit verpflichtende Einsatzlimit von 1.000 Euro als **Standardlimit** zu definieren. Jeder Spieler eröffnet sein Spielkonto mit diesem Standardlimit und dieses bleibt bestehen, solange der Spieler nicht aktiv eine Erhöhung beantragt (vgl. Fiedler und Krumma, 2013). Glücksspielanbieter sollten diesem Wunsch aber nicht naiv nachkommen. Stattdessen sollte jede Stufe der Limiterhöhung auch mit einer entsprechenden Evaluation des Spielverhaltens verbunden sein. So könnte ein erster Schritt der Limiterhöhung voraussetzen, dass der Spieler nochmals gesondert über die Risiken informiert wird und zudem entsprechende Selbsttests bzw. Beratungspakete durchläuft. Ein zweiter Schritt der Limiterhöhung könnte eine detaillierte Analyse des Spielverhaltens und potenziell eine Bonitätsauskunft voraussetzen.

Ebenso sollte angedacht werden, nicht Einsätze als **Bezugsrahmen für das Limit** zu verwenden. Ein Spieler kann ein Einsatzlimit erreichen, ohne dass durch sein Spielverhalten irgendwelche Kosten für ihn entstanden wären. Er kann das Einsatzlimit sogar erreichen, obschon er alle Wetten gewonnen hat. Stattdessen bieten sich **Einzahlungen oder Verluste als Bezugsrahmen für das Limit** an. Im Gegensatz zu Einsätzen haben beide einen direkten Bezug zu den finanziellen Auswirkungen des Glücksspiels für den Spieler. Innerhalb des auferlegten Limits muss es dem Spieler natürlich weiterhin ermöglicht werden, sich selbst ein niedrigeres Limit zu setzen.

Neben den finanziellen Auswirkungen des Glücksspiels sind ebenfalls auch zeitliche Auswirkungen möglich (z. B. Vernachlässigung von Studium, Beruf oder sozialen Kontakten). Anstatt daher mit mehreren redundanten Limits finanzielle Auswirkungen zu begrenzen, wird stattdessen angeraten, finanzielle Auswirkungen über eine dedizierte Limitart (z. B. Verlustlimit) zu adressieren und zusätzlich ein **Zeitmanagementsystem** einzusetzen, das es dem Spieler ermöglicht, in regelmäßigen Zeitintervallen Erinnerungen anzuzeigen.

**Empfehlung 8: Konsequentes Sperrsystem, das keine unnötigen Hemmschwellen aufbaut**

In vielen Fällen geht einer Selbstsperre eine langjährige Problemgeschichte voraus (Hayer und Meyer, 2011). Je früher es dem Spieler gelingt, sich für eine Sperre zu entscheiden, desto mehr Schädigung kann verhindert werden. Es ist daher zu erwägen, ob eine Flexibilisierung des Sperrsystems zur Lösung beitragen könnte. Die Entscheidung für eine Sperre kann erleichtert werden, indem dem Spieler **neben der unbegrenzten Sperre auch eine Anzahl niedrigschwelliger zeitlich begrenzter Sperren** zur Verfügung stehen. Ebenso sollte die Möglichkeit eines „Panic-Buttons“ nach dänischem Vorbild erwogen werden, der ohne umfangreichen formellen Prozess kurzfristig (z. B. 24 Stunden) den Zugang zum Spiel unterbricht. Insbesondere wenn Empfehlung 2 folgend alle nachgefragten Arten des Glücksspiels angeboten werden, sollte es die Möglichkeit geben, sich für einzelne Spielarten sperren zu lassen. Auf diese Weise könnten insbesondere Spieler, für die eine mehrfache Beteiligung problembehaftet ist, eine ausreichende Schutzmaßnahme ergreifen, die niedrigschwelliger ist als eine unbegrenzte Sperre. Dies ließe sich insbesondere im Online-Bereich leicht ein- und umsetzen.

Die Selbstsperre sollte **lückenlos implementiert** sein. Aus suchtpräventiver Sicht existiert keine Rechtfertigung, warum bestimmte Formen des kommerziellen Glücksspiels von der Teilnahme an einer anbieterübergreifenden Sperrliste ausgeschlossen sein oder abgeschottet von anderen Spielen in einer isolierten Datenbank verwaltet werden sollten. Es wird daher empfohlen, dass die übergreifende Sperrliste tatsächlich **alle Formen des Glücksspiels, alle Bundesländer und alle lizenzierten Anbieter** erfassen sollte.

Die Entscheidung über die Aufhebung der Sperre ist generell eine sehr schwierige. Einerseits steht dem Spieler das Recht zu, nach Verstreichen der Mindestsperrdauer seinen Sperrwunsch zu widerrufen. Andererseits muss allein schon aus der Historie der Sperre davon ausgegangen werden, dass diese Spieler vulnerabler sind als andere Kunden. Eine zuverlässige und vor allem verfälschungssichere Beurteilung der Vulnerabilitäten des Spielers ist weder durch den Glücksspielanbieter noch durch externe Dienstleister seriös im Rahmen einer einfachen Untersuchung möglich.

---

Es werden daher neben einem Wiedereröffnungsgespräch, in dem der gesperrte Spieler darlegt, inwieweit sich die Sperrgründe in der Zwischenzeit verändert haben, folgende flankierende Maßnahmen angeraten, um die Risiken bei der Wiedereröffnung zu reduzieren:

- Festlegen einer **Beobachtungsperiode** von mindestens sechs Monaten, während der das Verhalten des Spielers engmaschig überwacht wird (vgl. auch Empfehlung 5),
- Fortführung des **Ausschlusses des Spielers aus allen gezielten Bonus- bzw. Marketingaktionen für die Dauer der Beobachtungsperiode**,
- Festlegen eines **monatlichen Einzahlungs- oder Verlustlimits** gemeinsam mit dem Spieler. Dieses Limit kann für die Dauer der Beobachtungsperiode nicht erhöht werden.

#### **Empfehlung 9: Fremdsperre, in der Glücksspielanbieter ihrer Rolle nachkommen können**

Die Notwendigkeit einer Fremdsperre ergibt sich aus der Natur der Sucht selbst. Es kann **nicht durchgängig davon ausgegangen werden**, dass ein Betroffener stets in der Lage ist, seine **glücksspielbezogenen Handlungen vernünftig zu planen** und diese Planung **auch umzusetzen**. Daher ist es unumgänglich, dass die Glücksspielindustrie Verantwortung übernimmt und entsprechend Schritte ergreift, wenn Informationen vorliegen, die nahelegen, dass ein Spieler die Kontrolle über sein Spielverhalten verloren hat.

Gleichzeitig ist eine solche Entscheidung auch im besten Fall mit viel Unsicherheit verbunden. **Glücksspielanbieter sind nicht qualifiziert, eine derartige diagnostische Entscheidung zu treffen**. Ebenso ist das Setting dafür ungeeignet. Es ist daher nicht denkbar, dass diese Einschätzung des Glücksspielanbieters hinreichend geeignet wäre, die Rechte des Verbrauchers einzuschränken. Dieses Problem kann, wie Bühringer et al. (2017) es vorschlagen, vermieden werden, indem die Entscheidung über eine Fremdsperre nicht vom Glücksspielanbieter getroffen wird, sondern von der Regulierungsbehörde. Dadurch wird die rechtliche Basis dieser Entscheidung zwar stabiler, die inhaltlichen **Probleme des Eingriffs in die Selbstbestimmtheit des Verbrauchers** bleiben aber bestehen.

---

Aus diesem Grund soll hier empfohlen werden, stattdessen die Reichweite der Fremdsperre einzuschränken: Die Fremdsperre, die ein Anbieter aufgrund eigener Beobachtungen oder den Meldungen Dritter verhängt, sollte sich daher nur – im Rahmen des Hausrechtes des Glücksspielanbieters – auf das Glücksspielangebot dieses Anbieters selbst auswirken. Solange dabei **nicht gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen diskriminierend** vorgegangen wird, ist jeder Glücksspielanbieter befugt zu entscheiden, wann er sich nicht mehr in der Lage fühlt, die von einem Spieler ausgehenden Risiken zu kontrollieren.

Das ist zwar weniger wirksam als eine anbieterübergreifende Sperre, wie sie für Selbstsperrern sinnvoll und notwendig ist – doch zugleich ist ein schwerwiegenderer Eingriff in die Selbstbestimmtheit des Spielers aufgrund der unzulänglichen Entscheidungsgrundlage nicht vertretbar. Auf diese Art und Weise kann der Glücksspielanbieter seiner **Verantwortung nachkommen, ohne zwangsläufig in einem Rechtsstreit mit dem gesperrten Spieler zu enden.**

#### **Empfehlung 10: Genderspezifische Ansätze in Sozial- und Suchtpräventionsstrategien und Sozialkonzepten berücksichtigen**

Genderaspekte spielen eine immer stärker werdende Rolle in der Erklärung von Gesundheitsverhalten und entsprechend entwickelten Beratungs- und Behandlungsangeboten (Heinzen-Voß und Stöver, 2016).

Die epidemiologische Faktenlage zeigt, dass **Männer den Großteil der problematischen und pathologischen Spieler** bilden (problematisches Spielverhalten: 70,3 Prozent, pathologisches Spielverhalten: 80,8 Prozent). Dieses Erkenntnis ist im Zusammenhang mit der Überrepräsentanz von Männern beim Konsum psychotroper Substanzen allgemein zu sehen (z. B. Alkohol und illegale Drogen). Gleichzeitig sind die Fähigkeiten, Ressourcen und Aussichten der Männer, diese Problematiken zu bewältigen, unterentwickelt: begonnen bei der geringeren und oft sehr späten Inanspruchnahme von Hilfsangeboten bis hin zu der gefühlten und gefürchteten Erosion des eigenen Männlichkeitskonzeptes. Glücksspiel kann in Männlichkeitskonzepten eine herausragende Rolle als Demonstrationsmittel von Stärke, als Anti-Stressmittel, als Symbol von Grenzüberschreitung und Gefährlichkeits-/Risikosuche, als Kommunikations- oder Rückzugsmittel oder

---

als soziales Schmiermittel überhaupt spielen. Männlichkeitsforscher haben als zentrale Bausteine von männlicher Geschlechteridentitätskonstruktion eine hohe Risikobereitschaft verbunden mit der Hoffnung auf Erfolg/Prestige und Sieg/Gewinn ausgemacht (Stöver et al., 2017).

Nach allgemeiner Einschätzung ist die Suchtkranken-/Gefährdetenhilfe vor allem im Glücksspielbereich nicht entsprechend auf die Überrepräsentanz männlicher Abhängigkeits-/Störungsproblematiken vorbereitet. Diskussionen über männerspezifische Hilfsansätze werden in Therapie-/Beratungseinrichtungen, in Publikationen und auf Fachtagungen erst seit einigen Jahren geführt. Die Erkenntnis, dass ein solcher Arbeitsansatz zur Qualitätssteigerung und zum größeren Erfolg der Hilfsstrategien beitragen kann, hat sich daher noch nicht ausreichend durchgesetzt – letztlich auch nicht in den Sozialkonzepten der Glücksspielanbieter, bei den Kostenträgern oder in einer allgemeineren Debatte über die zukünftige Ausgestaltung der Suchtkrankenhilfe. Deshalb verwundert es nicht, dass männer-/frauenspezifische Arbeitsansätze und Konzeptionen für die Beratung und Behandlung von Glücksspielproblemen rar sind. Es fehlen damit Modelle in vielen Regionen, die Anstöße geben können, den eigenen Blick in der Einrichtung für männerspezifische Ursachen, Verlaufsformen und Beendigungsmuster der Abhängigkeit bzw. des Problemverhaltens zu schärfen.

Es wird daher angeraten zu vertiefen, **welche Bedeutung das Glücksspiel für die Konstruktion männlicher/weiblicher Geschlechtsidentität** hat, und wie Beratungs- und Behandlungsangebote sowie Sozialkonzepte stärker geschlechts-, d. h. vor allem männerspezifisch ausgebaut werden müssen, um den Anforderungen an eine ausdifferenzierte Unterstützung und Hilfe gerecht werden zu können. Besonders zu beachten wären hier männer-/frauenorientierte Konzepte von Selbsthilfegruppen (Kalke und Buth, 2017) und die Unterstützung problematischer und pathologischer Spieler.

---

## 4 KANALISIERUNG

---

*Justus Haucap, Susanne Thorwarth, Juliana Kunze, Janis von Zimmermann*

### 4.1 Kanalisierung als Ziel des GlüStV

Gemäß § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV soll „durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot [der] natürliche[n] Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen [gelenkt] sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegen [gewirkt werden]“. Illegales Glücksspiel soll demnach also bekämpft und die vorhandene Spielnachfrage hin zu legalen Glücksspieltätigkeiten kanalisiert werden. Damit wird die Kanalisierung als eines der (nominell gleichrangigen) Ziele des GlüStV eingeführt. Gleichwohl ist die Lenkung des natürlichen Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen eine Grundvoraussetzung für die Erfüllung aller weiteren Ziele des Glücksspielstaatsvertrages. Denn ohne Kanalisierung in die geordneten Bahnen des Glücksspielstaatsvertrages kommen dessen Maßnahmen zur Suchtprävention, zum Jugend- und Spielerschutz, zur Bekämpfung von Kriminalität sowie zur Vorbeugung von Gefahren für die Integrität sportlicher Wettbewerbe nicht zur Anwendung. Bei Abwanderung der Verbraucher in den nicht-regulierten Markt außerhalb des Glücksspielstaatsvertrages sind dessen Zielsetzungen nicht durch staatliche Kontrolle erreichbar, sondern sie obliegen allein der freiwilligen Selbstregulierung von Glücksspielanbietern.

Grundsätzlich muss die hier intendierte Kanalisierung der Kundennachfrage aber auch als Grundvoraussetzung für das Anstreben der weiteren im GlüStV verankerten Ziele Suchtprävention, Jugend- und Spielerschutz, Geldwäsche- und Kriminalitätsbekämpfung sowie Schutz der Integrität des Sportes angesehen werden. Deren Einhaltung soll mit Mitteln der Wirtschaftsaufsicht sichergestellt werden. Denn das staatliche Einwirken im Sinne der Wirtschaftsaufsicht hat die Aufgabe, marktwirtschaftliche Transaktionen in geordnete Bahnen zu lenken, um Gefahren abzuwenden. Bei Abwanderung der Kunden in den nicht-regulierten Markt lassen sich diese weiteren Zielsetzungen des GlüStV jedoch kaum umsetzen,

---

denn typischerweise entzieht sich der nicht-regulierte Markt jeder weitergehenden und zielführenden staatlichen Kontrolle. Daher ist gerade die Kanalisierung bzw. die Lenkung des Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen von zentraler Bedeutung für die weiteren Ziele der Glücksspielregulierung.

## 4.2 Status quo

Aus dem Glücksspielstaatsvertrag, dem Geldwäschegesetz sowie weiteren nicht-gesetzlichen Quellen, etwa dem so genannten „Eckpunktepapier Internetanforderungen“ des Glücksspielkollegiums, lässt sich ein Katalog wesentlicher Maßnahmen ableiten, die direkt oder indirekt der Erfüllung der in § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV formulierten Zielstellung dienen sollen. Diese umfassen wie folgt:

- Verbot von Online-Poker/-Casino,
  - Finanztransaktionssperre,
  - Teilnahmeverbot für gesperrte Spieler,
  - Identifizierung/Authentifizierung (KYC),
  - Einsatzlimit (1.000 Euro),
  - freiwillige individuelle Selbstlimitierung,
  - Verbot schneller Spielwiederholungen,
  - Verlinkungsverbot,
  - Sportwettenkonzessionsverfahren,
  - Verbot von Sportwettenwerbung vor und während Sportereignissen,
  - Werbeverbot für unerlaubtes Glücksspiel,
  - Beschränkung der Werbemöglichkeiten für Glücksspielangebote,
  - Spielersperre über ein übergreifendes Sperrsystem,
  - Experimentierphase für Sportwetten,
  - eng definierter zulässiger Gegenstand von Sportwetten (dadurch Verbot von Gesellschaftswetten),
  - räumliches Trennungsgesetz,
  - Begrenzung des Wettangebots: Einschränkung Live-Wette, Verbot Ereigniswette,
-

- Bevorzugung staatlicher Glücksspielanbieter,
- vorläufige Erlaubnisse für Veranstalter von Sportwetten (ab 1. Januar 2018),
- persönliche Identifizierung mit Altersnachweis.

Die genannten Maßnahmen konzentrieren sich auf die Regulierung von Sportwetten, Online-Casino und Online-Poker. Die wichtigsten Bestimmungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV sind Online-Casino und Online-Poker **uneingeschränkt verboten**. Der Glücksspielstaatsvertrag sieht nach § 10a Abs. 1 GlüStV eine Experimentierphase für Sportwetten vor. Zu diesem Zweck wird § 10 Abs. 6 GlüStV (Staatsvorbehalt) auf das Veranstalten von Sportwetten für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Glücksspieländerungsvertrages nicht angewandt. In dieser Phase können private Anbieter Konzessionen erwerben, die sie zum Veranstalten oder Vermitteln von Sportwetten berechtigen. Die Höchstanzahl der erwerblichen Konzessionen ist jedoch gemäß GlüStV auf 20 beschränkt. Zudem besteht für Online-Sportwetten im Unterschied zum stationären Bereich ein Einsatzlimit auf Spieleinsätze von 1.000 Euro pro Spieler und Monat. Während Werbung für unerlaubtes Glücksspiel grundsätzlich verboten ist, ist diese für Sportwetten stark eingeschränkt zulässig. Nicht erlaubt ist Sportwettenwerbung vor und während Sportereignissen.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass sich die Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland aktuell in einem **Schwebezustand** befindet. Die praktische Implementierung des Glücksspielstaatsvertrags hat bis dato **nicht stattgefunden**. Dies wird bei der Vergabe von Sportwettenkonzessionen besonders deutlich. Nach Bekanntgabe der 20 auserwählten Lizenznehmer legten mehrere nicht-erfolgreiche Bewerber Rechtsmittel ein. Im Oktober 2015 wurde das Verfahren zur Lizenzvergabe vom Hessischen Verwaltungsgericht gestoppt. Es gilt seitdem als final gescheitert.<sup>47</sup> Um Konzessionen für Sportwetten zu vergeben, ist deshalb eine Änderung des Glücksspielstaatsvertrags notwendig. Zudem können infolge einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom Februar 2016 private Sportwettenanbieter, die über eine Lizenz in einem anderen EU-Mitgliedstaat verfügen, von den Behörden nicht dafür verfolgt oder unter-

47 Vgl. HessVGH, Beschluss vom 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15.

sagt werden, dass sie keine deutsche Lizenz verfügen.<sup>48</sup> Auch diese Entscheidung macht eine Neufassung des GlüStV (zumindest für den Bereich der Sportwetten) unabdingbar.

Allerdings haben die Regierungschefs der Länder auf ihrer Jahreskonferenz am 27. und 28. Oktober 2016 den Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag beschlossen, der am 16. März 2017 auf der Ministerpräsidentenkonferenz unterzeichnet wurde und am 1. Januar 2018 in Kraft treten soll. Laut diesem sollen die Begrenzung der Konzessionen für Sportwetten auf 20 Stück aufgehoben und stattdessen Konzessionen künftig anhand von qualitativen Mindeststandards vergeben werden.<sup>49</sup> So ist vorgesehen, die Beschränkung der Konzessionszahl für die Dauer der Experimentierphase aufzuheben und allen Bewerbern, die im laufenden Verfahren die Mindestanforderungen erfüllt haben (dies betrifft momentan 35 Anbieter), das Anbieten von Glücksspielleistungen übergangsweise zu erlauben.<sup>50</sup> Allerdings handelt es sich dabei zunächst nur um eine **temporäre Ausnahmeregelung** und es besteht weiterhin kein Rechtsanspruch auf die Erteilung von Konzessionen.

Dennoch existiert vor dem Hintergrund des **gescheiterten Konzessionsverfahrens** weiterhin ein öffentlich zugänglicher (Sportwetten-)Markt **ohne effektives Lizenzierungssystem**, in dem deutlich mehr als die zunächst ausgewählten 20 Lizenznehmer operieren. Außerdem werden nach wie vor auch Online-Casino- und Online-Pokerspiele angeboten. Zudem konnten aufgrund der unklaren Rechtslage die im Zuge des Glücksspielstaatsvertrags formulierten Werberichtlinien bisher nicht umgesetzt werden. Werbemaßnahmen im Glücksspielbereich entziehen sich damit bisher der Kontrolle der staatlichen Aufsicht bzw. der Länderaufsichtsbehörden. Was die Absurdität und Intransparenz der rechtlichen Situation einmal mehr verdeutlicht, ist der Umstand, dass knapp 60 Anbieter – und damit deutlich mehr als jene 35, die zur zweiten Stufe des Vergabeverfahrens zugelassen worden waren – im Jahr 2015 für die im Jahr 2012 eingeführte Sport-

---

48 Vgl. EuGH, Urteil vom 4. Februar 2016 – C-336/14, Ince.

49 Vgl. Pressemitteilung Nr. 228/2016 vom 28. Oktober 2016, verfügbar unter: <http://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerpr%C3%A4sident%20und%20Staatskanzlei/Dateien/pdf-Dokumente/228-2016.pdf> und <http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/stk/MPK/>, abgerufen am 30. März 2017.

50 Vgl. Notifizierung 2016/590/D des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrags.

---

wettensteuer aufkamen. Darunter befinden sich alle großen Glücksspielanbieter (Goldmedia, 2016: 21 ff.).

### 4.3 Marktentwicklung seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags im Jahr 2012

Der deutsche Markt für Glücks- und Gewinnspiele kann in einen **regulierten** und einen **nicht-regulierten Markt** unterteilt werden. Der regulierte, so genannte „**weiße**“ Markt bezeichnet Glücksspielangebote, die „nach deutschem Recht regulär und abschließend rechtlich geklärt angeboten werden dürfen“ (Goldmedia, 2010: 5). Dies gilt momentan im Sportwettbereich – bedingt durch den anhaltenden Schwebezustand der Glücksspielregulierung – lediglich für die Toto- und Oddset-Wetten des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB). Auch hat Schleswig-Holstein im Jahr 2012 einen Sonderweg beschritten und außerhalb des Glücksspielstaatsvertrags 25 Konzessionen für Sportwetten und 23 Konzessionen für Online-Casino und Online-Poker vergeben.<sup>51</sup> Diese laufen noch bis 2018 – sind allerdings auch nur in Schleswig-Holstein gültig.

Der nicht-regulierte deutsche Glücksspielmarkt gliedert sich in einen **grauen** und in einen **schwarzen Markt**. Der graue Markt besteht aus jenen Anbietern, die in anderen EU-Mitgliedsländern, jedoch nicht in Deutschland, über Lizenzen für Poker-, Casino- und Sportwettenangebote verfügen und dementsprechend in diesen Ländern der jeweiligen regulatorischen Überwachung unterliegen. Die in Deutschland größten bzw. bekanntesten Sportwettenanbieter sind deshalb dem grauen Markt zuzurechnen, da diese zwar über Lizenzen aus Malta bzw. Gibraltar, jedoch nicht aus Deutschland (mit Ausnahme von Schleswig-Holstein) verfügen.

Der schwarze Markt umfasst Glücks- und Gewinnspiele, die in der gesamten EU nicht als Glücksspielanbieter lizenziert sind und somit illegal angeboten werden (Clement und Peren, 2016: 18 ff.). Unter diese Definition fallen neben organisierter Kriminalität, die Spielmanipulationen ermöglicht und/oder illegale „Hin-

---

51 Vgl. <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/genuehmigungsinhaber.html>, abgerufen am 6. Februar 2017.

terzimmer“-Wetten anbietet, auch in der Sportwetten-Community<sup>52</sup> bekannte Anbieter vorwiegend aus dem asiatischen Raum oder aus der Karibik, die über keine Lizenz eines EU-Mitgliedstaates verfügen. Abb. 4-1 liefert eine Übersicht der verschiedenen Segmente im regulierten und nicht-regulierten Markt.

**Abbildung 4-1: Segmente im regulierten und nicht-regulierten Markt für Glücks- und Gewinnspiele**

Regulierter Markt	Graumarkt	Schwarzmarkt
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casinospiele in Spielbanken</li> <li>• Geldspielgeräte (GSG) in gewerblichen Spielhallen und Gaststätten</li> <li>• Staatliche Lotterien und Sportwetten des Deutschen Lotto-Toto-Blocks (DLTB)</li> <li>• Staatliche Klassenlotterien</li> <li>• Soziallotterien</li> <li>• Sparlotterien</li> <li>• Pferdewetten von Totalisatoren und Buchmachern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Private Sport- und Pferdewetten (stationär und online mit EU-Lizenz)</li> <li>• Online-Casino</li> <li>• Online-Poker</li> <li>• Online-Zweitlotterien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stationäre Angebote:</li> <li>• Stationäre Wettannahmestellen unlicenzierter Anbieter</li> <li>• Nicht-regulierte GSG</li> <li>• Glücksspiele in „Hinterzimmern“, Hütchenspiele etc.</li> <li>• Online-Angebote:</li> <li>• Sportwetten (ohne EU-Lizenz)</li> <li>• Casinospiele</li> <li>• Poker</li> <li>• Zweitlotterien</li> </ul>

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2016: 5 ff.; Clement und Peren, 2016: 41.

Um den Stand und die Entwicklung der Marktsegmente zu untersuchen, werden nachfolgend verschiedene Studien angeführt sowie eigene Berechnungen ange stellt. Diese können aufgrund unterschiedlicher Methoden und Berechnungen

<sup>52</sup> Vgl. beispielsweise <http://www.fussballwetten.info> oder <http://www.sportwettenvergleich.net>, jeweils abgerufen am 6. Februar 2017.

voneinander abweichende Marktzahlen aufweisen. Im Mittelpunkt steht eine jüngere Untersuchung von Clement und Peren (2016). Angesichts der Berechnung auf Basis aktuellster Marktdaten sowie umfangreicher Recherche wird die Studie als vergleichsweise zuverlässig eingestuft. Die Beschreibung der Marktvolumina erfolgt anhand der Bruttospielerträge (BSE). Diese setzen sich aus den Einsätzen der Spieler abzüglich der Gewinnausschüttungen an die Spieler zusammen und stellen somit eine Kennzahl für aktuelle Geschäftstätigkeit bzw. den Bruttoerlös der Glücksspielanbieter dar.

Der deutsche Glücksspielmarkt wies im Jahr 2014 ein Gesamtvolumen von etwa 13,8 Mrd. Euro BSE auf. Davon entfielen 10,6 Mrd. Euro auf den regulierten Markt. Die Entwicklung des regulierten Marktes war in den vergangenen Jahren durch ein **geringes durchschnittliches Wachstum** gekennzeichnet. Von 2005 bis 2014 betrug die kumulierte jährliche Wachstumsrate nur 1,76 Prozent (Clement und Peren, 2016: 22). Für den grauen Markt schätzen die Autoren das Marktvolumen auf Basis vorhandener Studien, Hochrechnungen und Geschäftsberichte von Unternehmen auf etwa 1,7 Mrd. Euro BSE im Jahr 2014 (Clement und Peren, 2016: 39). Die Marktvolumina in den einzelnen Segmenten sind in Abb. 4-2 aufgeführt.

**Abbildung 4-2: Grauer Markt für Glücksspiel in Deutschland 2014**

Marktsegment	Bruttospielertrag in Mio. Euro
Sportwetten (stationär)	264,5
Sportwetten (online)	396,7
Casino (online)	700
Poker (online)	148,7
Zweitlotterien (online)	199,7
Summe	1.709,6

Quelle: Clement und Peren, 2016: 39.

Zur Schätzung des deutschen Schwarzmarkts für Glücksspiele greifen die Autoren auf verschiedene makroökonomische und spielbezogene Indikatoren zurück. Die Ergebnisse der verschiedenen Schätzungen sind in Abb. 4-3 abgebildet.

**Abbildung 4-3: Geschätzter Schwarzmarkt für Glücksspiel in Deutschland 2014 5354**

Indikator	Bezugspunkt	Basis	Schwarzmarkt für Glücksspiele in Deutschland in 2014
makroökonomisch	Durchschnittlicher Anteil des Schwarzmarktes am BIP	Schwarzmarkt umfasst im Durchschnitt 12,2 Prozent vom nominalen BIP	1,58 Mrd. Euro
	Empirischer Anteil des Schwarzmarktes am BIP	Frühere Studien: Anteil des nicht-regulierten Marktes (Grau- und Schwarzmarkt) am nominalen BIP mindestens 0,1 Prozent	>1,45 Mrd. Euro
	Analogieschlüsse zu vergleichbaren Ländern <sup>53</sup>	Niederlande Schweiz Dänemark	1,55 Mrd. Euro < 2 Mrd. Euro <sup>54</sup>
spielbezogen	auf der Basis von spielbezogenen Indikatoren für offline angebotene Spielformen		0,82 Mrd. Euro
	auf der Basis von spielbezogenen Indikatoren für online angebotene Spielformen		0,61 Mrd. Euro
	Summe		1,43 Mrd. Euro
<b>Durchschnittswert</b>			<b>1,50 Mrd. Euro</b>

Quelle: Clement und Peren, 2016: 58.

53 Hochgerechnet auf die Bevölkerung Deutschlands.

54 Als Besonderheit dieses relativ hoch ausreißenden Wertes, der aufgrund von Analogieschlüssen mit der Schweiz für Deutschland geschätzt wurde, sind ggf. die Besonderheiten des grenznahen Spiels für die Schweiz zu berücksichtigen (vgl. hierzu Baldauf und Brühseher, 2015).

Auf Basis obiger Schätzwerte gehen die Autoren von einem Schwarzmarktvolumen von durchschnittlich etwa 1,5 Mrd. Euro BSE für das Jahr 2014 aus. Gemessen am Gesamtvolumen des Glücksspielmarktes entspricht dies einem Anteil von 10,7 Prozent. Weitere 1,7 Mrd. Euro bzw. 12,4 Prozent lassen sich des Weiteren dem grauen Markt zuordnen. Demnach beträgt der Anteil des gesamten nicht-regulierten Marktes etwa 23 Prozent (Clement und Peren, 2016: 59). Allerdings bestehen hierbei – je nach Marktsegment – deutliche Unterschiede. Während sich die Spieleinsätze bei Lotto sowie Klassen- und Fernsehlotterien fast ausschließlich im regulierten Markt generieren, ergibt sich bspw. bei der reinen Betrachtung des Marktes für Sportwetten ein ganz anderes Bild, welches im nachfolgenden Kapitel anhand einer einfachen Rechnung verdeutlicht werden soll.

#### 4.4 Sportwetten und Online-Casino/-Poker

Laut Statistischem Bundesamt beliefen sich die Einnahmen aus der Sportwettsteuer (diese beträgt in Deutschland fünf Prozent auf den Wetteinsatz) für das Jahr 2015 auf insgesamt 240,4 Mio. Euro. Hieraus lässt sich demnach ein Wetteinsatz von etwa 4,8 Mrd. Euro errechnen. Hiervon entfallen etwa 316,1 Mio. Euro auf Toto- und Oddset-Wetten des DLTB und auf Online-Sportwetten aus dem Bundesland Schleswig-Holstein.<sup>55</sup> Des Weiteren lässt sich anhand vorliegender Daten von H2 Gambling Capital der Anteil des BSE derjenigen Unternehmen im grauen Markt, die keine Sportwettsteuer zahlen, für das Jahr 2015 auf knapp 18,9 Prozent beziffern. Somit dürfte sich der gesamte Graumarkt bei einem Volumen von etwa 5,5 Mrd. Euro bewegen. Unter der Annahme, dass hiervon etwa 40 Prozent auf das stationäre Wettgeschäft und 60 Prozent auf den Online-Vertriebsweg entfallen (Clement und Peren, 2016: 27 ff.), ergibt sich bei einer durchschnittlichen Ausschüttungsquote (AQ) von 93 bis 85 Prozent (online) und 80,5 Prozent (stationär) ein BSE für den Graumarkt zwischen 664,37 und 930,12 Mio. Euro für das Jahr 2015. Für das Jahr 2016 lässt sich mit den vorläufig zur Verfügung liegenden Informationen zudem ein weiterer Anstieg des BSE je nach Ausschüttungsquote auf insgesamt 919,37 bis 1.287,12 Mio. Euro errechnen (vgl. Abb. 4-4).

---

55 Vgl. Daten H2 Gambling Capital – Germany Gross Gambling Turnover, Stand: 23. Januar 2017.

**Abbildung 4-4: Berechnung Gesamtwetteinsätze und BSE im grauen Markt in Deutschland (in Mio. Euro)**

	2012	2013	2014	2015	2016*
Steuereinnahmen	29,14	188,72	225,68	240,35	306,68
Wetteinsätze gesamt <i>auf Steuer-</i> <i>basis</i>	582,88	3.774,30	4.513,56	4.807,06	6.133,56
Wetteinsätze Oddset	204,23	181,87	195,85	196,45	166,96
Wetteinsätze Anbieter Schles- wig-Holstein	0,00	49,77	116,54	119,65	134,09
<i>Wetteinsätze Wei-</i> <i>ßer Markt</i>	<i>204,23</i>	<i>231,65</i>	<i>312,40</i>	<i>316,10</i>	<i>301,04</i>
Anteil Anbieter <i>ohne Steuerzah-</i> <i>lungen</i>	15,92 %	17,28 %	17,59 %	18,88 %	23,87 %
<b>Wetteinsätze Graumarkt</b>	<b>450,34</b>	<b>4.282,72</b>	<b>5.097,91</b>	<b>5.536,43</b>	<b>7.661,41</b>
<b>BSE Graumarkt (Online-AQ: 93 %)</b>	<b>54,04</b>	<b>513,93</b>	<b>611,75</b>	<b>664,37</b>	<b>919,37</b>
<b>BSE Graumarkt (Online-AQ: 90 %)</b>	<b>62,15</b>	<b>591,01</b>	<b>703,51</b>	<b>764,03</b>	<b>1.057,28</b>
<b>BSE Graumarkt (Online-AQ: 85 %)</b>	<b>75,66</b>	<b>719,50</b>	<b>856,45</b>	<b>930,12</b>	<b>1.287,12</b>

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Daten des Statistischen Bundesamtes und H2 Gambling Capital (\*geschätzt).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder mit einem BSE im Jahr 2015 von 736 Mio. Euro<sup>56</sup>. Clement und Peren (2016: 31 ff.) nennen für das Jahr 2014 einen BSE von 661,4 Mio. Euro für den Graumarkt im Bereich Sportwetten.

Goldmedia (2013: 7) beziffert das Schwarzmarkt-Volumen auf etwa eine Milliarde Euro Umsatz und etwa 230 Mio. Euro BSE pro Jahr. Zudem verweist die Studie darauf, dass seit Einführung der Sportwettsteuer von einer gesteigerten Aktivität durch illegale Buchmacher im Umfeld von Wettbüros ausgegangen werden kann. Daher ist anzunehmen, dass die Umsätze des Sportwetten-Schwarzmarkts mindestens die gleiche Höhe aufweisen wie im Jahr 2009. Somit ergäbe sich ein Gesamteinsatzvolumen von etwa 6,8 Mrd. Euro für den deutschen Sportwettenmarkt. Dementsprechend beträgt der **Anteil des legalen Marktes** am gesamten geschätzten Wetteinsatzvolumen auf dem deutschen Sportwettenmarkt **lediglich etwa 4,6 Prozent**. Die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG schätzt den eigenen Anteil mit ihrem Sportwetten-Angebot „Oddset“ auf etwa vier bis fünf Prozent<sup>57</sup>.

Albers und Rebeggiani (2017) schätzen neben den 4,8 Mrd. Euro an Wetteinsätzen, die in Deutschland versteuert werden, die verdeckt am Schwarzmarkt platzierten Wetteinsätze gar auf mindestens 3,6 Mrd. Euro. Somit läge der legale Anteil gemessen am Wetteinsatzvolumen nur bei etwa **3,8 Prozent**.

Der DSWV identifizierte zudem im Jahr 2015 mindestens 500 Internetportale zu Sportwetten, die aus Deutschland zu erreichen sind und bei denen sich deutsche Spielteilnehmer registrieren können. Auch diese hohe Anzahl weist auf einen bedeutenden Grau- bzw. Schwarzmarktanteil im Sportwettensegment hin.

Zudem gilt zu berücksichtigen, dass der **nicht-regulierte Markt** – im Gegensatz zum regulierten Glücksspielangebot – **einem steten Wachstum** unterliegt. Laut aktuellem Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder ist der

---

56 Vgl. Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Jahresreport 2015: 12.

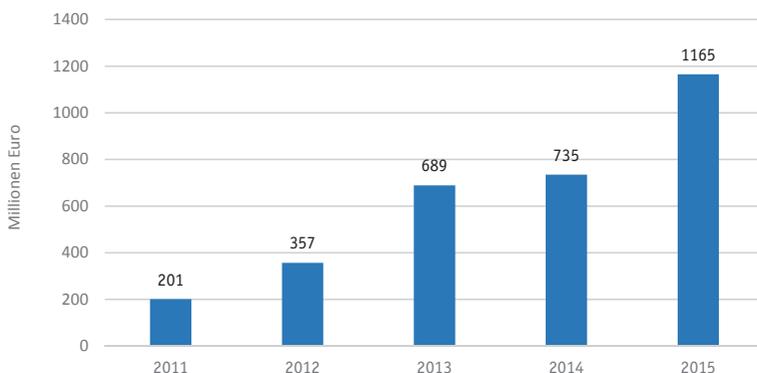
57 Vgl. Westdeutsche Zeitung vom 30. Januar 2015, „WestLotto: Illegale Sportwetten sind ein deutsches Desaster“, verfügbar unter: <http://www.wz.de/home/panorama/westlotto-illegale-sportwetten-sind-ein-deutsches-desaster-1.1849684>, abgerufen am 12. Februar 2017.

---

nicht-regulierte Markt im Jahr 2015 allein im Vergleich zum Vorjahr um 30 Prozent angewachsen. Für das Segment privater Sportwetten berichten die Länder von einem Wachstum in 2015 von zwölf Prozent gegenüber dem Vorjahr (Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2016: 11).

Im Bereich Online-Casino beträgt das Wachstum für das Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr sogar 58 Prozent (Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2016: 11). MECN (2014) führen zudem an, dass bereits ein Jahr nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages eine Verdoppelung des Marktvolumens in diesem Segment zu beobachten war (vgl. Abb. 4-5). So hat der DSWV bereits im Jahr 2015 über 400 Internetseiten ausgemacht bei denen sich Spieler aus Deutschland registrieren können. Dies und das Wachstum der nicht-regulierten Marktsegmente verdeutlicht, dass sich Verbraucher **zunehmend gegen das regulierte Glücksspielangebot entscheiden** und stattdessen auf Anbieter des nicht-regulierten Markts zurückgreifen. Faktisch wirkt die derzeitige regulatorische Situation **der Kanalisierung damit strikt entgegen**.

**Abbildung 4-5: Marktgröße (BSE) des Online-Casinomarktes in Deutschland (in Millionen Euro)**

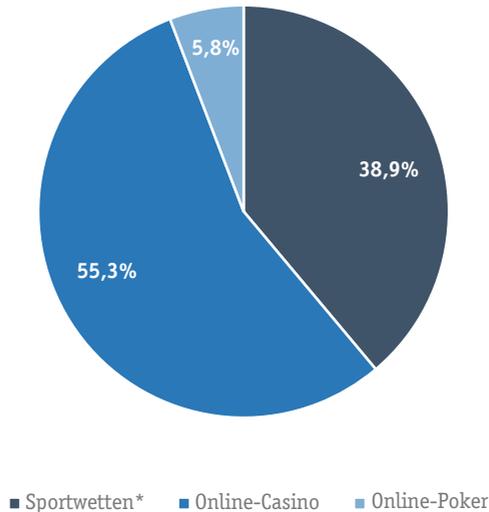


Quelle: Jahresreporte der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder.

Im Unterschied zum Segment Online-Casino ist die Entwicklung bei Online-Pokerspielen rückläufig. Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder konstatieren für 2015 einen Rückgang von 17 Prozent (Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2016: 11). Auch andere Studien bestätigen eine rückläufige Tendenz in diesem Bereich (u. a. MECN, 2014; Fiedler und Wilke, 2014). Der Rückgang im Segment Online-Poker im deutschen Glücksspielmarkt folgt der international beobachtbaren Tendenz einer sinkenden Nachfrage nach Online-Poker und findet seine Begründung damit in der **abnehmenden Beliebtheit dieser Spielform**.

Wie Abb. 4-6 zeigt, lag der Anteil von Online-Casino und Online-Poker im Jahr 2015 gemessen am BSE deutlich über demjenigen von Sportwetten, sodass das Verhältnis etwa 60 zu 40 betrug. Angesichts des im GlüStV festgelegten Totalverbots von sowohl Online-Poker als auch Online-Casino und einer damit einhergehenden **Kanaliserungsquote** in diesen Bereichen **von null Prozent**, ist die berechnete Kanaliserungsquote von 4,6 Prozent unter Einbeziehung weiterer relevanter Glücksspielsektoren sogar noch zu hoch angesetzt. Bezieht man nämlich die Glücksspielform Online-Poker sowie das stark wachsende Segment Online-Casino mit ein, so ergibt sich bei Zugrundelegung der BSE-Anteile aus dem Jahr 2015 eine **Kanaliserungsquote von lediglich etwa 1,8 Prozent**. Vor dem Hintergrund der starken Zunahme der Nachfrage nach Online-Casino in den letzten Jahren und den darin begründeten hohen Wachstumsraten des Segments erscheint diese Entwicklung bedenklich. Eine solch verschwindend geringe Kanaliserungsquote erschwert auch die Planbarkeit seitens des Regulierers. Wird das Ziel der Kanaliserung derart konsequent verfehlt, so liegt es nahe, dass auch Verbraucherschutz, Suchtprävention sowie Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung nicht effektiv verfolgt werden können. Eine **Neubewertung** der glücksspielrechtlichen Regelungen scheint angesichts der **gegen null konvergierenden Kanaliserungsquote** daher dringend notwendig.

**Abbildung 4-6: Anteile ausgewählter Glücksspielformen in Deutschland 2015 (gemessen am BSE)**



Quelle: Jahresreport 2015 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (\*Summe aus Sportwetten des regulierten und nicht-regulierten Markts, on- und offline).

#### 4.5 Bewertung der Maßnahmen

Im vorangegangenen Abschnitt war festzustellen, dass seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags in den **nicht-regulierten Segmenten** mit Ausnahme des Segments Online-Poker ein **deutliches Wachstum** stattgefunden hat. Demgegenüber stagniert das Marktvolumen im regulierten Markt. Die **Marktvolumina** haben sich folglich **zugunsten des nicht-regulierten Marktes** verschoben. Anhand dessen wäre zu schlussfolgern, dass der Glücksspielstaatsvertrag die angestrebte Überführung in den regulierten Markt und somit das Ziel der Kanalisierung verfehlt hat. Weiterhin deuten auch die aktuellen Schwarzmarktzahlen darauf hin, dass der Glücksspielstaatsvertrag seinem Ziel der Schwarzmarkt-bekämpfung bislang nicht hinreichend gerecht wird. Voraussetzung für eine

wirksame Kanalisierung im Glücksspielmarkt wäre – entgegen der bisherigen Regulierungsversuche – die **Schaffung geordneter Bahnen**, in denen sich ein **wettbewerbsfähiges legales Glücksspielangebot** entwickeln kann, das dazu in der Lage ist, die Nachfrage in den regulierten Markt zu kanalisieren. Die Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags scheinen sich bezogen auf diese Anforderung als größtenteils insuffizient zu erweisen. Aufgrund der Ausgestaltung des Regelwerks ist es für Nachfrager weiterhin attraktiver, Glücksspielangebote im nicht-regulierten Segment wahrzunehmen.

Die Effektivität der einzelnen Maßnahmen kann vor dem Hintergrund des Status quo der Regulierung nicht vollumfänglich bewertet werden. Angesichts des Umstands einer bis dato **ausgebliebenen Umsetzung** dieser Maßnahmen ist es faktisch nicht möglich, ihre **tatsächlichen Auswirkungen** zu untersuchen. Im Bereich der Sportwetten können jedoch die möglichen Effekte diskutiert werden, welche im Fall einer wirksam durchgeführten Lizenzvergabe zu erwarten gewesen wären.

Auf der Seite der Anbieter ist insbesondere die **Beschränkung der zu vergebenen Konzessionen** kritisch zu betrachten. Nach Maßgabe einer größtmöglichen Überführung ist unmittelbar ersichtlich, dass die im Glücksspielstaatsvertrag von 2012 zunächst vorgesehene Höchstanzahl von 20 Konzessionen nicht zielführend sein kann. Dies wird angesichts der Anzahl der Betreiber, die sich zu Beginn des Verfahrens um eine Konzession bemühten, umso deutlicher. So handelte es sich dabei um 77 Anbieter (Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2014: 2). Auch die vorübergehende Erhöhung der Konzessionszahl auf 35 ist angesichts der hohen Anzahl an eintrittswilligen Anbietern in den Markt als kritisch zu beurteilen und erscheint als zu niedrig angesetzt. Nicht zuletzt die hohe Anzahl sportwettsteuerzahlender Anbieter (79) zeigt, dass deutlich mehr Betreiber in den regulierten Markt drängen, als durch die Höchstanzahl der Konzessionen berücksichtigt würden.<sup>58</sup> Laut MECN (2014: 18) zahlen viele Anbieter die Steuer, da sie sich davon Vorteile bei einer zukünftigen Lizenzvergabe erhoffen. Zudem

---

58 Bundesministerium für Finanzen (2016), Bericht der Bundesregierung in Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder über die Wirkungen der Neuregelungen des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten, Drs. 18(7)-289 des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags vom 22. März 2016: 9.

ist die beschlossene Erhöhung der Lizenzzahl zwar grundsätzlich zu begrüßen, jedoch bleibt der Erlaubnisvorbehalt des § 4a Abs. 1 GlüStV weiter bestehen und es wird weiterhin kein Rechtsanspruch auf die Erteilung von Konzessionen eingeräumt (vgl. § 4a Abs. 2 Satz 2 GlüStV). So könnte die Aufhebung der Höchstzahl der Sportwettenkonzessionen **lediglich temporärer Natur** sein, worauf in der **Notifizierungsfassung ausdrücklich hingewiesen** wird (vgl. Entwurf Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags: 6):

*„Die befristete Abweichung vom Grundsatz der Begrenzung der Zahl der Konzessionen ist daher als Ausnahme zu verstehen, die dem Verlauf und Stand der Gerichtsverfahren geschuldet ist.“*

Im Sinne des **Kanalisierungsgedankens** sowie zur Erreichung aller anderen im Glücksspielstaatsvertrag formulierten Ziele erscheint es vielmehr sinnvoll, ein Erlaubnisverfahren zu etablieren, bei dem die **qualitativen Kriterien** im Vordergrund stehen und das von willkürlichen quantitativen Limitierungen abseht. Eine Privilegierung der 35 Teilnehmer des ersten Konzessionsverfahrens scheint zudem gegen den unionsrechtlichen Gleichbehandlungs- und Transparenzgrundsatz zu verstoßen, da Anbieter, die sich nicht um eine der 20 Lizenzen beworben hatten, zunächst außen vor bleiben. Auch die Monopolkommission hat bereits in ihrem 19. Hauptgutachten darauf hingewiesen, dass die Begrenzung der Anzahl der Konzessionen nicht durch gesellschaftspolitische Ziele begründbar sei und daher aufgehoben werden sollte (Monopolkommission, 2012: Tz. 54). Darüber hinaus zeigt die in Kapitel 3.2.1 vorgenommene Analyse, dass eine zahlenmäßige Kontingentierung keinen Beitrag zur Spielsuchtbekämpfung leistet. Auch vor diesem Hintergrund stellt sich daher einmal mehr die Frage nach der Rechtfertigung einer quantitativen Begrenzung der Lizenzzahl.

Auf der Angebotsseite müssen nicht zuletzt die geltenden **Einschränkungen hinsichtlich zulässiger Werbung** negativ bewertet werden. Wenn ein reguliertes Angebot besteht, sollte dies auch von den Anbietern beworben werden dürfen. So würden Anreize auf Anbieterseite geschaffen, sich um eine Lizenz zu bemühen, und Werbung könnte dazu genutzt werden, die **Nachfrage hin zum legalen Glücksspielangebot** zu lenken. Angesichts der den vorgesehenen Werbeeinschränkungen des Glücksspielstaatsvertrags entgegenstehenden um-

---

fangreichen Werbemaßnahmen seitens der Anbieter wäre zu erwarten, dass die Anbieter bei wirksamer Durchsetzung der vorgesehenen Werbeeinschränkung durch die Aufsichtsbehörden in den nicht-regulierten Markt abwandern würden, wo sie frei für ihre Produkte werben können. In Übereinstimmung damit befindet auch die Monopolkommission in ihrem 19. Hauptgutachten eine „*kontrollierte Erlaubnis von Werbe- und Online-Vertriebsangeboten*“ als grundsätzlich sinnvoll. So führt diese an, dass bei fehlender Zulassung von Werbemöglichkeiten „*die Anreize vieler derzeit auf dem Schwarzmarkt agierender Sportwettenanbieter gering sind, in den legalen Markt zurückzukehren*“ (Monopolkommission, 2012: Tz. 51). Im Zusammenhang mit der augenscheinlich kanalisierenden Wirkung einer Zulassung von Glücksspielwerbung ist allerdings auf einem möglichen Zielkonflikt mit dem Spieler- und Jugendschutz hinzuweisen (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.2.4): So zeigen verschiedene Studien, dass insbesondere aggressive Werbemethoden bei vulnerablen Personen zu erhöhter Probleminzidenz führen können. Dieser potenzielle Zielkonflikt scheint allerdings lösbar, indem Werbung zugelassen und gleichzeitig ein Werbekodex eingeführt wird, an den sich Anbieter halten müssen. Auf diese Weise bleibt die kanalisierende Anreizwirkung vorhanden, wohingegen Risiken der Suchtprävalenz und des illegalen Glücksspiels durch angemessene Auflagen – etwa Gefahrenhinweise – Rechnung getragen wird. Ein solcher Ansatz findet beispielsweise in Großbritannien und Dänemark Anwendung, wo Werbung dazu genutzt wird, auf Gefahren hinzuweisen und über Schutzmaßnahmen wie das dänische Selbstausschlussregister „ROFUS“ zu informieren (vgl. hierzu u. a. Kapitel 3.4.4 und 3.4.5).

Auf der Nachfrageseite verfehlen vor allem die **Einschränkung des Wettprogramms** im Bereich der Live- und Ereigniswetten sowie das festgelegte Einsatzlimit den Kanalisierungsgedanken. Gerade im Zeitalter der Digitalisierung und ständigen mobilen Internetnutzung sind Live- und Ereigniswetten bei Nachfragern von Wetten sehr beliebt. Nach Angaben von Goldmedia handelt es sich bei Live-Wetten sogar um die wichtigste Produktgruppe im Wettmarkt (Goldmedia, 2013: 10). Der DSWV schätzt, dass Live-Wetten mittlerweile etwa 70 bis 75 Prozent des gesamten Wettmarktes ausmachen und damit das beliebteste Produkt darstellen. Die Entstehung digitaler Vertriebskanäle, wie etwa die Möglichkeit einer Wettabgabe während eines Sportereignisses via Smartphone oder Tablet, hat die Produktnachfrage nachhaltig beeinflusst. Eine Produktbeschränkung

---

durch den Ausschluss von Live-Wetten geht daher an den Kundenbedürfnissen und der modernen Lebenswirklichkeit vorbei. Angesichts der hohen Nachfrage für diese Produkte würden die hier vorgesehenen Einschränkungen dazu führen, dass die Verbraucher auf nicht-regulierte Betreiber ausweichen würden, die ihre Nachfrage bedienen. Eine Regulierung, die solche Tendenzen unberücksichtigt lässt und den größten Marktanteil im Sportwettsegment a priori ausschließt, ist anachronistisch und wirkt dem Kanalisierungsziel entgegen. Die Untersuchungen in Kapitel 6.4.2 sowie die Analysen des Kapitels 3.2.3 verdeutlichen zudem, dass empirisch keine ausreichende Evidenz vorliegt, um das Verbot von Live- und Ereigniswetten vor dem Hintergrund der Ziele der Spielsuchtbekämpfung sowie der Wahrung der Integrität des Sports zu rechtfertigen.

Darüber hinaus stellt auch das **Einsatzlimit von 1.000 Euro pro Monat** und Spieler eine erhebliche Beeinträchtigung der Attraktivität des regulierten Online-Wettangebots dar. So scheint ein Limit von 1.000 Euro möglicherweise zunächst hoch, jedoch ist dieses auch für den Durchschnittsspieler schnell erreicht, da es sich hier nicht um Verlustlimits, sondern um eine unmittelbare Begrenzung der monatlichen kumulierten Spieleinsätze handelt. Daher wird es auch dann wirksam, wenn ein Spieler im Laufe des Monats keine glücksspielbezogenen Kosten hatte oder in Summe gar Gewinne verzeichnen konnte. Aufgrund dieses Höchstesatzes wäre zu erwarten, dass ein Großteil der finanziell besser gestellten Spieler in das nicht-regulierte Segment ausweicht, bei denen sie ihren Wetteinsatz nicht auf 1.000 Euro pro Monat beschränken müssen, und sich legale Anbieter einem sinkenden Kundenstamm gegenübersehen. Ein Einsatzlimit in Höhe von 1.000 Euro scheint daher bezogen auf das Kanalisierungsziel als kontraindiziert. Die Ausführungen in Kapitel 3.2.7 legen zudem nahe, dass starre externe Limits keinen nennenswerten Beitrag zur Reduktion von Suchtprävalenzen leisten bzw. der Spielsuchtbekämpfung gar zuwiderlaufen. So unterstreichen vielfältige Studien vielmehr die Wirksamkeit von Möglichkeiten zur Selbstlimitierung.

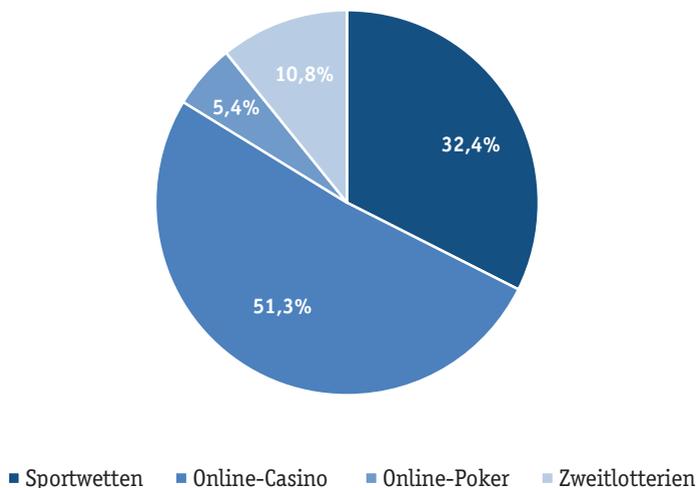
Ergänzend sei an dieser Stelle auf eine Onlinebefragung verwiesen, die MECN (2014) im Rahmen der bereits angeführten Studie unter Marktexperten vorgenommen hat. Die Mehrheit der befragten Experten sieht große Schwierigkeiten bei der Möglichkeit zur Einhaltung der im Ersten Glücksspielstaatsvertrag for-

---

mulierten Vorschriften. So würden Anbieter **mangels Wettbewerbsfähigkeit** vielmehr versuchen, die restriktiven **Vorschriften weitestgehend zu umgehen**, um beispielsweise Online-Casino- und Online-Pokerspiele weiter anbieten zu können. Auch die Anzahl nicht-lizenzierungswilliger Anbieter würde sich im deutschen Markt im Zuge der Umsetzung der Auflagen nicht verringern, so die Experten weiter (MECN, 2014: 35). Bei begrenzter Lizenzvergabe bestünde außerdem die Gefahr weiterer Klagen durch erfolglose Bewerber, wie sie auch bis zum Stillstand des Vergabeverfahrens stattgefunden haben. Dies würde wiederum (zumindest für die Dauer der gerichtlichen Verfahren) zu einer rechtlichen Grauzone führen, was an der aktuellen Situation nichts ändert und dem Kanalisierungsziel zuwiderläuft. Außerdem vermutet die MECN-Studie, dass ein monatliches Einsatzlimit in Höhe von 1.000 Euro zu einer Abwanderung der Kunden in den nicht-regulierten Online-Markt führen würde (MECN, 2014: 37).

Im **Online-Casinomarkt hat das dort geltende Totalverbot** ein erhebliches Wachstum des Segments nicht verhindert. Vielmehr wächst dieser Bereich weiter und die Autoren der MECN-Studie (2014) gehen davon aus, dass dieser Wachstumstrend auch in Zukunft fortdauern wird. Dies begründen sie unter anderem mit der anhaltenden Abwanderung von Automatenspielern ins Internet (MECN, 2014: 20 ff.). Mit seinem **Totalverbot für Online-Casinospiele ignoriert der Glücksspielstaatsvertrag die bestehende Nachfrage** nach diesem Segment im deutschen Glücksspielmarkt. Insbesondere vor dem Hintergrund eines Anteils des nicht-regulierten Glücksspiels am Gesamtmarkt von mehr als 50 Prozent bereits im Jahr 2015 (vgl. Abb. 4-7) erscheint ein solches Pauschalverbot dem Kanalisierungsziel entgegenzuwirken (Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2016: 12).

**Abbildung 4-7: Marktanteil der Glücksspielformen des nicht-regulierten Markts in Deutschland 2015**



Quelle: Jahresreport 2015 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder.

Kapitel 3.2.3 hat gezeigt: Das vorgesehene Totalverbot von Online-Casino hat das Ziel des Jugend- und Spielerschutzes verfehlt und im Hinblick auf die Suchtbekämpfung gar konterkariert. Aufgrund der hohen Rückverfolgbarkeit im Online-Segment und einer Vielzahl von ergriffenen Maßnahmen seitens der Anbieter ist zudem von einem tendenziell geringen Betrugs- und Kriminalitätsrisiko bei der Produktform Online-Casino auszugehen (vgl. Kapitel 5.3).

Was den Markt für Online-Pokerspiele betrifft, der im Jahr 2015 lediglich einen Anteil von rund fünf Prozent ausmachte, kann der **aufgezeigte Rückgang** des Marktvolumens **nicht als Kanalisierungseffekt** des Glücksspielstaatsvertrags gewertet werden. Vielmehr ist dieser Rückgang seit 2010 zu beobachten; er begann somit bereits vor Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags. Zudem handelt es sich hier um eine Entwicklung, die aufgrund der **abnehmenden Popu-**

**larität von Online-Poker** nicht auf den deutschen Glücksspielmarkt begrenzt, sondern weltweit zu beobachten ist (MECN, 2014: 26).

## 4.6 Auswirkungen der angebotsbeschränkenden Maßnahmen

Die angebotsbeschränkenden Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags umfassen im Wesentlichen die quantitative Begrenzung der Anbieter von Sportwetten, Einschränkungen für lizenzierte Anbieter von Sportwetten (z. B. bei Live- und Ereigniswetten) und das Verbot von Online-Casino und Online-Poker. Darüber hinaus erlegt der Glücksspielstaatsvertrag den Ländern auf, die Anzahl von Annahmestellen, Wettvermittlungsstellen und Spielbanken zu begrenzen.

### 4.6.1 Entwicklung der Marktsegmente

Die wohl kritischste Auswirkung der angebotsbeschränkenden Maßnahmen liegt in der durch sie induzierten Entwicklung der Marktvolumina wie sie in den Kapiteln 4.3 und 4.4 ausführlich dargestellt wurde. Danach hat die **Begrenzung des Angebots** zu einem **Rückgang** der Marktvolumina **im regulierten Markt** bei gleichzeitigem **Wachstum** der Marktvolumina in den **nicht-regulierten Segmenten** geführt. Dies wird an dem stark wachsenden Online-Casinomarkt besonders deutlich. Die Verschiebung der Marktvolumina in den nicht-regulierten Markt würde durch eine Umsetzung der Maßnahmen im Bereich Sportwetten zudem verstärkt.

Das Wachstum des nicht-regulierten Marktes wird – wie angeführt – sowohl auf Anbieter- als auch auf Nachfragerseite generiert. Angesichts der Regulierungsbeurteilung der Länder legt insbesondere das Nachfragerverhalten die Defizite der Regulierung offen. Nach § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV soll die Angebotsbeschränkung dazu führen, die Spiellust in geordnete Bahnen zu lenken. Diese Argumentation findet in der mikroökonomischen Theorie keine Begründung. Nach Clement (2012: 121 ff.) führt eine **Angebotsbeschränkung** erstens zur **Abwanderung** eines Spielers in einen **anderen Glücksspielbereich**, zweitens zur **Abwanderung zu einem Alternativenbieter des Schwarz- bzw. Graumarkts** desselben Glücksspiels oder drittens – dies allerdings nur in kleinem Rahmen – zur Beendigung des Spielbetriebs seitens des Spielers im entsprechenden Glücksspielsegment.

Auch andere Autoren weisen darauf hin, dass die Spieler ein **wegfallendes bzw. verbotenes Angebot durch ein anderes Angebot substituieren** (u. a. TNS Emnid, 2011; Richard, 2011). Der beobachtete bzw. zukünftig zu erwartende Anstieg der Nachfrage nach nicht-regulierten Angeboten bestätigt diese ökonomischen Überlegungen. Auf Basis dessen lässt sich schlussfolgern, dass die **Maßnahmen zur Angebotsbeschränkung letztlich das Gegenteil dessen bewirken, was sie im Sinne des § 1 GlüStV beabsichtigen**. Ein breites legales Produktspektrum ist vielmehr eine notwendige Voraussetzung, um Nachfragern ein für sie ausreichendes und gewünschtes Gesamtangebot bieten und Kunden in den regulierten Markt überführen zu können, die bisher auf Anbieter des Schwarz- bzw. Graumarkts zurückgreifen.

#### 4.6.2 Intransparenz und Rechtsunsicherheit

Eine weitere Einschränkung und Kritik besteht hinsichtlich der **Intransparenz des Verfahrens**, die in mehreren gerichtlichen Entscheidungen bestätigt wurde.<sup>59</sup> Auch wies die Europäische Kommission schon frühzeitig auf Transparenzprobleme bei den relevanten Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags hin.<sup>60</sup> Dabei wurden vor allem bei den Kriterien zur Auswahl der Konzessionäre und an den Mindestanforderungen zum Erwerb einer Konzession erhebliche Transparenzmängel konstatiert. Die damit verbundenen Probleme, welche zur Verzögerung und letztlich zur Einstellung des Konzessionsverfahrens führten, wie u. a. zahlreiche Klagen von Antragstellern, können auf die Konzessionsbegrenzung zurückgeführt werden. Wie angeführt dürften eine zukünftige Konzessionsvergabe mit begrenzter Konzessionsanzahl bzw. lediglich vorübergehende Ausnahmeregelungen hiervon weitere Erhebungen von Rechtsmitteln implizieren, in deren Zuge die Kläger ihr Angebot weiterbetreiben. Auch führten die Intransparenz und die daraus resultierenden Verfahrensverzögerungen zu Rechtsunsicherheiten auf der Anbieterseite. Es ist durchaus vorstellbar, dass sich die Anbieter auch aus diesem Grund verstärkt auf den nicht-regulierten Markt zurückziehen und sich dessen Wachstum daher weiter fortsetzt.

---

59 Vgl. VG Wiesbaden, Beschlüsse vom 17. September 2014 – 5 L 1428/14.WI, vom 16. April 2015 – 5L 1448/14.WI, und vom 5. Mai 2015 – 5L 1453/14.WI.

60 Vgl. Europäische Kommission, Stellungnahme vom 17. September 2014 – C (2011) 5319.

---

Die angebotsbeschränkenden Maßnahmen sind angesichts des wachsenden nicht-regulierten Marktes als äußerst problematisch zu bewerten. Eine verfehlte Kanalisierung und Schwarzmarkt bekämpfung ist darüber hinaus mit Negativfolgen verbunden, die bislang nicht berücksichtigt wurden. Wenn eine immer höhere Zahl von Nachfragern in den **nicht-regulierten Markt abwandert**, bedeutet dies analog, dass sich eine zunehmende Zahl von **Spielern der staatlichen Kontrolle entzieht**. Weiterhin drohen **negative fiskalische Effekte**. So geht ein sinkendes Umsatzvolumen im regulierten Markt zugunsten eines steigenden Umsatzvolumens im nicht-regulierten Markt mit sinkenden Steuereinnahmen einher. Henseler-Unger, Gries und Strube Martins (2015) verweisen mit Beschäftigungsverlusten und Fehlentwicklungen in der konvergenten Wertschöpfungskette auf weitere negative Auswirkungen, auf die im Rahmen dieser Studie jedoch nicht weiter eingegangen werden soll.

Als Quintessenz der vorangegangenen Erläuterungen ist festzuhalten, dass der Glücksspielstaatsvertrag sein **Ziel der Kanalisierung** angesichts eines signifikant angewachsenen nicht-regulierten Marktes **nicht erreicht** hat. Ein **Vollzug** der bislang nicht umgesetzten Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags **würde dieses Ergebnis noch verstärken**. Umfangreiche Beschränkungen bei Sportwetten und das Totalverbot von Online-Casino- und Online-Pokerspielen werden den realen Marktgegebenheiten im Sinne der Bedürfnisse auf Anbieter- und Nachfragerseite nicht gerecht und folglich auch nicht den Anforderungen für eine erfolgreiche Überführung in den regulierten Markt. Zu diesem Schluss kommt auch die Europäische Kommission, die in ihrem EU-Pilotschreiben anführt, dass *„die Lenkung des Glücksspiels in geordnete und überwachte Bahnen bei einem Marktanteil von 30 Prozent nicht regulierter Glücksspiele als gescheitert betrachtet werden muss“*.<sup>61</sup>

---

61 Vgl. Europäische Kommission, EU Pilot vom 29. Juni 2015 – 7625/15/GROW. Der von der Kommission ausgewiesene Anteil von 30 Prozent für den nicht-regulierten Markt bestätigt weitestgehend die 23 Prozent in Clement und Peren (2016).

## 4.7 Optimierungspotenziale anhand internationaler Fallbeispiele

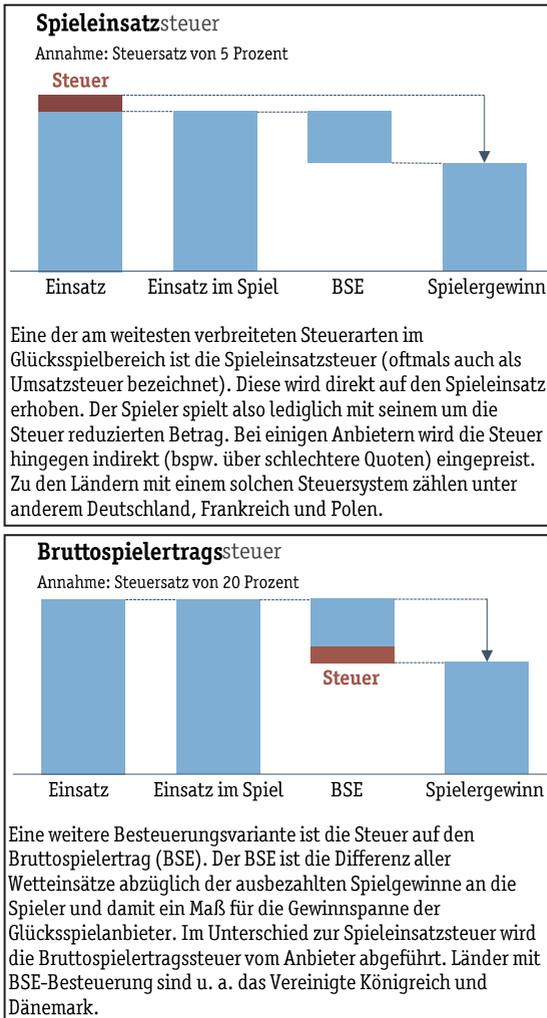
In den folgenden Abschnitten werden Regulierungsansätze in ausgewählten Ländern (Frankreich, Spanien, Polen, Dänemark und Vereinigtes Königreich) näher beleuchtet und diskutiert. Insbesondere im Hinblick auf die unbefriedigende Kanalisierungsrate in Deutschland sollen **Maßnahmen zur Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung**, die sich international bewährt haben, herausgearbeitet werden. Der ausführlichen Analyse und Erläuterung der internationalen Fallbeispiele anhand von Länderprofilen seien hier die Maßnahmen vorangestellt, die sich international als erfolgreich im Hinblick auf das Kanalisierungsziel erwiesen haben:

- quantitativ nicht begrenzte Lizenzvergabe,
- Produktspektrum, das die Nachfrage berücksichtigt (inklusive Online-Casino und -Poker),
- Werbeerlaubnis,
- Wahl der Steuerbemessungsgrundlage (BSE-Besteuerung),
- moderate Steuerhöhe,
- Blockieren illegaler Anbieter,
- effiziente Verfahren der Kunden-Identifikation und -Authentifizierung.

Wie sich in der **international vergleichenden Analyse** gezeigt hat, sind dies die ausschlaggebenden Faktoren, die im Falle einer **adäquaten Ausgestaltung mit hohen Kanalisierungsraten** einhergehen. Um dies zu verdeutlichen, ist eine genauere Betrachtung der einzelnen Länder und deren Glücksspielregulierung notwendig, die im Folgenden vorgenommen wird. Bevor mit der Länderanalyse begonnen wird, werden zum besseren Verständnis in Abb. 4-8 die zwei am häufigsten zur Anwendung kommenden Steuerarten im Glücksspielmarkt erläutert:

---

Abbildung 4-8: Spieleinsatz- versus Bruttospielertragssteuer



Quelle: Berger, 2016: Abb. 3.

### 4.7.1 Frankreich

Seit dem Jahr 2010 sind in Frankreich die Online-Segmente der Internetwetten, Online-Pferdewetten und Online-Poker mittels eines Lizenzsystems liberalisiert. Das entsprechende Gesetz zur „kontrollierten Öffnung des Online-Glücksspielmarkts“ wurde im April 2010 rechtswirksam.<sup>62</sup> Im Rahmen des Gesetzesakts wurde außerdem für den Bereich des Online-Glücksspiels eine **unabhängige zentrale Regulierungsbehörde**, die *Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (ARJEL)*, gegründet.

#### Regulierung des französischen Glücksspielmarkts

Lizenzen können für die Segmente Online-Pferdewetten, Online-Sportwetten sowie für Online-Poker erworben werden. Die übrigen Bereiche des Online Glücksspiels, wie etwa Online-Casino, bleiben den Glücksspielanbietern weiterhin verschlossen. Auch die stationären Wettbereiche (Pferde- und Sportwetten sowie Lotterien) sind nach wie vor den etablierten staatlichen Anbietern *Française des Jeux (FDJ)* und *Pari Mutuel Urbain (PMU)* vorbehalten. Der Anbieter FDJ behält zudem das Monopol auf Online-Lotterien. Die Zahl der Lizenzen für die angegebenen Online-Glücksspiele ist in Frankreich nicht begrenzt. Eine Lizenz ist grundsätzlich für fünf Jahre gültig und kann nach Ablauf dieses Zeitraums – bei Vorliegen der Erlaubnisvoraussetzung – erneuert werden. Die Inhaberschaft einer Lizenz berechtigt Anbieter zugleich zur Bewerbung der eigenen Produkte. Sollte ein Anbieter hingegen keine Lizenz erwerben und dennoch im französischen Markt tätig sein, kann die französische Aufsichtsbehörde ARJEL beim *Tribunal de Grande Instance* anfragen, um das Blockieren von Internetseiten sowie Zahlungstransaktionen illegaler Anbieter zu erreichen.

Um eine Glücksspiellizenz erwerben zu können, ist allerdings nicht zwingend ein Unternehmenssitz in Frankreich erforderlich. Lediglich der **Standort der**

---

62 Legifrance (2010): LOI n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (1), verfügbar unter: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022204510&dateTexte=20100513>, abgerufen am 30. Januar 2017. Bisher wurden keine größeren Änderungen des Gesetzesakts von 2010 vorgenommen, sodass dessen Bestimmungen größtenteils noch in seiner ursprünglichen Form Bestand haben.

---

**Glücksspiel-Server im Inland** sowie die Einrichtung einer französischen Webseite mit der Domain „.fr“ sind notwendige Voraussetzung, um sich auf eine Lizenz bewerben zu können. Die „.fr“-Plattform muss in einer Weise konfiguriert sein, dass **sämtliche Daten** (bspw. Registrierungsdaten, Spieltransaktionen etc.), die zum Server des Betreibers transferiert werden, **von der Regulierungsbehörde ARJEL eingesehen werden können**.

In Frankreich gilt sowohl für die Lotterie als auch für Online-Glücksspiel eine **Altersgrenze von 18 Jahren**. Es existieren **keine gesetzlichen Limitierungen des Spieleinsatzes**. Allerdings müssen Spieler bei Erstellung ihres Nutzerkontos selbst ein Höchstesatzlimit beim jeweiligen Anbieter festsetzen. Sie können dieses aber jederzeit anpassen. Eine solche Vorgehensweise, die dem Kunden ein gewisses Maß an Autonomie lässt, ist grundsätzlich zu begrüßen. So zeigen beispielsweise Auer und Griffiths (2013), dass ein autonom bzw. vom Kunden selbst gewähltes Höchstesatzlimit, zu einer Reduzierung der Verluste und einer Verringerung der durchschnittlichen Spieldauer führt und besonders positive Effekte bei Intensivspielern hat. Darüber hinaus können sich Spieler in Frankreich in ein Register für den selbstbestimmten Ausschluss vom Glücksspiel („*L'interdiction volontaire de jeux*“) eintragen.

Beim Verifizierungsprozess sind die Kunden dazu verpflichtet, einen **Identitätsnachweis per Post oder E-Mail** an den Glücksspielbetreiber zu senden. Nach Feststellung der Identität versendet der Anbieter einen Aktivierungscode, mit dem der Spieler-Account freigeschaltet werden kann. Beim Versenden des Aktivierungscodes ist menschliches Eingreifen notwendig, d. h. dass der Code beispielsweise nicht über eine automatisierte E-Mail versendet werden kann (PWC-Studie, 2016: 4).

Als **Steuerbemessungsgrundlage** werden in Frankreich die **Wett- bzw. Spieleinsätze** angesetzt. Die Höhe des Steuersatzes variiert dabei je nach Art des Glücksspiels zwischen zwei und 13,6 Prozent.<sup>63</sup> Die französische Regulierungsbehörde ARJEL verweist jedoch in ihrem Jahresbericht (2015: 24) darauf, dass

63 So werden Pferdewetten mit 5,6 Prozent besteuert, Online-Pferdewetten mit 12,1 Prozent bis 13,6 Prozent, Online-Sportwetten mit 9,3 Prozent und Online-Poker mit zwei Prozent, vgl. Henseler-Unger, Gries und Strube Martins, 2015.

Sportwetten dasjenige Online-Produkt darstellen, das seit der Öffnung im Jahr 2010 den stärksten Rückgang zu verzeichnen hat. Aus diesem Grund befürwortet die französische Regulierungsbehörde ARJEL, eine Umstellung der Besteuerungsgrundlag von Spieleinsatz auf den BSE (Jahresbericht 2015: 25).<sup>64</sup>

### **Marktstruktur und Marktvolumen**

Das Wetteinsatzvolumen im französischen Online-Glücksspielmarkt betrug im Jahr 2015 insgesamt etwa 756 Mio. Euro. Hierbei entfielen 33,6 Prozent auf Pferdewetten, 30,7 Prozent auf Online-Poker und 35,7 Prozent auf Sportwetten. Zudem zeichnet sich seit einigen Jahren ein starkes Umsatzwachstum im Bereich der Online-Sportwetten ab. So hat sich seit 2011 der BSE bei Online-Sportwetten von 115 Mio. Euro auf 270 Mio. Euro im Jahr 2015 mehr als verdoppelt. Die Umsätze in den Segmenten Online-Pferdewette und Online-Poker sind hingegen rückläufig.<sup>65</sup> Laut Informationen von H2 Gambling Capital lag der Online-Anteil am gesamten Glücksspielmarkt in Frankreich im Jahr 2015 bei 12,8 Prozent und im Jahr 2016 bei etwa 13,5 Prozent.

Eine führende Rolle im französischen Online-Glücksspielmarkt nehmen die Anbieter FDJ und PMU ein, deren starke Marktposition aus den jeweiligen Monopolstellungen vor der Liberalisierung hervorgegangen sind. Vor der Liberalisierung war der Markt durch ein **Duopol** der beiden Anbieter gekennzeichnet. So besaß FDJ das Monopol auf Lotterie und ähnliche Spiele; PMU war als wirtschaftliche Interessengemeinschaft der Rennvereine der zu diesem Zeitpunkt größte Anbieter von Pferdewetten in Europa. Besonders der Pferdewettenmarkt besitzt in Frankreich einen im europäischen Vergleich verhältnismäßig hohen Stellenwert, sodass dieser eine solide geschäftliche Basis für PMU darstellt.

Zu Beginn der **Liberalisierung** des Online-Glücksspielmarkts verfügten **35 Unternehmen** über eine Lizenz. Im Jahr 2013 waren es hingegen nur noch **22 lizenzierte Anbieter**. Als Grund für den Austritt wurden seitens der Unternehmen

---

64 Vgl. Jahresbericht der französischen Regulierungsbehörde ARJEL des Jahres 2015, verfügbar unter: <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/rapport-activite-2015.pdf>, abgerufen am 2. Februar 2017.

65 Vgl. Gambling Compliance, France Country Report.

---

hohe Verluste angeführt. So verlor beispielsweise BetClic Everest über 90 Mio. Euro im Jahr 2011. LB Poker, eine gemeinsame Tochtergesellschaft von FDJ, Groupe Lucien Barriere und On Line 3D Gaming, meldete einen Verlust von 30 Mio. Euro im Jahr 2011 bei Umsätzen von etwa 3,4 Mio. Euro (Schneider, 2013). Die Anzahl der Anbieter hat sich **mittlerweile auf 14** (Stand: März 2017) **weiter reduziert**.<sup>66</sup> Die **hohen Verluste** der Unternehmen gehen mutmaßlich auf die **hohen Steuern** auf den Spieleinsatz zurück. Auch die sehr **restriktive Regulierung**, wie etwa das Verbot von Online-Casino, haben vermutlich dazu beigetragen. PMU wurde zudem von einigen Kontrahenten im Online-Glücksspielmarkt stark für seine wettbewerbsbeschränkenden Geschäftspraktiken kritisiert. So reichte der Wettbewerber Betclac bei der französischen Wettbewerbsbehörde Beschwerde mit der Begründung ein, das Zusammenlegen stationärer und online abgeschlossener Wetten in einem kumulierten Pool verschaffe PMU einen Wettbewerbsvorteil. Die französische Wettbewerbsbehörde erkannte die Beschwerde an und verpflichtete PMU dazu, seine Online- und stationären Aktivitäten bis September 2015 zu separieren.<sup>67</sup>

Schätzungen gehen davon aus, dass bis zur Liberalisierung im Jahr 2010 **etwa 75 Prozent der Online-Einsätze auf illegalen Websites** getätigt wurden.<sup>68</sup> Seitdem hat sich der Graumarktanteil („Offshore“) deutlich reduziert und lag zuletzt unter 30 Prozent (vgl. Abb. 4-9). Allerdings gilt hierbei zu berücksichtigen, dass der in der Abbildung dargestellte Offshore-Anteil sich nur auf den sogenannten Graumarkt bezieht und den Schwarzmarkt nicht berücksichtigt. Berger (2016: 18) beziffert die Kanalisierungsrate für das Jahr 2015 auf rund 60 Prozent. Als Gründe für den nach wie vor hohen, jedoch **seit 2011 stagnierenden Grau- und Schwarzmarktanteil** werden zum einen die hohe Besteuerungsrate des Spieleinsatzes sowie zum anderen die Nichtliberalisierung des Segments Online-Casino angeführt.

66 Vgl. <http://www.arjel.fr/-Liste-des-operateurs-agrees-.html>, abgerufen am 14. Februar 2017.

67 Autorité de la concurrence (2014): Online horserace betting, Pressemitteilung vom 25. Februar 2014, verfügbar unter: [http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=592&id\\_article=2337](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=592&id_article=2337), abgerufen am 14. Februar 2017.

68 Epp & Kühl (2010): Öffnung des Marktes der Online-Wettspiele in Frankreich, verfügbar unter: [http://www.avocat.de/ffnung-des-marktes-der-online-wettspiele-in-frankreich\\_167.html?PHPSESSID=0f6f62caef042a2fc8d5c3a286361216](http://www.avocat.de/ffnung-des-marktes-der-online-wettspiele-in-frankreich_167.html?PHPSESSID=0f6f62caef042a2fc8d5c3a286361216), abgerufen am 20. Februar 2017.

**Abbildung 4-9: Entwicklung des Offshore-Anteils im französischen Online Glücksspielmarkt 2007 bis 2016**



Quelle: H2 Gambling Capital.<sup>69</sup>

#### 4.7.2 Polen

Grundlage für die Regulierung im polnischen Glücksspielmarkt ist der entsprechende Gesetzesakt vom 19. November 2009 (abgeändert am 26. Mai 2011<sup>70</sup>). Eine Novelle des Gesetzes mit teils umfangreichen Änderungen tritt allerdings

<sup>69</sup> Gemäß der Definition von H2 Gambling Capital umfasst der Begriff Offshore alle Anbieter, die keine (Primär-)Lizenz im jeweiligen Land (hier: Frankreich) besitzen. Die Definition schließt damit grundsätzlich Anbieter des Grau- und Schwarzmarkts ein, wobei H2 Gambling Capital selbst keine Daten zum Schwarzmarkt besitzt.

<sup>70</sup> Ministry of Finance, Poland (2011): Act on the amendment of the Gambling Law and some other Act, of 26 May 2011, Journal of Laws No. 134, item 779, verfügbar unter: [http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/936116/Act\\_on\\_the\\_amendment\\_of\\_the\\_gambling\\_law\\_and\\_some\\_other\\_acts.pdf](http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/936116/Act_on_the_amendment_of_the_gambling_law_and_some_other_acts.pdf), abgerufen am 21. Februar 2017.

am 1. April 2017 in Kraft.<sup>71</sup> Zuständige Aufsichtsbehörde für die Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes ist das polnische Finanzministerium.

### Regulierung des polnischen Glücksspielmarkts

Das Angebot von und die Teilnahme an **Online-Glücksspielen** ist mit Ausnahme von Online-Wetten in Polen **gänzlich verboten**.<sup>72</sup> Allerdings sind mit der **Novellierung des Gesetzes** zukünftig auch Online-Casino, Online-Poker und Bingo erlaubt, allerdings mit der Einschränkung, dass das Angebot dieser Glücksspielarten dem staatlichen Monopol und somit voraussichtlich dem staatlichen Lotterianbieter *Totalizator Sportowy* vorbehalten bleibt. An Online-Wetten dürfen dabei lediglich Personen über 18 Jahren teilnehmen. Betreiber von Online-Wetten benötigen eine Lizenz, die vom polnischen Finanzministerium für jeweils sechs Jahre erteilt wird. Die Zahl der Lizenzen in Polen ist generell unbegrenzt. Allerdings verfügen momentan (Stand: März 2017) gemäß Auskunft des polnischen Finanzministeriums lediglich acht Anbieter (sieben davon für das Online-Segment) über eine Wettkonzession. Um eine Lizenz erwerben zu können, muss der Lizenznehmer verschiedene Kriterien erfüllen. So muss er eine bestimmte Rechtsform (GmbH oder AG) und einen Unternehmenssitz in Polen nachweisen. Allerdings gilt diese Regelung im Zuge des neuen Gesetzesentwurfs ab 1. April 2017 nicht mehr. Darüber hinaus sind lizenzierte Betreiber von Online-Wetten dazu verpflichtet, ihre Dienstleistungen auf einer Internetseite mit polnischer Domain (.pl) bereitzustellen. Außerdem müssen alle monetären Transaktionen zwischen Spielern und Website Betreibern von einer polnischen Bank, einem polnischen Zweigbetrieb ausländischer Institute oder einem Kreditinstitut, das seine Aktivität über einen Zweigbetrieb oder durch grenzübergreifende Aktivität abwickelt, stattfinden.<sup>73</sup> Darüber hinaus werden bisher allerdings keine technischen Barrieren, wie etwa das Blockieren von Websites nicht-lizenzierter Betreiber, angewendet. Im aktuellen Änderungsvorschlag, der im April 2017 in Kraft

---

71 Vgl. World Casino News vom 23. Dezember 2016, „Poland Legislators Approve Gambling Law Amendments“, verfügbar unter: <https://news.worldcasinodirectory.com/poland-legislators-approve-gambling-law-amendments-39557>, abgerufen am 21. Februar 2017.

72 Vgl. Art. 29 Buchstabe a, Amendment of the Gambling Act, 2011.

73 Vgl. Art. 15 Buchstabe e in der Abänderung des Gesetzesakts aus dem Jahr 2011.

tritt, werden solche Maßnahmen allerdings diskutiert.<sup>74</sup> Ein zentrales Authentifizierungsverfahren, das Anbieter für den Identifizierungsprozess nutzen können, existiert in Polen derzeit nicht.

Auf Online-Wetten entfällt außerdem eine **Wetteinsatzsteuer** in Höhe von zwölf Prozent auf den Gesamteinsatz des Spielers (Artikel 74 Gambling Law).<sup>75</sup> Die Steuer wird seitens der Anbieter typischerweise auf den Spieler verlagert und reduziert somit dessen Einsatz, bevor dieser mit der jeweiligen Quote multipliziert wird. Zusätzlich sind Spieler dazu verpflichtet, im Falle eines einmaligen Gewinns von mehr als 2.280 PLN (etwa 530 Euro, Stand: März 2017) zehn Prozent Einkommenssteuer auf deren Ertrag zu zahlen. Daraus ergibt sich ein Wettbewerbsvorteil für Offshore-Anbieter, da bei Wetten dieser Anbieter im Gegensatz zu Wetten einheimischer Glücksspielbetreiber keine Spieleinsatzsteuer in Höhe von zwölf Prozent anfällt. Offshore-Anbietern ist es damit möglich, den Spielern bei gleichen Quoten höhere Gewinnmöglichkeiten anzubieten. Private Betreiber von Glücksspielplattformen entscheiden sich daher zumeist gegen die Bewerbung um eine polnische Lizenz, um dem steuerlichen Nachteil zu entgehen. Sie bieten ihren Service stattdessen aus einem Land mit einem günstigeren Steuersystem an (Berger, 2016: 24).

---

74 Vgl. <http://uk.practicallaw.com/8-635-6028?source=relatedcontent#>, abgerufen am 3. März 2017.

75 Ministry of Finance, Poland (2009): Gambling Law dated 19 November 2009, Journal of Laws No. 201 Item 1540, verfügbar unter: <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/936116/Gambling+Law.pdf>, abgerufen am 15. Januar 2017.

---

**Abbildung 4-10: Gegenüberstellung möglicher Gewinne auf Internetseiten im weißen sowie im Grau- und Schwarzmarkt in Polen**

		Wetteinsatz	Möglicher Gewinn mit unterschiedlichen Quoten		
			1,60	2,00	4,00
<b>Weißer Markt (.pl)</b> 		10,00 Euro	4,08	7,60	25,20
<b>Grau-/Schwarzmarkt (.com)</b> 		10,00 Euro	6,00	10,00	30,00
<b>Vorteil</b> [EUR]			1,92	2,40	4,80
<b>Grau-/Schwarzmarkt</b> [%]			47,06 %	31,58 %	19,05 %

Quelle: Berger, 2016: Abb. 6.

**Werbung** sowie Promotion von Online-Wetten sind in Polen gemäß Artikel 29 Gambling Law **grundsätzlich verboten** und nur in Ausnahmefällen erlaubt. Zu den Ausnahmen zählen publizierte Informationen im Zusammenhang mit Sponsoring von Wettbetreibern sowie Werbung auf lizenzierten Internetseiten der Betreiber, die zur Organisation der eigenen Wetten genutzt wird. Die **Gesetzesänderung** vom 1. April 2017 sieht eine **starke Lockerung des Werbeverbots** vor, sodass es Lizenznehmern zukünftig erlaubt ist, für ihre Produkte in einem festgelegten Rahmen zu werben.

### Marktstruktur und Marktentwicklung

Insgesamt gibt es in Polen sieben lizenzierte Online-Glücksspielanbieter. Hierbei handelt es sich um Totolotek, Fortuna PL, Star-Typ Sport (STS), Milenium, E-Toto, Casino Games und LV Bet.<sup>76</sup> Laut eigenen Angaben beträgt der Marktanteil von

76 Vgl. Gambling Compliance, Market Insight – Poland, Stand: Dezember 2016.

Fortuna PL am regulierten polnischen Sportwettenmarkt etwa 36 Prozent.<sup>77</sup> Allerdings dürfte dieser Marktanteil deutlich zu hoch geschätzt sein. So gehen andere Studien sowie Branchenkenner davon aus, dass nur ein geringer Teil des Marktes von den sieben lizenzierten Anbietern im Sportwettsegment bedient wird. Der polnische Markt wird von Offshore-Anbietern dominiert, die für etwa 90 Prozent des Gesamtumsatzes bzw. der Summe aller Einsätze und für etwa 70 Prozent der BSE verantwortlich sind (Henseler-Unger, Gries und Strube Martins, 2015: 98 ff.; Berger, 2016). Gambling Compliance schätzt zudem den illegalen Anteil im Online-Glücksspiel auf 80 bis 92 Prozent. Dementsprechend hat Polen eine Kanalisierungsrate von zehn Prozent (gemessen am gesamten Wettvolumen) bzw. 30 Prozent (gemessen an den BSE).

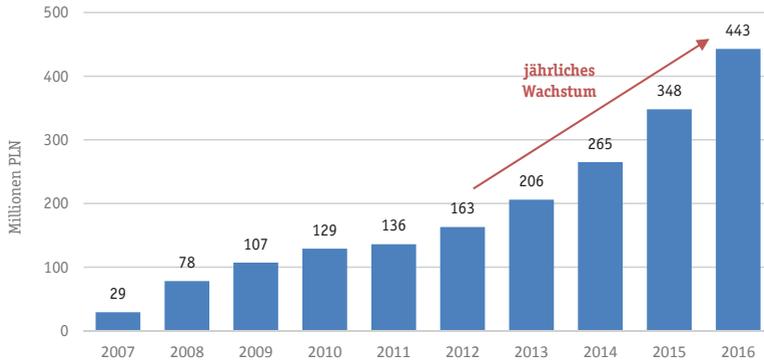
Insgesamt operieren mehr als 15 Offshore-Wettbetreiber im polnischen Markt. Die Mehrheit dieser Anbieter bietet vielfältige Glücksspielformen wie beispielsweise Sportwetten, Poker und Casino an, fokussiert sich dabei aber größtenteils auf das Sportwettengeschäft (Berger, 2016: 17).

Das Volumen des polnischen Marktes für Onlinewetten lässt sich – gemessen am BSE – für das Jahr 2016 auf etwa 443 Mio. PLN beziffern (etwa 103 Mio. Euro, Stand: März 2017). Wie Abb. 4-11 zeigt, ist das Marktvolumen im Onshore- und Offshore-Bereich seit 2012 von 163 Mio. PLN (etwa 38 Mio. Euro, Stand: März 2017) um rund das Dreifache auf 443 Mio. PLN (etwa 103 Mio. Euro, Stand: März 2017) gewachsen. Dies entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 28 Prozent (Berger, 2016: 16).

---

77 Vgl. Geschäftsbericht der Fortuna Gruppe des Jahres 2015, verfügbar unter: [http://www.fortunagroup.eu/public/fb/ca/54/725237\\_1149836\\_FortunaVZ2015.pdf](http://www.fortunagroup.eu/public/fb/ca/54/725237_1149836_FortunaVZ2015.pdf), S. 11, abgerufen am 20. Januar 2017.

---

**Abbildung 4-11: Entwicklung des BSE im Markt für Online-Wetten in Polen**

Quelle: Berger, 2016: 16.

Im Dezember 2016 hat der Sejm bzw. das Abgeordnetenhaus des polnischen Parlaments eine Gesetzesänderung des polnischen Glücksspielgesetzes verabschiedet, die im April 2017 in Kraft tritt. Sie hat das Ziel, den **Graumarkt zu reduzieren**, den **Verbraucherschutz auszuweiten** und **Steuereinnahmen zu erhöhen**.<sup>78</sup> Neben der Einführung von **Werbemöglichkeiten für lizenzierte Anbieter** sind für das Geschäft mit Online-Wetten u. a. eine Zensur von Internetseiten nicht im Inland lizenzierter Betreiber von Wettportalen und eine Sperre jeglicher Zahlungen auf solchen Seiten vorgesehen. Das einsatzbasierte System zur Generierung staatlicher Einnahmen mit einer Spieleinsatzsteuer in Höhe von zwölf Prozent auf den Gesamteinsatz einer Wette stand im Zuge der Gesetzesänderung zwar zur Diskussion, ein entsprechender Wechsel zu einer Spielertragssteuer wurde jedoch nicht verabschiedet.

Abgesehen von dem finanziellen Vorteil für Offshore-Anbieter ergeben sich weitere Wettbewerbsvorteile in nicht-finanzieller Hinsicht. So bieten ausländische Betreiber von Online-Glücksspielportalen oft ein breites Spektrum an Glücksspie-

78 Vgl. Warsaw Business Journal vom 16. Dezember 2016, „Polish Parliament adopts Gambling Act“, verfügbar unter: <http://wbj.pl/polish-parliament-adopts-gambling-act/>, abgerufen am 25. Januar 2017.

len an, wohingegen den Onshore-Anbietern jegliche weitere Form des Glücksspiels gesetzlich verboten wird. Auch die Leichtigkeit, mit der sich Spieler bei den Wettportalen registrieren und Einzahlungen leisten können, ermöglicht Offshore-Betreibern aufgrund der geringeren Regularien oft, ein besseres Angebot bereitzustellen.

Das polnische Gesetz zur Regulierung des Glücksspielmarkts aus dem Jahr 2009 wurde von der Europäischen Kommission kritisiert, da es den freien Dienstleistungsverkehr beschränke und zu hohe Markteintrittshürden definiere.<sup>79</sup> Einzelne Aspekte (beispielsweise die Notwendigkeit einer polnischen Rechtsform oder eine Lockerung der Werbebeschränkung) des Gesetzes wurden danach im Rahmen der Novelle neugefasst.

### 4.7.3 Dänemark

Die rechtliche Grundlage für den dänischen Online-Glücksspielmarkt ist das am 1. Juli 2010 erlassene Glücksspielgesetz („*Act on Gambling*“).<sup>80</sup> Für Online-Casinos und Internetwetten trat am 25. Januar 2012 jeweils eine entsprechende Durchführungsbestimmung („*Executive Order*“) in Kraft.<sup>81</sup> Zum Ende des Jahres 2014 wurden weitere geringfügige Änderungen am Glücksspielgesetz (u. a. bezüglich von Zahlungsmodalitäten der jährlichen Lizenzgebühren) vorgenommen.

Seit 2011 fungiert die *Danish Gambling Authority (DGA)* „*Spillemyndigheden*“ als zentrale **Aufsichtsbehörde**.<sup>82</sup> Sie ist für die Vergabe von Lizenzen an die Danske Lotteri Spil, die Danish Class Lottery sowie für Wetten, Online- Casino, Spielau-

---

79 Vgl. European Gaming & Betting Association (2010): <http://www.egba.eu/online-gaming-and-betting-polish-draft-legislation-fails-eu-screening-test/>, abgerufen am 12. Februar 2017.

80 The Danish Act on Gambling, <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/Act%20on%20Gambling.pdf>, abgerufen am 12. Februar 2017.

81 Executive Order zu Online-Casino: <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/Executive%20order%20on%20online%20casino.pdf>, abgerufen am 12. Februar 2017.  
Executive Order zu Online-Wetten: [https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/Executive%20order%20on%20online%20betting\\_0.pdf](https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/Executive%20order%20on%20online%20betting_0.pdf), abgerufen am 12. Februar 2017.

82 Auf der Website der Aufsichtsbehörde werden sämtlich Informationen und Dokumente zur Regulierung des dänischen Gambling-Markts zur Verfügung gestellt: <https://spillemyndigheden.dk/en> abgerufen am 12. Februar 2017.

---

tomaten, stationäre Casinos, öffentliche Pokerturniere und Soziallotterien zuständig. Außerdem überwacht sie den Markt für Glücksspiel einschließlich der Glücksspielanbieter und ist als unabhängige Regierungsbehörde dem dänischen Ministerium für Steuern untergeordnet.<sup>83</sup> Mit anderen dänischen Ministerien geht sie gegen Delikte wie z. B. Geldwäsche vor. Die dänische Steuerbehörde SKAT übernimmt die Aufgaben der Registrierung von Lizenznehmern und der Erhebung von Lizenzgebühren.

### Regulierung des dänischen Glücksspielmarkts

Seit Anfang 2012 ist der Markt für Online-Casinos, Online-Poker sowie für Online- und stationäre Sportwetten unter **Anwendung eines Lizenzsystems liberalisiert**. Die ersten Lizenzen für Wetten und Online-Casino wurden im Januar 2012 vergeben. Sie sind jeweils für fünf Jahre gültig.

In Dänemark ist die Anzahl an Lizenzen **nicht begrenzt**. Grundsätzlich kann jede natürliche und juristische Person („legal persons“ im Sinne des Art. 25 Satz 1 Gambling Act) eine Lizenz für Sportwetten, Online-Casino und Online-Poker erhalten, falls sie die vorgegebenen Lizenzauflagen erfüllt. Voraussetzungen sind dabei u. a., dass der potenzielle Lizenznehmer sich in keinem Konkurs- oder Umschuldungsverfahren befindet, keine ausstehenden Schulden gegenüber dem öffentlichen Sektor hat und nicht strafrechtlich wegen eines Delikts verfolgt worden ist (Art. 26 Gambling Act). Um eine Lizenz erwerben zu können, muss der Lizenznehmer außerdem seinen Sitz in Dänemark, in einem anderen EU- oder EWR-Land oder zumindest an einem in Dänemark ansässigen und von den Regierungsbehörden autorisierten Standort haben.<sup>84</sup>

Lizenzen können grundsätzlich sowohl für **stationäre** (z. B. für Casinos oder Spielautomaten) als auch für **Online-Glücksspielprodukte** wie beispielsweise Internetwetten, Online-Casino oder Online-Poker erworben werden. Für Internetwetten und Online-Casino müssen Lizenzen jedoch jeweils unabhängig

---

83 Vgl. <https://spillemyndigheden.dk/en/about-us> abgerufen am 12. Februar 2017.

84 Glücksspielbetreiber, die ihre Produkte ohne gültige dänische Lizenz anbieten, machen sich strafbar und können mit Geldstrafen oder sogar Gefängnisstrafen belastet werden (Art. 59 Gambling Act).

voneinander beantragt werden. Der Erwerb einer Sportwetten-Lizenz berechtigt den Anbieter dazu, Wetten sowohl stationär (über Wettbüros) als auch online anzubieten. Lizenznehmer sind dazu verpflichtet, eine einmalige Lizenzgebühr sowie jährliche Abgaben in Abhängigkeit vom erwirtschafteten besteuerebaren „Gambling Income“ zu leisten. Die **erzielten BSE müssen in Dänemark beim Online-Glücksspiel, das sowohl Internetwetten als auch Online-Casino umfasst, mit 20 Prozent versteuert werden**. Für andere stationäre Glücksspielangebote gelten andere, teils deutlich höhere Steuersätze. Die Europäische Kommission hat diese Praxis differenzierter Steuern mit Verweis auf die kanalisierende Wirkung im Bereich des Online-Glücksspiels akzeptiert.<sup>85</sup>

Betreiber von Online-Glücksspiel sehen sich in Dänemark vergleichsweise strengen Vorgaben bezüglich des **Verbraucher-, Daten- und Jugendschutzes** gegenüber. Um am Online-Glücksspiel teilnehmen zu können, müssen sich Spieler zunächst registrieren und einen Account anlegen. Bis zur Überprüfung der Daten seitens der Anbieter wird zunächst ein **temporärer Account** gewährt, der auf einen Monat befristet und bei dem die maximale Einzahlung auf 10.000 DKK (etwa 1.345 Euro, Stand: März 2017) limitiert ist. Bis zur vollständigen Verifizierung und Garantie eines vollwertigen Accounts kann zudem (im Fall eines Gewinns) keinerlei Geld ausgezahlt werden.<sup>86</sup> Als Online-Identifikationsverfahren schreibt Dänemark den lizenzierten Anbietern das aus dem Online-Banking stammende NemID-System vor, eine Art der Verifikation mittels e-ID und personalisierter Identifikationsnummer (Goldmedia 2014: 239), das in Dänemark sehr weit verbreitet ist und über das fast alle sonstigen Rechts- und Bankgeschäfte sowie die Kommunikation mit Behörden abgewickelt werden kann. In Dänemark existiert damit ein **zentrales medienbruchfreies Verfahren**, über das sich Kunden sicher und effizient registrieren können. Es kann somit eine verantwortungsvolle und zuverlässige Überprüfung der Kundendaten stattfinden, ohne dass Kunden sich einem aufwendigen und bürokratischen Verfahren gegenübersehen und mit langen Wartezeiten zu rechnen haben.

---

85 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 20. September 2011, verfügbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1048\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1048_en.htm) abgerufen am 18. Februar 2017.

86 Vgl. Executive Order zu Online-Gambling, Section 6.

---

Zusätzlich sind die Anbieter von **Online-Glücksspiel** zu sogenannten „**Responsible-Gambling**“-**Maßnahmen** verpflichtet. Dabei ist Anbietern beispielsweise vorgeschrieben, Spielern die Möglichkeit einzuräumen, sich **freiwillig vom Online-Glücksspiel auszuschließen** oder alternativ ihre **Einsätze zu limitieren**. Um den Bekanntheitsgrad von Angeboten wie dem **anbieter- und angebotsübergreifenden Selbstausschlussystem** (ROFUS) in der Öffentlichkeit zu erhöhen, nutzt die dänische Regulierungsbehörde zum Beispiel Werbespots im Fernsehen.<sup>87</sup> Außerdem sind lizenzierte Glücksspielanbieter zu Werbung berechtigt und nutzen diese in großem Umfang.<sup>88</sup> Nicht-lizenzierten Betreibern sind Werbung und Sponsoring-Aktivitäten hingegen untersagt. Glücksspielwerbung unterliegt dabei strengen Vorgaben. So muss beispielsweise die Gewinnchance angemessen dargestellt werden, die Werbung darf sich nicht an Personen unter 18 Jahren richten und es darf nicht der Eindruck vermittelt werden, dass Glücksspiel eine Lösung finanzieller Schwierigkeiten darstellt oder gar die soziale Akzeptanz steigert.<sup>89</sup> Dennoch gibt es **keinerlei Anhaltspunkte**, dass im Zuge der Liberalisierung und eines vergleichsweise hohen und steigenden Werbeaufwands im Glücksspielmarkt **die Spielneigung im Land gestiegen** ist (Henseler-Unger, Gries und Strube Martins, 2015).

Zudem ist die dänische Aufsichtsbehörde dazu berechtigt, Zahlungstransaktionen und illegale Websites blockieren zu lassen (Payment-Blocking und Internet-Service-Provider-Blocking). Während nicht bekannt ist, ob die Behörde je auf Zahlungssperren zurückgreifen musste, scheinen auch Netzsperrern nur als letztes Mittel zum Einsatz zu kommen. Zumeist reicht es aus, dem nicht-lizenzierten Betreiber einen Verweis zu erteilen. Im Jahr 2012 forderte die dänische

---

87 Vgl. <https://spillemyndigheden.dk/en/news/danish-gambling-authority-presents-rofustv-commercial>, abgerufen am 19. Februar 2017.

88 So wies beispielsweise der dänische Marktführer *Danske Spil* in den ersten zehn Monaten des Jahres 2013 mit umgerechnet etwa 35 Mio. Euro in Dänemark ein höheres Werbebudget auf als Coca Cola und Carlsberg zusammen. Vgl. hierzu: Gambling Compliance, 11. April 2014, verfügbar unter: [http://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/5369e811e4b0f13260e91a1a/1399449617718/GamblingCompliance\\_-\\_Danske\\_Spil\\_Advantage\\_Probed\\_By\\_Competition\\_Authority\\_-\\_2014-04-11.pdf](http://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/5369e811e4b0f13260e91a1a/1399449617718/GamblingCompliance_-_Danske_Spil_Advantage_Probed_By_Competition_Authority_-_2014-04-11.pdf), abgerufen am 17. Februar 2017.

89 Vgl. Guide on betting and online casino (2011), verfügbar unter: <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Guide%20on%20betting%20and%20online%20casino.pdf>, abgerufen am 17. Februar 2017.

---

Aufsichtsbehörde per gerichtlicher Anordnung einzelne Internet Service Provider (ISP) auf, insgesamt 20 Online-Glücksspielportale zu sperren. Im Jahr 2014 wurden fünf weitere Blockierungen angeordnet.<sup>90</sup> **Angemessene Marktbedingungen** und **Kundenfreundlichkeit** zusammen mit der – wenn auch als letztes Mittel – vorhandenen Möglichkeit zur **Blockierung illegaler Anbieter** und damit dem Schutz lizenzierter Anbieter sowie der Kunden vor illegalem Glücksspielangebot scheinen in Dänemark der Schlüssel zur **hohen Kanalisierungsrate** zu sein.

Gemäß dem Jahresbericht 2015 stattet die dänische Regulierungsbehörde den lizenzierten Glücksspielbetreibern regelmäßig Besuche ab, um ein tieferes Verständnis über den Glücksspielmarkt zu erlangen. Auf diese Weise soll der Austausch mit den Anbietern und die Funktionsweise des regulatorischen Systems im Glücksspielmarkt laufend verbessert werden.<sup>91</sup>

### **Marktstruktur und Marktentwicklung**

Ende 2016 gab es in Dänemark insgesamt 27 lizenzierte Glücksspielanbieter, von denen 16 Anbieter eine Lizenz für Sportwetten und 25 Betreiber eine Lizenz für Online-Casino besaßen.<sup>92</sup> Andere Teile des Marktes (Lotterie, Online-Bingo, Hunde- und Pferdewetten) wurden nicht liberalisiert, sodass noch immer das staatliche Unternehmen *Danske Spil* eine Monopolstellung besitzt. Allerdings ist eine regulierte Öffnung des Pferdewetten- und Online-Bingo-Markts ab Januar 2018 geplant.<sup>93</sup> Im Online-Markt ist *Danske Spil* über das Tochterunternehmen Danske Licens Spil tätig, das im Jahr 2010 im Zuge des Liberalisierungsprozesses gegründet wurde. Das Tochterunternehmen bietet alle zugelassenen Produkte des Online-Segments (Online-Casino, Online-Sportwetten und Online-Poker) an. Der Marktanteil von Danske Licens Spil betrug im Jahr 2015 gemessen am BSE etwa

---

90 Vgl. Jahresbericht 2015 der dänischen Aufsichtsbehörde Spillemyndigheden, verfügbar unter: [https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/e\\_version\\_spm\\_aarsberetning\\_dk\\_gb\\_2016.pdf](https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/e_version_spm_aarsberetning_dk_gb_2016.pdf), abgerufen am 18. Februar 2017.

91 Vgl. ebd.: 16.

92 Vgl. Data for the Gambling Market in Q3 2016, verfügbar unter: <https://spillemyndigheden.dk/en/news/data-gambling-market-q3-2016>, abgerufen am 19. Februar 2017.

93 Vgl. [https://gamblingcompliance.com/premium-content/insights\\_analysis/denmark-open-horse-race-betting-and-online-bingo-markets-next-year](https://gamblingcompliance.com/premium-content/insights_analysis/denmark-open-horse-race-betting-and-online-bingo-markets-next-year), abgerufen am 19. Februar 2017.

---

39 Prozent.<sup>94</sup>

Seit Beginn der Liberalisierung ist das Volumen des Online-Glücksspielmarkts stark gewachsen. Es betrug 2015 knapp vier Mrd. DKK bzw. etwa 537 Mio. Euro BSE. Dies entspricht einem Anteil des Online-Glücksspielmarkts am gesamten BSE von gut 46 Prozent. Im Jahr 2010 betrug dieser Anteil lediglich etwa 27 Prozent. So lässt sich seit der Liberalisierung eine Verschiebung vom stationären hin zum Online-Glücksspiel-Markt beobachten, da der Online-Vertrieb schneller wächst als das stationäre Angebot (vgl. Abb. 4-12).

**Abbildung 4-12: Entwicklung der BSE des Gesamt- und des Online-Glücksspielmarkts in Dänemark (in Millionen DKK)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016e
Online	1.786	2.064	2.751	3.018	3.560	3.990	4.343
Gesamt	6.557	6.626	7.476	7.570	7.956	8.603	9.047
<i>Anteil Online</i>	<i>27,24%</i>	<i>31,15%</i>	<i>36,80%</i>	<i>39,86%</i>	<i>44,75%</i>	<i>46,37%</i>	<i>48,01%</i>

Quelle: H2 Gambling Capital.

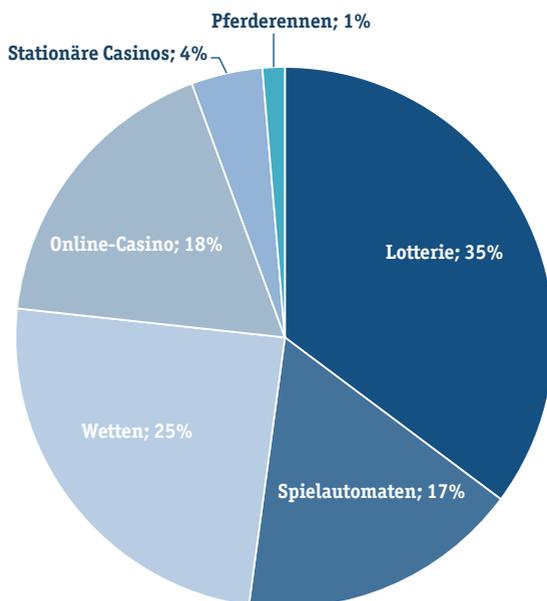
Wie Abb. 4-13 zeigt, entfielen die größten Anteile auf dem dänischen Glücksspielmarkt im Jahr 2016 auf Lotterien (35 Prozent), Sportwetten (25 Prozent), Spielautomaten (17 Prozent) und Online-Casino (18 Prozent). Gemäß der dänischen Regulierungsbehörde lag das Volumen des gesamten Sportwettenmarkts gemessen am Bruttospielertrag im Jahr 2016 bei umgerechnet etwa 308 Mio. Euro.<sup>95</sup> Basierend auf den Angaben der dänischen Aufsichtsbehörde für das Jahr 2016 betrug der Anteil des Online-Wettsegments dabei fast zwei Drittel (im Jahresdurchschnitt: 64,5 Prozent), womit sich im Jahr 2016 ein Bruttospielertrag im Bereich von Online-Wetten in Höhe von 199 Mio. Euro errechnen lässt.<sup>96</sup>

94 Vgl. <https://om.danskespil.dk/aarsrapport-2015>, abgerufen am 20. Februar 2017.

95 Umrechnung in Euro (1 DKK = 0,1345 Euro).

96 Vgl. Danish Gambling Authority, Annual Report 2016: 35, 42, verfügbar unter: [https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/arsberetning\\_2016\\_endedelig\\_version\\_en.pdf](https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/arsberetning_2016_endedelig_version_en.pdf), abgerufen am 20. Februar 2017.

**Abbildung 4-13: Anteil der Bruttospielerträge nach Glücksspielform in Dänemark im Jahr 2016**

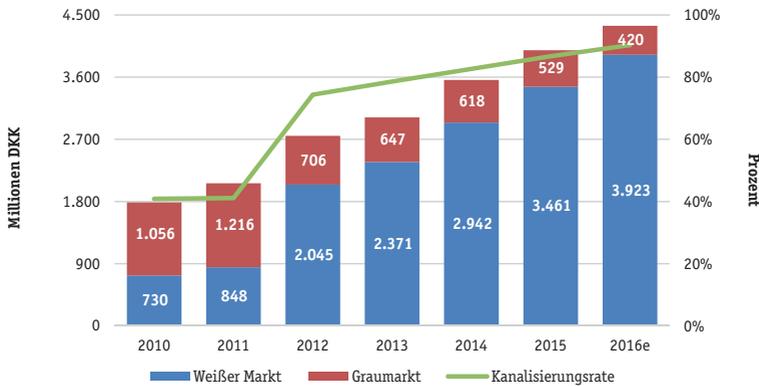


Quelle: Danish Gambling Authority: Annual Report 2016: 35.

Abb. 4-14 zeigt zudem, dass durch die Liberalisierung in Dänemark im Jahr 2012 die Umsätze im Online-Glücksspielmarkt vom nicht-regulierten in den regulierten Bereich kanalisiert wurden. So lag 2010 der BSE im weißen Markt bei 730 Mio. DKK und im Graumarkt bei 1,1 Mrd. DKK. Der Bruttospielertrag im grauen Markt war also um das 1,5-fache höher als im regulierten Markt. Im Gegensatz dazu lag der BSE im Jahr 2015 bei lediglich 529 Millionen DKK im Graumarkt und bei 3,9 Mrd. DKK und war somit im weißen bzw. regulierten Markt um mehr als das **7,3-fache höher**. Die **Kanaliserungsrate** betrug demnach 2015 **fast 90 Prozent**, während sie in den Jahren 2010 mit 41 Prozent und 2012 mit 74 Prozent noch deutlich geringer ausfiel.

Auch Henseler-Unger, Gries und Strube Martins (2015) gehen davon aus, dass die Liberalisierung erfolgreich dazu beigetragen hat, den Schwarzmarktanteil zu verringern. Dabei beziehen sie sich auf Einschätzungen der Regulierungsbehörde und der privaten Anbieter. So schätzte die dänische Regulierungsbehörde bereits 2013 den Marktanteil illegaler Anbieter auf nicht mehr als fünf Prozent. Ihre Einschätzung begründete sie vor allem mit der hohen Anzahl an vergebenen Lizenzen sowie den angestiegenen Bruttospielerträgen.<sup>97</sup>

**Abbildung 4-14: Entwicklung des Online-Glücksspielmarkts in Dänemark (Bruttospielertrag in Mio. DKK)**



Quelle: H2 Gambling Capital.

97 Spillemyndigheden (2013): Data for the gambling market - 4 Q 2012, Statistics, 1 February 2013, verfügbar unter: <https://spillemyndigheden.dk/en/news/data-gambling-market-4-q-2012>, abgerufen am 20. Februar 2017.

Eine weitere Schätzung des Schwarzmarktanteils basiert auf den Einschätzungen der *Danish Online Gambling Association (DOGA)*, die im Januar 2015 eine Befragung von 4.637 Personen zur Nutzung von Sportwettangeboten durchführte. Von allen Befragten hatten rund ein Viertel schon einmal an Online-Sportwetten teilgenommen und insgesamt acht Prozent an Sportwetten nicht-lizenziierter Anbieter.<sup>98</sup>

#### 4.7.4 Großbritannien

Bis zum Jahr 2014 wurde der britische Glücksspielmarkt durch den *Gambling Act* aus dem Jahr 2005 geregelt.<sup>99</sup> Ergänzt wird dieser durch die „*Licence Conditions and Codes of Practice (LCCP)*“, zu deren Einhaltung sich Glücksspielbetreiber verpflichten, wenn sie sich um eine Lizenz bewerben. Die LCCP enthalten Anforderungen und Vorgaben zur sozialen Verantwortung der Glücksspielbetreiber (u. a. die Verpflichtung der Anbieter, Spielern zu ermöglichen, sich selbst Einsatz- und Zeitlimits zu setzen sowie Verbesserungen bezüglich von Altersidentifizierungen).<sup>100</sup> Im Oktober 2014 trat zudem ein neuer „*Gambling (Licensing and Advertising) Act*“ in Kraft.<sup>101</sup>

Die zuständige zentrale Regierungsbehörde im Vereinigten Königreich, die seit Einführung des *Gambling Acts* von 2005 existiert, ist die „*Gambling Commission*“. Diese ist für die Regulierung von Spielhallen, Wetten, Bingo, Casinos, Spielautomaten, „*Gambling Software*“<sup>102</sup>, Lotterien sowie Online-Glücksspiel zuständig. Nicht in den Aufgabenbereich der *Gambling Commission* fällt das sogenannte *Spread Betting* (Wetten auf und der Handel mit Finanztiteln), welches von den zu-

98 Danish Online Gambling Association (2015): *Sport Betting – Black Market Study – Danish Online Gambling Association*, 26/2 2015, verfügbar unter: <https://static1.squarespace.com/static/527022b1e4b0112ec51855e0/t/5500b787e4b027a44b13c3a6/1426110343911/W+Black+Market+Survey+-+Compliance>, abgerufen am 20. Februar 2017.

99 *Gambling Act 2005 UK*, verfügbar unter: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/pdfs/ukpga\\_20050019\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/pdfs/ukpga_20050019_en.pdf), abgerufen am 7. Februar 2017.

100 Vgl. *Gambling Commission*, verfügbar unter: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/for-gambling-businesses/Compliance/LCCP/Licence-conditions-and-codes-of-practice.aspx#NewversionofLCCPforremotehostoperators>, abgerufen am 7. Februar 2017.

101 *Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014*, verfügbar unter: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/17/pdfs/ukpga\\_20140017\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/17/pdfs/ukpga_20140017_en.pdf), abgerufen am 8. Februar 2017.

102 Vgl. Art. 42 Satz 2 *Gambling Law 2005*.

ständigen Finanzbehörden beaufsichtigt wird. Die „*National Lottery Commission*“ regulierte bis 2013 den Verkauf von Scheinen und anderen Produkten für die nationale Lotterie. Im Oktober 2013 fusionierte diese mit der *Gambling Commission*.

### Regulierung des britischen Glücksspielmarkts

Glücksspiellizenzen können im Vereinigten Königreich grundsätzlich für **alle Formen des Glücksspiels** (mit Ausnahme der nationalen Lotterie) und in **unbegrenzter Anzahl** beantragt werden. Seit der Implementierung des *Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014* müssen alle Glücksspielbetreiber, die Online-Glücksspielleistungen oder -werbung an britische Verbraucher offerieren bzw. ausrichten, eine Online-Glücksspiellizenz („*remote operating licence*“) erwerben.

Um sich auf eine Lizenz bewerben zu können, muss der Anbieter nicht zwingend im Vereinigten Königreich oder dem Europäischen Wirtschaftsraum als juristische Person registriert sein.<sup>103</sup> Lediglich das Lotteriewesen ist im Vereinigten Königreich durch eine Monopolstellung gekennzeichnet. In einem Ausschreibungs- und Vergabeverfahren wird regelmäßig eine Exklusivlizenz für einen befristeten Zeitraum gewährt. Die Camelot Group, die 2001 die National Lottery als Franchisenehmer übernahm, ist das einzige Unternehmen, welches bisher eine Exklusivlizenz für die nationale Lotterie erhielt. Die aktuelle Lizenz wurde im Jahr 2009 erworben und ist bis einschließlich 2023 gültig (Goldmedia, 2014).

Der britische Online-Glücksspielmarkt gilt als der am weitesten geöffnete und größte im europäischen Vergleich. Die **Regularien** stellen oftmals eher **Prinzipien** dar, als dass sie detaillierte Anforderungen formulieren. So existieren beispielsweise keine Anforderungen bezüglich des Standorts des Unternehmensservers, auf dem die Glücksspieldaten gespeichert werden. Ist dieser in Großbritannien lokalisiert, so fällt dies unter die Definition von „*remote gambling equipment*“, sodass der Anbieter eine britische Lizenz beantragen muss und damit auch steuerpflichtig ist. Dementsprechend sind automatisch alle Unternehmen, die Geschäfte mit britischen Kunden abschließen, unabhängig von ihrem Un-

103 Allerdings muss es einen Nachweis über die Legitimität zur allgemeinen Geschäftstätigkeit („*business legitimacy*“) anführen (PWC, 2014: 41 ff).

ternehmensstandort in Großbritannien lizenz- und damit für die mit britischen Kunden erwirtschafteten Bruttospielerträge auch steuerpflichtig.

Die Altersgrenze für Glücksspiel ist in Großbritannien von der Glücksspielart abhängig. Während grundsätzlich alle Glücksspielformen (einschließlich Wetten) erst ab 18 Jahren erlaubt sind, ist die Teilnahme an der Lotterie bereits ab 16 Jahren möglich. Die Regularien schreiben vor, dass falls die Altersverifizierung im Rahmen der Registrierung für Glücksspiel nicht innerhalb von 72 Stunden durchgeführt wurde, der Account stillgelegt und kein weiteres Glücksspiel zugelassen wird, bis die Altersverifizierung erfolgreich abgeschlossen wurde. Sollte bei der Altersverifizierung identifiziert werden, dass der Spieler minderjährig ist, so muss der Betreiber dem Verbraucher jegliche Zahlungen zurückerstatten und darf diesem keine Gewinne auszahlen.

Die britische Aufsichtsbehörde schreibt den Anbietern kein zentrales Authentifizierungsverfahren zur Spieleridentifizierung vor, steht allerdings mit diesen in engem Austausch. Zudem verzichtet das Vereinigte Königreich auf Praktiken wie das Blockieren von Websites oder Zahlungstransaktionen; auch eine Mindestkapitalanforderung ist gesetzlich nicht verankert. Im Falle der Identifikation und Meldung eines illegalen Glücksspielanbieters seitens eines lizenzierten Unternehmens richtet die britische Aufsichtsbehörde jedoch ein Unterlassungsschreiben an den illegalen Anbieter und kontaktiert gegebenenfalls die mit dem illegalen Anbieter vertragschließenden Lizenznehmer, Zahlungsdienstleister sowie ausländische Regulierungsbehörden, die an deren illegalen Handlungen interessiert sein könnten. Sollte der Server im Vereinigten Königreich stationiert sein, wird außerdem die Möglichkeit in Betracht gezogen, die Service-Provider anzuweisen, die illegalen Betreiber zu blockieren.

Im Vereinigten Königreich dürfen lizenzierte Anbieter, die in Ländern mit definierten Glücksspielstandards ansässig sind, grundsätzlich für ihre Produkte im Vereinigten Königreich **werben**. Dabei sind aktuell alle Länder aus dem erweiterten europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sowie die Kanalinseln Alderney und Isle of Man eingeschlossen. Bezüglich der Werberichtlinien wird in den LCCP der *Gambling Commission* auf die Vorgaben der Werbekodizes des „*Committee of Advertising Practice (CAP)*“ sowie der „*Advertising Standards Authority (ASA)*“ ver-

---

wiesen. Demnach müssen sich Glücksspielanbieter an die Richtlinien des Kapitels 17 des „UK Code of Broadcast Advertising (BCAP Code)“<sup>104</sup> sowie an die Bestimmungen des Kapitels 16 des „UK Code of Non-broadcast Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing (CAP Code)“<sup>105</sup> halten. Gemäß den detaillierten Vorschriften darf sich Glücksspielwerbung **nicht an Minderjährige** richten bzw. in Medien platziert werden, deren Zielpublikum minderjährig ist. Zudem ist es Glücksspielwerbung verboten, den Eindruck zu vermitteln, Glücksspiel könne zu finanzieller Sicherheit, persönlichem sowie beruflichen Erfolg beitragen oder den Selbstwert steigern. Darüber hinaus ist es Glücksspielbetreibern nicht erlaubt, kulturelle Traditionen und Glauben im Zuge von Werbemaßnahmen zu instrumentalisieren oder durch Werbung zu krimineller Aktivität anzustiften.

Seit Dezember 2014 müssen Glücksspielanbieter **ihre BSE mit 15 Prozent besteuern**. Seit dieser Zeit gilt hierbei der sogenannte „*point of consumption (POC)*“ Ansatz, d. h. dass nicht mehr der Unternehmenssitz des Glücksspielanbieters („*point of supply*“) entscheidend ist, sondern alleine das Konsumangebot an eine Person, die im Vereinigten Königreich ihren Wohnsitz angemeldet hat. Während britische Buchmacher, die ihre Produkte ausländischen Kunden anbieten, also keine Steuern im Vereinigten Königreich zahlen müssen, sind ausländische Unternehmen, die ihre Produkte Kunden im Vereinigten Königreich offerieren, grundsätzlich steuerpflichtig.<sup>106</sup>

## Marktstruktur und Marktentwicklung

Laut Angaben der *Gambling Commission* (2016: 12) hatten im Jahr 2016 von allen lizenzierten Online-Glücksspiel Betreibern 44 Prozent ihren Unternehmenssitz in Großbritannien, 15 Prozent auf Malta, zehn Prozent auf Gibraltar und neun Prozent auf der Isle of Man. Lediglich elf Prozent wiesen einen Unternehmenssitz außerhalb der Europäischen Union auf. Insgesamt gibt es in Großbritannien

104 Vgl. <https://www.asa.org.uk/asset/846F25EB%2DF474%2D47C1%2DAB3FF571E3DB5910/>, abgerufen am 10. März 2017.

105 Vgl. <https://www.asa.org.uk/asset/47EB51E7%2D028D%2D4509%2DAB3C0F4822C9A3C4/>, abgerufen am 10. März 2017.

106 Vgl. <https://www.gov.uk/guidance/gambling-tax-reform-new-rules-from-1-december-2014>, abgerufen am 3. März 2017.

2.862 lizenzierte Glücksspielbetreiber (Stand: März 2016)<sup>107</sup>, davon entfallen 22 Prozent auf Wettlizenzen sowie 33 Prozent Lizenzen auf Online-Glücksspiel.

Gemessen an den Nettogewinnen der Glücksspielanbieter entfallen gut 62 Prozent auf stationäres und knapp 38 Prozent auf Online-Glücksspiel.<sup>108</sup> Die *Gambling Compliance Research Services* schätzt das Volumen des Online-Glücksspielmarkts im Vereinigten Königreich im Jahr 2015 auf ca. vier Mrd. Pfund (etwa 4,6 Mrd. Euro, Stand: März 2017) und geht davon aus, dass dieses bis zum Jahr 2018 auf ein Volumen von rund 5,4 Mrd. Pfund (etwa 6,2 Mrd. Euro, Stand: März 2017) anwachsen wird.<sup>109</sup> Hierbei entfällt im Online-Glücksspielmarkt der Löwenanteil auf Online Casino und den Wettmarkt (vgl. Abb. 4-15):

---

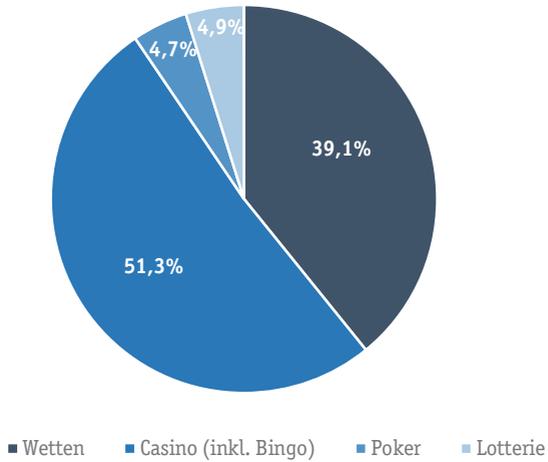
107 Vgl. Gambling Commission (2016), Industry Statistics, verfügbar unter: <http://live-gamblecom.cloud.contensis.com/PDF/survey-data/Gambling-industry-statistics-April-2013-to-March-2016.pdf>, abgerufen am 2. März 2017.

108 Vgl. H2 Gambling Capital.

109 Vgl. Gambling Compliance Market Insight – United Kingdom, Stand: Oktober 2016.

---

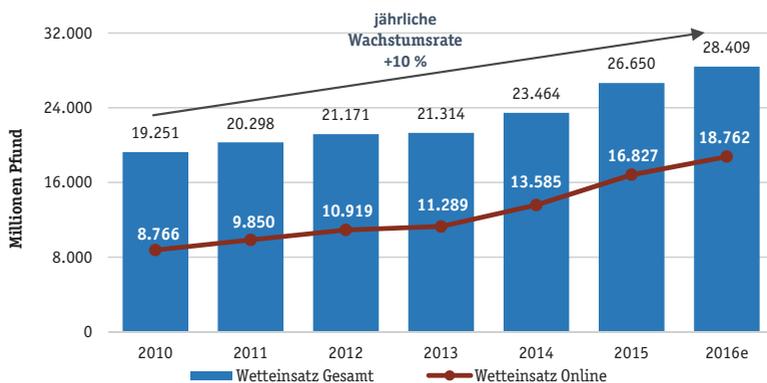
**Abbildung 4-15: Anteile der einzelnen Glücksspielformen im Online-Bereich im Vereinigten Königreich 2015 (gemessen an den Wetteinsätzen)**



Quelle: H2 Gambling Capital.

Während sich im Sportwettenmarkt (stationär und online) im Durchschnitt ein jährliches Wachstum von etwa zehn Prozent (seit dem Jahr 2010) beobachten lässt, ist dies für den Online-Sportwettenmarkt mit etwa 21 Prozent mehr als doppelt so hoch. Mittlerweile entfallen zwei Drittel der Wetteinsätze im britischen Sportwettenmarkt auf Online-Einsätze (vgl. Abb. 4-16):

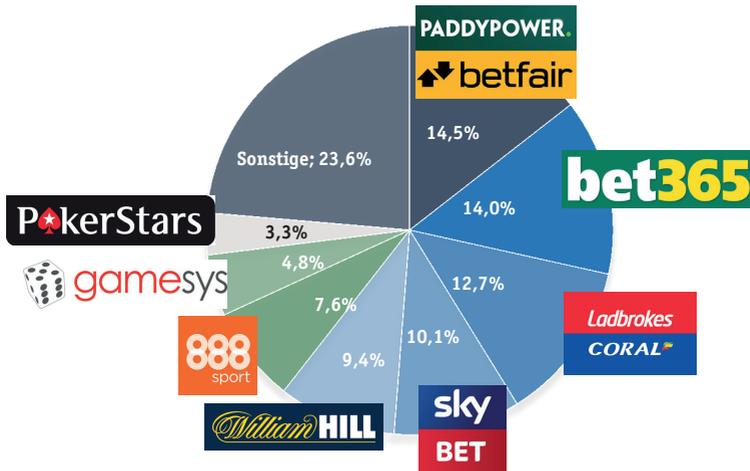
**Abbildung 4-16: Entwicklung des Wettmarktes im Vereinigten Königreich (gesamt und online)**



Quelle: H2 Gambling Capital.

Abb. 4-17 zeigt die Marktanteile der Online-Glücksspielanbieter im Vereinigten Königreich. So sind Paddy Power Betfair, das 2016 aus der Fusion von Paddy Power und Betfair hervorgegangen ist, bet365 und Ladbrokes Coral (Zusammenschluss in 2015) die größten Anbieter.

**Abbildung 4-17: Marktanteile der Online-Glücksspielanbieter im Vereinigten Königreich 2016**



Quelle: H2 Gambling Capital. Gemessen am Nettogewinn des Jahres 2016.

Die *Gambling Commission* nimmt an, dass es **keinen relevanten Schwarzmarkt gibt** und sich der Schwarzmarktanteil im Rahmen der 2014 abgeänderten Steuerpflicht nicht signifikant erhöht hat. Vielmehr hätten fast alle Anbieter eine britische Lizenz erworben und die wenigen Anbieter, die sich aufgrund der geänderten Besteuerungsgrundlage gegen eine britische Lizenz entschieden haben, hätten sich aus dem britischen Markt zurückgezogen.<sup>110</sup> Auch Berger (2016: 17) beziffert die **Kanaliserungsrate** auf bis zu **95 Prozent**. Damit ist diese im euro-

110 Vgl. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/Annual-report-and-accounts-2014-15.pdf>, abgerufen am 26. Januar 2017.

päischen Vergleich am höchsten.

Um den Schwarzmarkt einzudämmen, verfolgt die *UK Gambling Commission* primär den Ansatz, einen **attraktiven und offenen Markt** zu schaffen, in dem eine Vielzahl an Glücksspielprodukten erlaubt sind, ein enger Austausch mit den lizenzierten Anbietern stattfindet und in dem von hohen Compliance- und Lizenzgebühren abgesehen wird. Vor dem Hintergrund, dass Verbraucher vor allem im Online-Bereich typischerweise der Zugang zu Anbietern des nicht-regulierten Glücksspielmarkt erhalten bleibt, haben die britischen Verantwortlichen des Glücksspielsegments erkannt, dass im Hinblick auf das Ziel einer **hohen Kanalisierung** die Schaffung eines **attraktiven legalen Angebots** unabdingbar ist.

#### 4.7.5 Spanien

Grundlage der Glücksspielregulierung, welche auch das Online-Glücksspiel miteinschließt, ist in Spanien das sogenannte *Ley 13/2011*, das am 27. Mai 2011 vom Abgeordnetenkongress verabschiedet wurde. Die ersten Lizenzen wurden am 1. Juni 2012 vergeben.

##### **Regulierung des spanischen Glücksspielmarktes**

In Spanien wird der Bereich des Online-Glücksspiels sowohl auf staatlicher als auch kommunaler Ebene reguliert. Im Zuge des *Ley 13/2011* übertrug die Staatsregierung den Großteil der Regulierungsbefugnis an die 17 autonomen spanischen Kommunen, welche jeweils ihre eigene Gesetzgebung für den Bereich des Glücksspiels und damit unterschiedliche regulatorische Standards festgelegt haben. Ein Großteil der Glücksspielaktivitäten innerhalb einer autonomen Kommune wird von diesen daher selbst überwacht und kontrolliert. Allerdings behält der Staat die Regulierungs- sowie Lizenzvergabekompetenz, solange die Online-Glücksspielaktivitäten eines Betreibers auf dem gesamten Staatsgebiet stattfinden.<sup>111</sup>

Die Autorität über den Glücksspielsektor auf Bundesebene wurde der *Dirección*

---

111 Allerdings regulieren bis dato nur einige der 17 autonomen Provinzen Online-Glücksspiel innerhalb ihres Hoheitsgebietes.

---

de Ordenación del Juego (DGOJ) übertragen. Die DGOJ ist eine Behörde des spanischen Finanzministeriums. Sie ist mit der Aufgabe betraut, einen regulatorischen Rahmen zu gewährleisten, diesen zu kontrollieren, zu überwachen und Glücksspielleistungen zu lizenzieren, die kommunale Grenzen überschreiten.<sup>112</sup>

Eine Glücksspiellizenz kann von natürlichen und juristischen Personen erworben werden, die im Europäischen Wirtschaftsraum ansässig sind und mindestens einen gesetzlichen Vertreter in Spanien besitzen. Lizenzen können für Wetten (Sportwetten, Pferderennen und andere Wetttypen) sowie andere Glücksspielformen (auch Online-Poker, Roulette und Bingo) grundsätzlich unbegrenzt vergeben werden. Seit 2014 sind zudem auch Online-Automatenspiele („slots“) und Wettbörsen erlaubt.

Hierbei benötigen Betreiber von Online-Glücksspiel zwei unterschiedliche Lizenztypen, um ihre Dienste legal innerhalb des spanischen Staatsgebiets anbieten zu können: Generallicenzen (*General Licences*) und Einzellizenzen (*Singular Licences*). Eine Generallizenz ist dabei für jede der in Artikel 3 des *Ley 23/2011* aufgeführten Glücksspielkategorien eine notwendige Voraussetzung. Diese werden im Rahmen eines administrativen Prozesses von der DGOJ vergeben. Im *Ley 13/2011* ist festgelegt, dass die Zahl dieser Art von Lizenzen für bestimmte Spielarten limitiert ist und zwischen Lizenzierungsprozessen mindestens 18 Monate vergangen sein müssen, bevor ein neuer beginnen kann. Um eine spezifische Form des Glücksspiels (z. B. Poker, Roulette, Pool Sportwetten) innerhalb der lizenzierten Kategorien anbieten zu können, müssen Anbieter zusätzlich eine Einzellizenz für die jeweilige Glücksspielart erwerben. Diese werden ebenfalls von der DGOJ vergeben und können nur beantragt werden, wenn bereits eine Generallizenz erworben wurde.<sup>113</sup>

Online-Glücksspiel-Lizenzen sind in Spanien jedoch nicht auf Anfrage erhältlich. Vielmehr werden Lizenzen über öffentliche Ausschreibungen zu bestimmten Zei-

---

112 Vgl. <http://www.ordenacionjuego.es/en/conocenos>, abgerufen am 26. Januar 2017.

113 Möchte ein Glücksspielbetreiber zum Beispiel Poker und zusätzlich Sportwetten mit festen Quoten anbieten, so muss dieser zwei Generallicenzen erwerben (für die Kategorien „Wetten“ sowie „andere Glücksspiele“) und zusätzlich jeweils eine Einzellizenz für die beiden spezifischen Glücksspielarten („Poker“ und „Sportwetten mit festen Quoten“).

ten offeriert. So wurden beispielsweise bei Ausschreibungen im Juni 2012 und im Dezember 2014 Lizenzen vergeben.<sup>114</sup> Während einer Ausschreibungsphase ist die Anzahl an Lizenzen nicht begrenzt. Jeder Anbieter, der die Auflagen erfüllt und sich um eine Lizenz bewirbt, kann auf diese Weise eine Lizenz erwerben. Laut Webseite der DGOJ gab es Anfang 2017 insgesamt 52 lizenzierte Online-Glücksspielbetreiber.<sup>115</sup>

Die Altersgrenze im gesamten spanischen Glücksspielmarkt liegt bei 18 Jahren. Online-Glücksspielbetreiber sind dazu verpflichtet, ein System zu etablieren, dass die Spieleridentifikation erleichtert. Die Identifizierung eines Spielers kann durch eine einmalige Registrierung beim Glücksspielbetreiber erfolgen. Zudem ist es Glücksspielbetreibern verboten, Darlehen oder jegliche andere Form von Krediten oder finanzieller Unterstützung an die Teilnehmer zu vergeben (vgl. Art. 8 Satz 2 des *Ley 23/2011*). Darüber hinaus besteht auch in Spanien die Möglichkeit, sich in einem **zentralen Register einzuschreiben**, um sich selbst vom Glücksspiel auszuschließen oder sich **Zeit- und Einsatzlimits** zu setzen (Goldmedia, 2014: 237).

Das spanische Gesetz sieht die Möglichkeit des Blockierens von Websites illegaler Anbieter vor. So kann die Regulierungsbehörde ISP-Betreiber anweisen, Websites unlizenzierter Anbieter zu blockieren. Betreiber von Online-Glücksspiel sind dazu angehalten, ihre Dienste auf Internetseiten mit der Domain „.es“ anzubieten. Sämtliche andere Domains wie etwa „.com“ werden hingegen als illegal eingestuft.<sup>116</sup> Darüber hinaus ist auch das sogenannte Payment Blocking in Spanien gesetzlich anerkannt. Die Regulierungsbehörde DGOJ ist befugt, Institutionen, die Zahlungstransaktionen abwickeln, anzuweisen, die Zahlungen unerlaubter Anbieter zu sperren.

Werbung von Glücksspielaktivitäten ist ausschließlich Glücksspielanbietern mit

---

114 Vgl. <http://uk.practicallaw.com/9-635-1228>, abgerufen am 26. Januar 2017.

115 Vgl. hierzu <http://www.ordenacionjuego.es/en/operadores/buscar>, abgerufen am 14. Februar 2017.

116 Laut Aussage der Autoren der Goldmedia-Studie (2014: 243) betreibt die spanische Regulierungsbehörde DGOJ jedoch kein eigenständiges Monitoring zur Identifizierung illegaler Anbieter. Bis zum Zeitpunkt der Studie wurde die DGOJ ausschließlich im Rahmen von Hinweisen legaler Anbieter tätig.

---

spanischer Glücksspiellizenz vorbehalten. Werbung zu Online-Glücksspiel-Produkten ist im Fernsehen lediglich zwischen 22:00 und 6:00 Uhr erlaubt.<sup>117</sup>

Der fällige Steuersatz auf Online-Glücksspielprodukte hängt von der jeweiligen Glücksspielform ab (vgl. Abb. 4-18) und variiert zwischen 15 und 25 Prozent.

**Abbildung 4-18: Steuersätze für Online-Glücksspiel in Spanien**

Glücksspielart	Besteuerungsgrundlage	Steuersatz
Parimutuel sports bets	Wetteinsatz	22 %
Fixed odds bets	Bruttospielertrag	25 %
Crossed sports bets	Bruttospielertrag	25 %
Parimutuel horseracing bets	Wetteinsatz	15 %
Fixed odds horseracing bets	Bruttospielertrag	25 %
Other parimutuel bets	Wetteinsatz	15 %
Other fixed odds bets	Bruttospielertrag	25 %
Other crossed bets	Bruttospielertrag	25 %
Raffles	Wetteinsatz	20 %
Contests	Wetteinsatz	20 %
Other Games	Bruttospielertrag	25 %

Quelle: Art. 48 Satz 7 des Ley 23/2011.

### Marktstruktur und Marktvolumen

In der spanischen Glücksspielindustrie sind im Wesentlichen drei Akteure aktiv: der spanische Staat mittels *Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (SELAE)*, die Wohltätigkeitsorganisation *Nacional de Ciegos (ONCE)* sowie private Unternehmen.<sup>118</sup> Während die SELAE zusammen mit der ONCE das staatliche

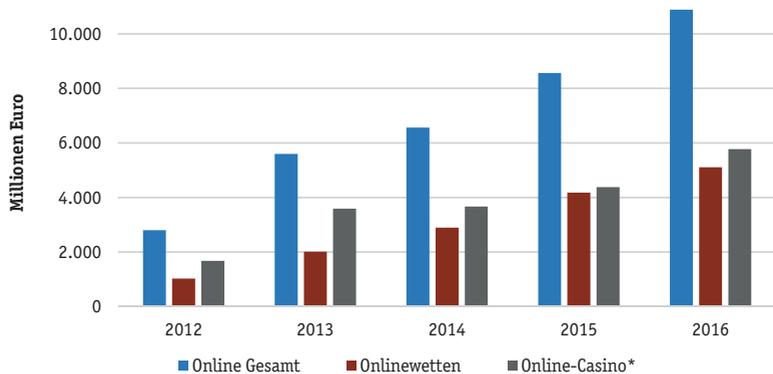
117 Vgl. <http://www.sbcnews.co.uk/uncategorized/2015/03/30/dgoj-adds-spanish-new-gambling-advertising-standards-provisions/>, abgerufen am 6. Februar 2017.

118 In Katalonien besitzt außerdem die katalanische Regierung über ihre unabhängige Glücksspiel- und Wettbehörde *L'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (EAJA)* das lokale Lotteriemonopol.

Monopol im Bereich der nationalen Lotterie hält, bieten private Unternehmen Glücksspielformen wie Casino, Spielautomaten, Bingo sowie Online-Glücksspiel unter den Rahmenbedingungen des *Ley 13/2011* an. Die beiden Anbieter SELAE und ONCE sind zwar alleiniger Anbieter der staatlichen Lotterie, müssen aber im Hinblick auf andere Glücksspielformen auf regionaler Ebene (falls dazu von der jeweiligen autonomen Kommune autorisiert) dieselben Bedingungen erfüllen wie private Anbieter (PWC, 2014: 253 ff.).

Das **Online-Glücksspiel** gewinnt auch in Spanien **immer mehr an Bedeutung**. So sind mittlerweile bereits 52 lizenzierte Anbieter aktiv. Zudem stieg der Anteil des Online-Marktes am gesamten Glücksspielmarkt von 20,2 Prozent im Jahr 2013 auf mittlerweile 26,5 Prozent im Jahr 2015.<sup>119</sup> Auch Abb. 4-19 zeigt, dass die Wetteinsätze im spanischen Online-Glücksspielmarkt von 2,8 Mrd. Euro im Jahr 2012 kontinuierlich auf 10,9 Mrd. Euro im Jahr 2016 angestiegen sind.

**Abbildung 4-19: Wetteinsatz im spanischen Online-Glücksspielmarkt**



Quelle: Direccion de Ordenacion del Juego (\*Online-Casino inklusive Online-Poker).

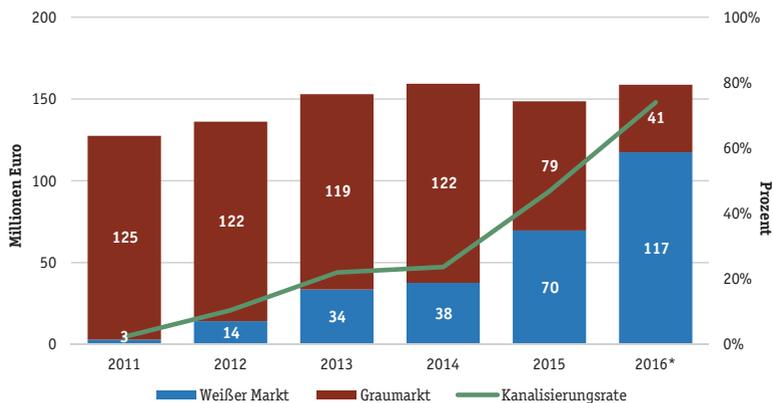
Gerade im Online-Casinomarkt sind allerdings Online-Pokerspiele in Spanien rückläufig. Der Anstieg des Wetteinsatzes um knapp 32 Prozent in 2016 im Vergleich zum Vorjahr ist in erster Linie auf die Einführung der Online-Automaten-

<sup>119</sup> Vgl. Geschäftsbericht 2015 der spanischen Regulierungsbehörde DG0J, 2015: 49.

spiele zurückzuführen. Dies hat auch dazu geführt, dass im Online-Casinomarkt der **Offshore-Anteil deutlich zurückgegangen** ist. So lag der erzielte Offshore-BSE in den Jahren vor Einführung des Online-Automatenspiels jeweils deutlich über den BSE, welche im regulierten Markt erzielt wurden. Ähnlich wie am Beispiel Dänemarks lässt sich auch hier illustrieren, wie stark sich eine **Öffnung des Marktes** auf die **Kanalierungsquote auswirken** kann bzw. dass eine Verschiebung der Wetteinsätze vom nicht-regulierten in den regulierten Markt stattfindet.

Bezogen auf den gesamten Glücksspielmarkt war die **Kanalierungsrate** im Jahr 2015 mit 75 Prozent im europäischen Ländervergleich **relativ hoch** (Berger, 2016: 18).

**Abbildung 4-20: Bruttospielerträge im spanischen Online-Casino-Markt (Weißer versus Graumarkt)**



Quelle: H2 Gambling Capital (\*geschätzt).

## 4.8 Zwischenfazit

Die in den vorherigen Abschnitten durchgeführte Bestandsaufnahme der Marktgegebenheiten und Regulierungsvorschriften in Deutschland sowie in Dänemark, Spanien, Frankreich, Polen und im Vereinigten Königreich lassen folgende **Schlussfolgerungen** hinsichtlich des im Glücksspielstaatsvertrag ausgegebenen **Ziels der Kanalisierung** zu:

Besonders die **Begrenzung der Anzahl der Lizenzen, das Verbot von Online-Casino** und Online-Poker sowie die momentane **Ausgestaltung der steuerlichen Abgaben wirken dem Kanalisierungsziel des Glücksspielstaatsvertrags entgegen**. Gerade vor dem Hintergrund des hohen Anteils der Sportwetten im Grau- bzw. nicht-regulierten Markt führt eine Begrenzung der Lizenzanzahl dazu, dass eine Verlagerung des nicht-regulierten in den regulierten Markt und somit eine möglichst **vollständige Kanalisierung** verhindert wird. Auch ein Verbot von Online-Casino ist aufgrund der immer weiter steigenden Nachfrage kaum durchsetzbar. Gerade an diesem Beispiel hat sich in einigen Ländern (Dänemark,

Frankreich, Spanien) gezeigt, dass im Zuge der Liberalisierung bzw. der Lizenzerteilung an Anbieter von Online-Casino und Online-Poker eine Verlagerung der Glücksspielaktivitäten vom nicht-regulierten in den regulierten Markt stattgefunden hat.

Die MAG-Studie aus dem Jahr 2011 nennt den französischen Markt für Online-Poker als positives Beispiel im Hinblick auf das Kanalisierungsziel. Demnach hätten das breite Angebot an Pokerspielen sowie die moderate Steuer in Höhe von zwei Prozent auf den Spieleinsatz dazu beigetragen, neue Kunden zu gewinnen und damit die Wettbewerbsfähigkeit lizenzierter Anbieter zu fördern (MAG-Studie, 2011: 24), auch wenn in den Folgejahren der Studie das Umsatzvolumen im Online-Poker-Bereich aufgrund des weltweit negativen Trends ebenfalls nachgelassen hat. In Spanien hat vor allem die Einführung bzw. Legalisierung von Online-Automatenspielen dazu geführt, dass der Anteil des regulierten Marktes im Online-Casino-Bereich immer weiter zugenommen hat. Seit 2011 ist dieser jährlich im Schnitt um mehr als das Doppelte gewachsen, sodass die Kanalisierungsrate von zwei Prozent im Jahr 2011 auf 74 Prozent im Jahr 2016 angestiegen ist. Nicht zuletzt die Fallbeispiele Dänemark und Großbritannien vervollständigen das Gesamtbild und unterstreichen nochmals die Relevanz eines breiten Produktspektrums. So sind in beiden Ländern grundsätzlich alle Online-Glücksspielformen erlaubt. Es ist anzunehmen, dass die **kontrollierte Öffnung des gesamten Online-Markts** in beiden Ländern einen entscheidenden Beitrag dazu geleistet hat, dass Dänemark mit 90 Prozent und Großbritannien mit 95 Prozent die im Ländervergleich mit Abstand **höchsten Kanalisierungsraten** aufweisen.

Auch die Besteuerungsgrundlage scheint eine wesentliche Rolle zu spielen, um Wettanbieter in den weißen bzw. in den regulierten Markt zu überführen. So besitzen vor allem die Länder, die den Spieleinsatz besteuern (Deutschland, Frankreich und Polen) deutlich niedrigere Kanalisierungsraten als Länder, in denen der Bruttospielertrag als Steuerbasis herangezogen wird (Dänemark und das Vereinigte Königreich). Aufgrund der Tatsache, dass eine Spieleinsatzsteuer völlig unabhängig von den erzielten Gewinnen erhoben wird, erscheint dies wenig verwunderlich. Zudem lässt sich feststellen, dass sowohl die Bruttospielerträge als auch die Steuereinnahmen pro Erwachsenem in Deutschland nach Polen am niedrigsten unter den verglichenen Ländern sind und sich allenfalls auf einem

---

vergleichbaren Niveau mit Frankreich bewegen. Gerade Polen und Frankreich können jedoch anhand ihrer Entwicklung hinsichtlich der Kanalisierungsrate nicht als Best-, sondern eher als Worst-Practice-Beispiele eingeordnet werden. Vor dem Hintergrund, dass sich die Suchtprävalenzraten und Anteile problematischer Spieler im internationalen Vergleich auf einem konstanten und kaum divergierenden Niveau bewegen, weisen die geringen Bruttospielerträge und Steuereinnahmen darauf hin, dass Deutschland im Hinblick auf die im Glücksspielstaatsvertrag formulierten Ziele im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich abschneidet. Im Gegensatz zu Deutschland haben es andere Länder wie das Vereinigte Königreich und Dänemark geschafft, den Spielbetrieb in geordnete Bahnen zu lenken, ohne dabei den Spieler- und Verbraucherschutz zu gefährden.

Wie wichtig die **Besteuerungsgrundlage** im Hinblick auf das **Kanalisierungsziel** ist, zeigt auch das Bestreben der französischen Regulierungsbehörde hinsichtlich einer Änderung des Steuersystems. So plädiert die französische Aufsichtsbehörde ARJEL vor dem Hintergrund einer eher geringen Kanalisierungsrate von geschätzten 60 Prozent für eine Umstellung des Spieleinsatz-basierten Systems auf eine Bruttospielertragssteuer. Nur so könnten Wettbewerbsnachteile lizenzierter Anbieter verhindert werden, bei denen die Spieleinsatzsteuer direkt den Spieleinsatz reduziert oder in Form geringerer Quoten an die Kunden weitergegeben wird. Im Gegensatz zum Spiel bei unlizenzierter Anbietern, die keine Steuern zahlen, bedeutet dies einen geringeren potenziellen Spielergewinn. Daher liegt es nahe, dass Kunden unter diesen Rahmenbedingungen zu Anbietern des Grau- und Schwarzmarkts wechseln bzw. bei diesen verbleiben. Im Zuge des Kanalisierungsziels sollte deshalb über die Art der Besteuerungslage nachgedacht werden. In diesem Zusammenhang ist auch – obwohl hier nicht im Ländervergleich der vorherigen Kapitel aufgeführt – das Beispiel Italien zu nennen, das mit seiner Umstellung von Spieleinsatz- auf BSE-Steuer im Jahr 2011 möglicherweise einen Präzedenzfall geschaffen hat. Durch die Neuregelung konnten seit der Umstellung sowohl der Umsatz als auch die Einnahmen auf Steuerebene deutlich

gesteigert werden.<sup>120</sup> Darüber hinaus scheint auch die Steuerhöhe ein wichtiger Faktor im Hinblick auf eine hohe Kanalisierung zu sein. So kann eine moderate Steuerhöhe die Wettbewerbsfähigkeit lizenzierter Anbieter erhöhen, wodurch die Umsätze und Roherträge im regulierten Bereich gesteigert werden können und damit gegebenenfalls sogar die Steuereinnahmen.

Ein weiterer gewichtiger Faktor im Hinblick auf die Anbieterwahl der Kunden im Glücksspielmarkt ist die Einfachheit bzw. Bequemlichkeit, mit der sich Spieler bei einem Glücksspielanbieter registrieren können. Besonders vor dem Hintergrund eines steigenden Glücksspielangebots im Online-Segment spielt der „Ungeduldswert“ beim Identifizierungsprozess eine immer größere Rolle. Mit lediglich vier Minuten besitzt der Glücksspielmarkt verglichen mit Sektoren wie der Transport- und Versicherungsbranche oder auch Bereichen wie dem Online-Banking oder der Telekommunikation die geringste Toleranzzeit bezüglich des Registrierungsprozesses.<sup>121</sup> Um Kunden nicht an Anbieter des Grau- bzw. Schwarzmarkts zu verlieren, ist es daher notwendig, ein **effizientes, medienbruchfreies und praxistaugliches Verfahren zur Verifizierung** bereitzustellen. Das Konzept der Bereitstellung eines temporären Spielerkontos, wie es beispielsweise in den Ländern Dänemark, Großbritannien und Spanien praktiziert wird, hat sich hierbei bewährt.

Spieler registrieren sich dabei mit ihren Daten (Angabe von Name, Geburtsort und -datum, Staatsangehörigkeit, Anschrift, E-Mail-Adresse und Handynummer) und nutzen zunächst ein eingeschränktes Spielerkonto. Der Abschluss der Identifizierung, d. h. die Verifizierung der Kundendaten, kann zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden. Auszahlungen werden allerdings erst nach vollständigem Abschluss des Identifizierungsprozesses gewährt. Zudem besteht die Möglichkeit, die Ersteinzahlung vor Abschluss des Identifizierungsprozesses

---

120 Vgl. <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/azzardo-e-nuovo-record-nel-2016-spesi-95-miliardi> oder [http://it.eurosport.com/calcio/serie-a/2015-2016/facciamo-i-conti-scommesse-e-fantasy-sport-quando-il-calcio-reale-non-conta-piu\\_sto5322004/story](http://it.eurosport.com/calcio/serie-a/2015-2016/facciamo-i-conti-scommesse-e-fantasy-sport-quando-il-calcio-reale-non-conta-piu_sto5322004/story), jeweils abgerufen am 3. März 2017.

121 Vgl. <http://www.experian.co.uk/blogs/latest-thinking/nearly-half-of-uk-adults-abandon-online-transactions/> und <http://www.experian.co.uk/blogs/latest-thinking/three-critical-challenges-online-gaming-compliance-regulation-age-verification/>, jeweils abgerufen am 30. Januar 2017.

auf einen Maximalbetrag zu begrenzen. Auf diese Weise können Abbruchquoten beim Identifizierungsprozess verringert werden, während zugleich kriminellen Aktivitäten wie Geldwäsche durch die temporäre Auszahlungssperre bis zum Abschluss der Identifizierung effektiv vorgebeugt wird. Ein solches **temporäres Konto** scheint daher eine **sinnvolle Maßnahme**, um die Attraktivität des legalen Glücksspielangebots zu fördern und ist deshalb hinsichtlich des Ziels einer höheren Kanalisierung der Nachfrage als notwendig zu erachten. Auch im Hinblick auf Jugend- und Verbraucherschutz ist diese Regelung unumgänglich. So wird im Falle eines temporären Kontos ein effizientes Registrierungsverfahren bereitgestellt und damit der schnelle Einstieg ins Spiel ermöglicht, wohingegen Auszahlungen und höhere Spieleinsätze erst nach vollständiger Verifizierung der personenbezogenen Daten (einschließlich der Altersangaben) möglich sind. Denkbar sind zudem auch je nach Einzahlungssumme **abgestufte Identifizierungsanforderungen**. So dürfte gerade im Online-Glücksspielbereich bis zu gewissen Einzahlungssummen eine Identifizierung des Kunden bspw. anhand der Identitätsinformationen aus den verwendeten Zahlungsmitteln ausreichend sein.

Des Weiteren sollte prinzipiell über eine **Lockerung des Werbeverbots** nachgedacht werden, denn **Werbung kann zum Verbraucherschutz beitragen**. So nutzt etwa die dänische Regulierungsbehörde Werbespots im Fernsehen, um Verbraucher über Maßnahmen wie das Selbstausschlussystem ROFUS zu informieren. Auch erhöht eine Werbeerlaubnis für lizenzierte Anbieter bei gleichzeitigem Werbeverbot von nicht-lizenzierten Anbietern den Anreiz, eine Lizenz zu erwerben und die Aktivitäten in den regulierten Markt zu verlagern. Durch die bestehende Regulierung in Deutschland werden Wachstumseffekte deutscher Unternehmen in den Bereichen Werbung, Marketing und Kundenbetreuung hingegen deutlich geschmälert, weil Glücksspielanbieter, die sich im rechtlichen Graubereich bewegen, ihre Werbeaktivitäten nicht voll ausschöpfen.

Verglichen mit den Marktbedingungen und -ergebnissen der in dieser Studie dargestellten Vergleichsländer weist Deutschland am meisten Ähnlichkeit mit Polen auf. So besitzen beide Länder eine immens **niedrige Kanalisierungsrate**, die im Wesentlichen auf die **schlechten Rahmenbedingungen im Glücksspielmarkt** zurückgeführt werden kann: Regelungen wie Verbote sowohl für Online-Poker als auch für Online-Casino, eine Spieleinsatzsteuer, das Fehlen einer unabhängi-

---

gen Behörde für Glücksspielbelange sowie weitreichende Werbebeschränkungen schaffen Marktbedingungen, die weder auf Anbieter- noch auf Nachfragerseite Anreize generieren, im regulierten Markt aktiv zu werden. Die vorgesehenen Regularien verhindern vielmehr ein attraktives Angebot, das für Kunden eine ernsthafte Alternative zu Anbietern des Grau- bzw. Schwarzmarkts darstellt. **Lizenzierte Anbieter** sind unter den im Glücksspielstaatsvertrag formulierten Auflagen schlichtweg **nicht wettbewerbsfähig**, sodass eine **Kanalisierung konterkariert** wird. Im Zuge der Gesetzesnovelle vom 1. April 2017 nimmt Polen jedoch einige Änderungen vor, die im Sinne der Kanalisierung als förderlich betrachtet werden können (z. B. die Lockerung des Werbeverbots), sodass von einer Art Lerneffekt hinsichtlich der Glücksspielregularien gesprochen werden kann.

Ergänzend sei an dieser Stelle auf einen ganz aktuellen Fall in Schweden verwiesen: Ende März 2017 hat eine von der schwedischen Regierung eingesetzte Expertengruppe die Abkehr vom bisher existierenden Glücksspielmonopol vorgeschlagen. Vielmehr sollten künftig für Online-Glücksspiele ein Lizenzsystem eingeführt und das Monopol abgeschafft werden, das bei allen Arten von Glücksspiel bei der staatlichen *Svenska Spel* liegt. Sollte die Regierung den Empfehlungen folgen, würden entsprechende Regelungen ab Januar 2019 in Kraft treten. Diese Entwicklung resultiert aus dem Ziel der schwedischen Regierung, das Wachstum des nicht-regulierten Marktes einzudämmen und eine Kanalisierungsquote von 90 Prozent zu erreichen.<sup>122</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Hinblick auf das Kanalisierungsziel vor allem die **Schaffung eines wettbewerbsfähigen legalen Angebots** im Vordergrund stehen sollte. Nur auf diese Weise werden sich beide Marktseiten für das regulierte Glücksspielsegment entscheiden. So muss einerseits die Wettbewerbsfähigkeit der Anbieter gewährleistet sein, um im Markt gegen unlicenzierte Glücksspielbetreiber bestehen zu können, andererseits das Angebot attraktiv genug sein, um ebenfalls die Nachfrage zu kanalisieren. Auf diese Weise scheint auch eine Verbesserung des Spieler- und Verbraucherschutzes möglich, da Spieler nur durch ein breites legales Glücksspielangebot vor unlicenzierten Anbietern geschützt werden, die keinerlei Verbraucherstandards befolgen. Dabei

---

122 Bericht auf Schwedisch verfügbar unter: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/sta-tens-offentliga-utredningar/2017/03/sou-201730/>, abgerufen am 20. April 2017.

zählt nicht allein das Vorhandensein eines legalen Glücksspielangebots, vielmehr muss zugleich auch die Bekanntheit eines solchen gefördert werden. Hierzu erscheinen Werbemaßnahmen ein geeignetes Mittel, während Werbeverbote und -beschneidungen die Intransparenz des Markts aus Sicht des Spielers weiter erhöhen. Ein Werbeverbot vermindert nicht nur die Attraktivität der Lizenzbedingungen, denen sich Anbieter bei der Entscheidung um eine Lizenzbewerbung gegenübersehen, sondern verhindert gegebene Instrumentalisierungsmöglichkeiten im Sinne des Verbraucherschutzes. Die internationale vergleichende Analyse hat Möglichkeiten aufgezeigt, wie ein kanalisierender Ansatz im Sinne des Spieler- und Verbraucherschutzes aussehen kann. So sollte ein Lizenzvergabeverfahren rein auf qualitativen Kriterien fußen, anstatt willkürlichen unionsrechtswidrigen quantitativen Beschränkungen zu folgen. Zudem ist ein **innovatives, breites Produktspektrum**, abgestimmt auf die Kundenbedürfnisse, zwingend erforderlich. Darüber hinaus sollte vor allem über eine **Modifizierung der Besteuerungsgrundlage** hin zu einer BSE-Besteuerung nachgedacht werden, mit der vermutlich sogar höhere Steuereinnahmen als bisher generiert werden könnten. Des Weiteren halten unverhältnismäßig niedrig fixierte Einsatzlimits, Wettprogrammbeschränkungen (wie beispielsweise Verbote von Ereignis- und Live-Wetten) sowie aufwendige Registrierungsverfahren Spieler davon ab, sich für das Angebot eines lizenzierten Anbieters zu entscheiden. Aus diese Gründen und unter Einbezug des internationalen Vergleichs ist die Ausgestaltung der Regularien des deutschen Glücksspielstaatsvertrags im Hinblick auf das Ziel der Kanalisierung, das als Grundvoraussetzung für sämtliche anderen gleichgestellten Ziele des Glücksspielstaatsvertrags betrachtet werden kann, völlig verfehlt und überarbeitungsbedürftig.

#### 4.9 Der DICE Kanalisierungs-Index

Als wesentliche Einflussfaktoren auf die Kanalisierungsquote lassen sich somit neben der Begrenzung der Lizenzzahl, dem Verbot von Online-Poker und Online-Casino und der Steuerbemessungsgrundlage auch das Werbeverbot, Offshore-Blocking, die Steuerhöhe, das Authentifizierungsverfahren sowie Wettprogrammbeschränkungen benennen. Dies lässt erkennen, dass nicht eine einzelne Maßnahme, sondern vielmehr ein ganzes **Maßnahmenbündel** für den **Erfolg einer hohen Kanalisierungsquote** ausschlaggebend ist. Um daher die Regu-

---

lierungsmaßnahmenbündel der einzelnen Länder mit der jeweiligen Kanalisierungsrate in Zusammenhang zu setzen, wird im Folgenden ein Index konstruiert: der **DICE Kanalisierungs-Index**. Dieser gewichtet die einzelnen Maßnahmen hinsichtlich ihrer kanalisierenden Wirkung im Hinblick auf die Glücksspielaktivitäten. Hierbei liegt der Gewichtungsfaktor der einzelnen Maßnahmen zwischen eins und fünf, wobei fünf den höchsten Gewichtungsfaktor darstellt und eins den niedrigsten. Folgende Gewichtungsfaktoren (in Klammern) wurden hierbei angenommen:

- Begrenzung der Lizenzzahl (5),
- Verbot Online-Casino (5),
- Verbot Online-Poker (5),
- Werbeverbot (3),
- Offshore-Blocking (2),
- Steuerhöhe (4),
- Steuerbemessungsgrundlage (5),
- Authentifizierungsverfahren (4),
- Wettprogrammbeschränkung (4).

Demnach kommt mit einem Gewichtungsfaktor von fünf den Maßnahmen „Begrenzung der Lizenzzahl“, „Verbot Online-Casino“, „Verbot Online-Poker“ und „Steuerbemessungsgrundlage“ die größte Gewichtung bei der Berechnung des Index zu. Die vorangegangenen Kapitel haben detailliert dargestellt, dass gerade diesen Maßnahmen eine besonders zentrale Bedeutung hinsichtlich des Kanalisierungsziels zukommt.

Die einzelnen Länder wurden zunächst hinsichtlich der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen bzw. hinsichtlich der Frage, inwiefern ihre Ausgestaltung die Kanalisierung fördert, bewertet (vgl. Spalte B der jeweiligen Länder in Abb. 4-21). Hierbei stellt eine „1“ den schlechtesten Wert und eine „5“ den besten Wert dar. So erhielten beispielsweise für die Maßnahme „Begrenzung der Lizenzzahl“ Polen, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Dänemark den Wert 5, da hier jeweils keine Restriktion hinsichtlich der Anzahl der zu vergebenen Lizenzen existiert. Spanien erhält den Wert vier, da es hier zwar ebenfalls keine Beschränkung bei der Anzahl gibt, Lizenzen jedoch nur mittels eines Ausschreibungsverfahrens vergeben werden. Da in Deutschland die Anzahl begrenzt ist, wird der schlech-

teste Wert (1) vergeben. Die einzelnen Bewertungen werden dann mit dem jeweiligen Gewichtungsfaktor multipliziert und sind in der Spalte „P“ (Punkte) dargestellt. Aus der Summe der für jede Maßnahme vergebenen Punkte errechnet sich der Gesamtwert des Index. Je höher der Indexwert, desto zielführender ist das Maßnahmenbündel im Hinblick auf eine hohe Kanalisierungsrate. Die geschätzte Kanalisierungsrate ist zudem in der letzten Zeile der Tabelle für die jeweiligen Länder vermerkt.

**Abbildung 4-21: Gewichtungsfaktoren der einzelnen Länder (DICE Kanalisierungs-Index)**

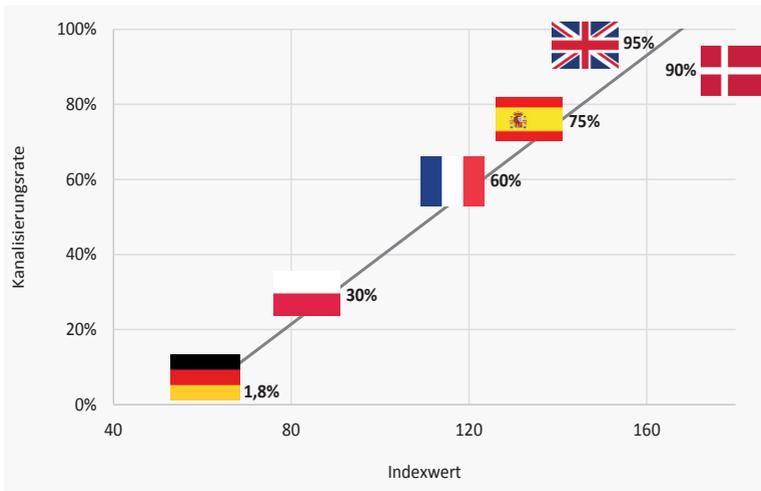
	GF	Polen		Frankreich		Spanien		Großbritannien		Dänemark		Deutschland	
		B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P
Begrenzung der Lizenzzahl	5	5	25	5	25	4	20	5	25	5	25	1	5
Verbot Online-Casino	5	1	5	1	5	5	25	5	25	5	25	1	5
Verbot Online-Poker	5	1	5	5	25	5	25	5	25	5	25	1	5
Werbeverbot	3	1	3	5	15	3	9	5	15	5	15	3	9
Offshore-Blocking	2	1	2	5	10	5	10	1	2	5	10	5	10
Steuerhöhe	4	3	12	4	16	2	8	3	12	1	4	5	20
Steuerbemessungsgrundlage	5	1	5	1	5	3	15	3	15	5	25	1	5
Authentifizierungsverfahren	4	2	8	2	8	3	12	4	16	5	20	1	4
Wettprogrammbeschränkung	4	5	20	2	8	3	12	5	20	5	20	1	4
<b>Summe DICE Kanalisierungs-Index</b>		<b>85</b>		<b>117</b>		<b>136</b>		<b>155</b>		<b>169</b>		<b>67</b>	
<b>Kanalisierungsrate in Prozent</b>		<b>30 %</b>		<b>60 %</b>		<b>75 %</b>		<b>95 %</b>		<b>90 %</b>		<b>1,8 %</b>	

Quelle: DICE Consult (Anmerkung: GF = Gewichtungsfaktor, B = Bewertung der einzelnen Maßnahme im jeweiligen Land, P = Punkte (errechnet sich als Produkt aus GF und B)).

In Abb. 4-22 ist abschließend die **Kanaliserungsrate in Abhängigkeit des errechneten Indexwertes** dargestellt. Anhand des dargestellten Schaubilds lässt sich ein eindeutig positiv linearer Zusammenhang zwischen Indexwert und Kanaliserungsrate feststellen. Das bedeutet, dass die Länder mit einem niedrigen Indexwert auch die niedrigsten Kanaliserungsquoten aufweisen.

Dänemark und Großbritannien besitzen beide die größten Indexwerte. Auch ihre Kanaliserungsquote ist eindeutig am höchsten. Spanien und Frankreich liegen im Mittelfeld, sowohl bei den Indexwerten als auch bei der Kanaliserungsrate. Bei Deutschland und Polen ist hingegen nicht nur der Indexwert, sondern auch die Kanaliserungsrate am niedrigsten.

**Abbildung 4-22: Zusammenhang von DICE Kanaliserungs-Index und Kanaliserungsrate**



Quelle: DICE Consult.

**Abbildung 4-23: Zusammenfassung der Regulierungsgrundlagen und -maßnahmen der untersuchten Länder und in Deutschland**

Regulierung		Polen	Frankreich	Spanien
Gesetzesgrundlage(n)		- Gambling Law, 19. November 2009 (ergänzt am 26. Mai 2011) - Neue Gesetzesnovelle ab 1. April 2017	LOI n° 2010-476 12. Mai 2010	Law 13/2011, 27. Mai 2011
Regulierungsbehörde		Polnisches Finanzministerium	Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (ARJEL)	Dirección de Ordenación del Juego (DGOJ)
Begrenzung der Lizenzzahl		NEIN	NEIN	NEIN (allerdings Ausschreibungsverfahren)
Anzahl gültiger Lizenzen Online-Gambling und Sportwetten		8 insgesamt, davon: 7 Online (Stand: März 2017)	14 (Stand: Februar 2017)	51 (Stand: März 2017)
Besteuerungsart		Spieleinsatzsteuer 12 %	Spieleinsatzsteuer 2 %-13,6 % (Online-Sportwetten: 9,3 %)	Spieleinsatzsteuer 15 %-25 % Bruttospielertragssteuer 15 % - 25 %
Verbot von Gesellschaftswetten		NEIN	fraglich	NEIN
Zugelassene Online-Glücksspielarten	(Sport-)wetten	JA	JA (Ausnahme: Wettbörsen und Tordifferenz-Wetten)	JA
	Online-Casino	NEIN	NEIN	JA
	Online-Poker	NEIN	JA	JA

Vereinigtes Königreich	Dänemark	Deutschland
- Gambling Act, 7. April 2005 - Gambling (Licensing and Advertsising) Act, 14. Mai 2014	Act on Gambling (2010) jeweils Executive Orders für Online-Casino und Internetwetten (2012)	- Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (2012) - Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (2018)
UK Gambling Commission	Danish Gambling Authority (DGA): Spillemyndigheden	Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder
NEIN	NEIN	JA
2.862 insgesamt, davon mehr als 500 für Online-Glücksspiel (Stand: Januar 2016)	27 insgesamt, davon: 25 Online-Casino und 16 Wettgeschäfte (Stand: März 2017)	0
Bruttospielertragssteuer 15 % "General Betting" Spieleinsatzsteuer 15 % (Totalisatorwetten)	Bruttospielertragssteuer 20 %	Spieleinsatzsteuer (in Deutschland auch Wetteinsatzsteuer) 5 %
NEIN	NEIN	JA
JA	JA	JA
JA	JA	NEIN
JA	JA	NEIN

Regulierung	Polen	Frankreich	Spanien
<b>Maßnahmen</b>			
Offshore Blocking	ab 01.04.2017	ISP + Payments	ISP + Payments
Werbeverbot	JA	NEIN	NEIN
Zentrales Authentifizierungsverfahren	NEIN (Anbietern selbst überlassen)	Identitätsnachweis per post oder E-Mail	NEIN (Anbietern selbst überlassen)
Persönliche Identifizierung mit	JA	JA	JA
Selbstausschlussregister	NEIN	JA	JA
Verbot schneller Spielwiederholung	NEIN	Implizit	NEIN
Spieldersperre	N/A	JA	JA
Einschränkung Live-Wette, Verbot Ereigniswette	NEIN	NEIN	Einschränkung Live-Wetten (in einigen Kommunen erlaubt)
Einsatzlimit	nicht verpflichtend und individualisiert	nicht verpflichtend und individualisiert	nicht verpflichtend und individualisiert
Verlinkungsverbot	NEIN	NEIN	NEIN
Abstandsregelung	Begrenzung der Anzahl an Casinos/ Spielhallen pro Stadt	N/A	NEIN
Bevorzugung staatlicher Glücksspielanbieter	Staatliches Monopol in den Bereichen: Zahlenspiele, Geldlotterien, Telebingo (ab 01.04.2017: Online-Gambling)	Staatliche Anbieter: Monopol bei terrestrischen Pferde- und Sportwetten sowie im Lotteriebereich	Staatliches Monopol im Lotteriewesen
Vorläufige Erlaubnis für Veranstalter von Sportwetten	Permanent	Permanent	Permanent
Experimentierphase Sportwetten	NEIN	NEIN	NEIN
Kanaliserungsrate	30%	60%	75%

Vereinigtes Königreich	Dänemark	Deutschland
NEIN	ISP + Payments	ISP + Payments
NEIN	NEIN	JA
NEIN (Anbietern selbst überlassen)	Online-Identifikationsverfahren: NemID System	NEIN (verschiedene Möglichkeiten)
JA	JA	JA
Anbieterspflichtung zum Angebot von Selbstausschluss und - limitierungsmöglichkeiten	JA	NEIN
NEIN	NEIN	JA
nicht anbieterübergreifend	JA	JA
NEIN	NEIN	JA
nicht verpflichtend und individualisiert	nicht verpflichtend und individualisiert	Im Online-Bereich: verpflichtend und fixiert
NEIN	NEIN	JA
NEIN	NEIN	JA
Staatliches Monopol im Lotteriewesen	Staatliches Monopol in den Bereichen: Lotterie, Online-Bingo, Hunde- und Pferdewetten (Änderung geplant)	Staatliches Monopol im Lotteriewesen; Oddset ist zur Zeit offiziell der einzige legale Anbieter von Sportwetten
Permanent	Permanent	JA
NEIN	NEIN	JA
95%	90%	5%

Quelle: DICE Consult (\*gemessen am Bruttospielertrag, vgl. Berger, 2016: 24).

## 5 BETRUGS-/KRIMINALITÄTSBEKÄMPFUNG

*Justus Haucap, Susanne Thorwarth, Juliana Kunze, Janis von Zimmermann*

### 5.1 Betrugs- und Kriminalitätsrisiko im Glücksspielsektor

Kriminalität kann im Glücksspiel vielfältige Formen annehmen. Dazu gehören neben dem illegalen Glücksspiel auch Betrug, Steuerhinterziehung, Geldwäsche und Korruption. Dabei kommt insbesondere der **Geldwäsche** eine erstzunehmende Bedeutung zu. So besteht die theoretische Möglichkeit illegal erworbene Vermögenswerte als Einsätze zu platzieren und im Gewinnfall in rechtmäßige Glücksspieleinnahmen zu transformieren (Fiedler, 2012: 1 f.). Abb. 5-1 zeigt den typischen Ablauf des Geldwäscheprozesses durch einen Spieler: Zunächst wird ein kleiner Geldbetrag von einem legalen Bankkonto eingezahlt, um ein Konto beim Glücksspielanbieter zu legitimieren. Daraufhin erfolgen Einzahlungen des Schwarzgeldes über andere Kanäle. Im Erfolgsfall findet im letzten Schritt die Auszahlung des „gewaschenen“ Schwarzgeldes auf das legitimierte Bankkonto in Form des Glücksspielgewinns statt.

**Abbildung 5-1: Glücksspiel als Zahlungsplattform für illegale Transaktionen**



Quelle: Fiedler et al., 2016: Abb. 8.

In diesem Kontext scheint speziell das Online-Glücksspiel aufgrund der höheren Ausschüttungsquoten im Gegensatz zum stationären Bereich ein theoretisches Gefährdungspotenzial aufzuweisen. So betragen die Ausschüttungsquoten im Online-Segment im Schnitt zwischen 85 und 90 Prozent, während diese im stati-

onären Glücksspiel lediglich bei etwa 80 Prozent liegen.<sup>123</sup>

Zur Beurteilung des tatsächlichen Geldwäscherisikos im Glücksspielbereich bedarf es allerdings einer genaueren Analyse. Hierbei sind vor allem zwei Untersuchungen zu erwähnen:

Zum einen die Studie von Fiedler et al. aus dem Jahr 2016 zu nennen, die das Geldwäscherisiko verschiedener Glücksspielarten beurteilt (nachfolgend: „Fiedler-Studie“). Allerdings weist die Methodik und Argumentation der Studie **erhebliche Mängel** auf. So sieht diese von empirischen Analysen ab und begründet ihre Ergebnisse lediglich theoretisch (Fiedler et al., 2016: 151):

*„Die Evaluierung muss sich daher notwendigerweise auf theoretische Argumente verlassen. Solche theoretischen Argumente liegen auch der hier vorgenommenen Ableitung des Geldwäschepotentials der verschiedenen Glücksspielformen zu Grunde.“*

Allerdings scheint eine rein theoretische Begründung ohne jegliche empirische Evidenz oder zumindest qualitative Einschätzung der involvierten Parteien **wenig zielführend** zur Ableitung von adäquaten Schlussfolgerungen, die in Gesetzestexte einfließen sollen. So schätzen Fiedler et al. das Geldwäscherisiko im Sportwettensektor als sehr hoch ein. Begründet wird diese Hypothese vor allem mit den hohen Auszahlungsquoten sowie der Anonymität von Zahlungsmethoden, die beispielsweise bei der Zahlung mit Prepaidkarten gegeben sei. Allerdings sind die zentralen Annahmen, die zu diesem Ergebnis geführt haben, zumindest fragwürdig: So gehen Fiedler et al. von einer Ausschüttungsquote von bis zu 96 Prozent aus, was gemäß Clement und Peren (2016) und den Angaben verschiedener Sportwettenanbieter zu hoch gegriffen scheint. Auch der DSWV geht von einer durchschnittlichen Online-Ausschüttungsquote von 90 Prozent aus (Deutscher Sportwettenverband, 2016: 4). Zudem ist zu bemängeln, dass anonyme Zahlungsmittel im Online-Vertrieb nach den Vorschriften des Geldwäschegesetzes sowie im Fall der Erteilung einer Sportwettenkonzession nach GlüStV gar nicht zulässig sind. Zudem werden die Risikomanagementsysteme

---

123 Die Zahlen entsprechen den Angaben von Clement und Peren (2016) und verschiedener Sportwettenanbieter, die im Rahmen von Experteninterviews befragt wurden.

---

der Wettanbieter, die geldwäscherechtlich Verpflichtete im Sinne der EU-Geldwäscherichtlinie sind, sowie das hohe Entdeckungsrisiko krimineller Aktivität bei online-basierten Transaktionen, die revisions sicher über Jahre dokumentiert werden, nicht angemessen berücksichtigt. Die Annahmen der Fiedler-Studie, die zu dem Ergebnis eines hohen Geldwäscherisikos geführt haben, scheinen daher problematisch, weshalb die Schlussfolgerungen als eher zweifelhaft einzustufen sind.

Die zweite zu nennende Studie ist die von Bussmann im Jahr 2015 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellte Dunkelfeldstudie (nachfolgend: „BMF-Dunkelfeldstudie“), die u. a. Geldwäscherisiken in einzelnen Wirtschaftssektoren, darunter auch im Glücksspielmarkt, evaluiert. Auch die BMF-Dunkelfeldstudie sieht von einer empirischen Untersuchung ab und fundiert ihre Annahmen und Ergebnisse ausschließlich auf **Experteninterviews**. Wie der DSWV in seiner Stellungnahme vom 4. Juli 2016 zur 4. Geldwäscherichtlinie und Einbeziehung des Glücksspiels zu Recht moniert, ist zu kritisieren, dass im Zuge der Interviews **Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen nicht befragt** wurden. Dabei sind gerade die Glücksspielanbieter selbst in hohem Maße an Betrugs- und Kriminalitätsvermeidung interessiert und ergreifen daher vielfältige präventive Maßnahmen. Durch jahrelange Erfahrung und den Austausch mit Behörden anderer Länder haben diese ein umfangreiches Wissen zu Ausmaß und Risiken der Kriminalität im Glücksspielbereich angesammelt. Es erscheint daher nicht gerechtfertigt, auf die Einschätzungen von Glücksspielbetreibern zu verzichten. Im Gegensatz zu Fiedler et al. attestieren die in der BMF-Dunkelfeldstudie befragten Personen dem **Sportwettensektor ein geringes Geldwäscherisiko**. Die Aussage bezieht sich allerdings lediglich auf staatliche Sportwetten, bei denen es sich gemäß dem Autor der Studie *„um einen regulierten Bereich handelt, der auch über vielfältige Kontrollmechanismen zur Geldwäscheprävention verfügt“* (Bussmann, 2015: 44). Diese Einschätzung der BMF-Dunkelfeldstudie lässt den Rückschluss zu, dass im Falle einer Konzessionserteilung für private Sportwettenanbieter und damit einer Überführung der Anbieter in den regulierten Markt das geringe Kriminalitätsrisiko ebenfalls auf den **privaten Sportwettenbereich** übertragen werden kann.

Im Sinne von Kontrollmechanismen zur Kriminalitätsbekämpfung kann aller-

---

dings auch ohne explizite Konzessionserteilung zum jetzigen Zeitpunkt bereits von einem zu großen Teilen regulierten Markt und damit von einem **geringen Gefährdungspotenzial** gesprochen werden, da es sich mehrheitlich um in Deutschland tätige Anbieter aus dem EU-Ausland handelt. Diese sind in anderen europäischen Ländern lizenziert, oftmals in Malta oder Gibraltar, in denen die **3. Geldwäscherichtlinie der EU** in nationales Recht umgesetzt ist und außerdem weiterführende Regelungen zur Geldwäscheprävention gelten. Vor diesem Hintergrund scheint das von der BMF-Dunkelfeldstudie bescheinigte geringe Geldwäscherisiko auch jetzt schon für den Großteil des privaten Sportwettenvertriebs zu gelten. Die gleiche Argumentation gilt auch für sämtliche Bereiche des Online-Glücksspiels. So sind in Deutschland nach wie vor die Glücksspielformen Online-Poker und Online-Casino verboten, in den meisten anderen europäischen Ländern jedoch erlaubt. Demnach untersteht auch der Großteil derjenigen Anbieter solcher in Deutschland verbotener Glücksspielformen einem Regelwerk eines anderen europäischen Landes, in dem Regularien zur Geldwäscheprävention existieren und die 3. EU-Geldwäscherichtlinie umgesetzt ist.

Zunächst ist also festzuhalten, dass ein grundsätzliches, theoretisches Betrugs- und Kriminalitätsrisiko im Glücksspielsektor existiert, dieses jedoch von einigen Studien überschätzt wird und vor dem Hintergrund vorgeschriebener sowie von den Anbietern selbst ergriffener Maßnahmen überschaubar ist. Im Folgenden werden konkrete Maßnahmen zur Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung im Glücksspielsektor vorgestellt und im Hinblick auf ihre Wirksamkeit analysiert.

## 5.2 Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag und begleitende Bestimmungen

Gemäß § 1 Satz 1 Nr. 4 ist es ein Ziel des Glücksspielstaatsvertrags, *„sicherstellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspiel verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden“*. Zu diesem Zweck sind im Glücksspielstaatsvertrag folgende 19 Maßnahmen festgelegt, die direkt oder indirekt der Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung dienen sollen:

---

- Angebotsbegrenzung,
- Verbot von Online-Poker/-Casino,
- Finanztransaktionssperre,
- Identifizierung/Authentifizierung (KYC),
- Einsatzlimit,
- Sportwettenkonzessionsverfahren,
- Verbot von Werbung mit aktiven Sportlern,
- Verbot von Sportwetten-Werbung vor und während Sportereignissen,
- Experimentierphase für Sportwetten,
- eng definierter zulässiger Gegenstand von Sportwetten (dadurch Verbot von Gesellschaftswetten),
- Inkompatibilitätsregelungen: Trennung Wettanbieter/Sportveranstalter,
- Inkompatibilitätsregelungen: Teilnahme- und Förderungsverbot,
- Maßnahmen zur Vermeidung von Wettmanipulationen und zum Schutz der Integrität des Sports,
- mediales Verknüpfungsverbot,
- Begrenzung des Wettangebots: Einschränkung Live-Wette, Verbot Ereigniswette,
- Bevorzugung staatlicher Glücksspielanbieter,
- vorläufige Erlaubnisse für Veranstalter von Sportwetten (ab 1. Januar 2018),
- persönliche Identifizierung mit Altersnachweis,
- Ausschluss des Personals der Annahmestellen vom dort angebotenen Spiel.

Die obigen Maßnahmen weisen eine hohe Deckungsgleichheit mit dem Maßnahmenkatalog zum Ziel der Kanalisierung auf. Analog gilt daher, dass insbesondere die angebotsbeschränkende Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags auch dem Ziel nach § 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV dienen sollen. Weitere Bestimmungen fokussieren sich konkret auf die Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung. Dies betrifft insbesondere das Identifizierungs-/Authentifizierungsverfahren einschließlich der dort vorgesehenen Finanztransaktionssperre. Dieses soll die Prävention illegaler Finanztransaktionen sicherstellen. Weiterhin gelten die oben genannten

---

Maßnahmen zur Vermeidung von Wettmanipulationen. Zu diesem Zweck ist es den Aufsichtsbehörden nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GlüStV zusätzliche Maßnahmen anzufordern wie beispielsweise die Einrichtung eines Frühwarnsystems.

## Geldwäsche

Nach Definition des Bundeskriminalamtes (BKA) ist das Ziel der Geldwäsche, „*illegal erlangte Vermögenswerte dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden zu entziehen*“.<sup>124</sup> Der Tatbestand der Geldwäsche ist in § 261 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 StGB eine rechtswidrige Vortat. Als Rechtliche Grundlage für die Bekämpfung von Geldwäsche im Glücksspiel dient das deutsche Geldwäschegesetz (GwG). Das aktuelle GwG basiert noch auf der 3. EU-Geldwäscherichtlinie, jedoch hat die Bundesregierung einen entsprechenden Gesetzesentwurf zur Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie erarbeitet, der am 17. Februar 2017 vom Bundeskabinett beschlossen wurde und bis zum 26 Juni 2017 zu verabschieden ist.<sup>125</sup> Verpflichtete im Glücksspielbereich sind gemäß § 2 Abs. 15 des aktuellen Gesetzesentwurfs sämtliche Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, soweit es sich nicht um Betreiber von Geldspielgeräten nach § 33c der Gewerbeordnung, um Vereine, die das Unternehmen eines Totalisatoren nach § 1 des Rennwett- und Lotteriegesetzes betreiben, oder um terrestrische, lizenzierte Lotterien handelt. Der neue Gesetzesentwurf verpflichtet die Anbieter zur Einhaltung allgemeiner sowie spezieller Sorgfaltspflichten im Fall des Online-Glücksspiels (vgl. § 16 des Gesetzesentwurfs vom 17. Februar 2017). Zu den Letztgenannten zählen beispielsweise Vorschriften zu Zahlungsvorgängen sowie zum Identifizierungsprozess. Eine Neuerung in diesem Zusammenhang ist, dass „*(s)owohl die vorläufige als auch die vollständige Identifizierung (...) auch anhand der glücksspielrechtlichen Anforderungen an Identifizierung und Authentifizierung erfolgen*“ kann (§ 16 Abs. 8 Satz 4). Die genannten glücksspielrechtlichen Internetanforderungen sind in § 4 Abs. 5 GlüStV

---

124 Vgl. [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Geldwaesche/geldwaesche\\_node.html;jsessionid=43B7367AF6E93CCA189EC0516DEC5B75.live2301](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Geldwaesche/geldwaesche_node.html;jsessionid=43B7367AF6E93CCA189EC0516DEC5B75.live2301), abgerufen am 16. Februar 2017.

125 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Stand: 17. März 2017, verfügbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/115/1811555.pdf>, abgerufen am 13. Mai 2017.

vorzufinden. Hintergrund der speziellen Sorgfaltspflichten für Online-Anbieter ist die potenziell höhere Anfälligkeit dieses Segments für Geldwäscheaktivitäten, auf die bereits einleitend kritisch eingegangen wurde. Entscheidender Anlass zur Erweiterung des GwG-Geltungsbereichs um Online-Glücksspiel war zudem der Umstand, dass nach dem novellierten Glücksspielstaatsvertrag 2012 die Zuständigkeit der Geldwäscheaufsicht bei den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder liegt. Nachdem Schleswig-Holstein von dem zuvor geltenden Verbot des Online-Glücksspiels abgewichen war, wurden entsprechende Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche in diesem Segment eingeführt.<sup>126</sup>

### **Illegales Glücksspiel**

Laut Glücksspielstaatsvertrag erfordert jedes Glücksspielangebot einer Erlaubnis. Liegt keine Erlaubnis vor, handelt es sich nach deutscher Jurisdiktion um illegales Glücksspiel. Vor dem Hintergrund des ausgesetzten Konzessionsverfahrens ist eine klare **Unterscheidung legalen und illegalen Glücksspiels** allerdings aktuell **nicht vollständig möglich**. Im Falle einer Implementierung des Glücksspielstaatsvertrags und dessen Angebotsbeschränkung würden jedoch sämtliche Anbieter von Online-Casino/-Poker und Sportwetten, die aufgrund der Konzessionsbeschränkung keine Lizenz erhalten, sowie Anbieter von Wetttypen, die weder Sport- noch Pferdewetten darstellen, nach deutschem Recht als illegal eingestuft. Die Rechtskonformität einer solchen Einstufung wird durch das **EuGH-Urteil vom Februar 2016** allerdings zurückgewiesen. Zudem wird damit das Ziel der Kanalisierung konterkariert, dessen Erfüllung als Grundbedingung für eine effektive Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung anzusehen ist. Die Zuständigkeit für die Bekämpfung illegalen Glücksspiels obliegt den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Die entsprechenden Bestimmungen sind dazu in § 9 GlüStV geregelt. Danach können die Aufsichtsbehörden jederzeit Auskunft und Vorlage sämtlicher Unterlagen und Nachweise verlangen, um die Abwesenheit illegalen Glücksspiels sicherzustellen. Weiterhin verpflichtet § 9 GlüStV auch den Finanzssektor. So müssen die am Zahlungsverkehr beteiligten Institutionen (insbesondere die Anbieter von Kredit- und Finanzdienstleistungen) Zahlungen für illegales Glücksspiel sowie Auszahlungen aus selbigem untersagen.

---

126 Vgl. [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/40864073\\_kw43\\_pa\\_finanzen\\_geldwaesche/209600](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/40864073_kw43_pa_finanzen_geldwaesche/209600), abgerufen am 21. Februar 2017.

---

### 5.3 Bewertung der Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags

Die empirische Datenlage zu glücksspielbezogenen Betrugs- und Kriminalitätsfällen in Deutschland gestaltet sich äußerst schwierig. Als Zentralstelle für Verdachtsmeldungen wurde im Jahr 2002 die *Financial Intelligence Unit (FIU)* geschaffen. Die FIU ist aktuell noch im BKA angesiedelt. Allerdings soll die FIU zur Ausweitung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausgebaut und der Hauptzollverwaltung angegliedert werden, die dem Bundesfinanzministerium untersteht.<sup>127</sup> Der FIU obliegt nach § 10 GwG die statistische Erfassung, Sammlung, Auswertung und Abgleichung von Verdachtsfällen. Weiterhin informiert die FIU über erkannte Typologien und Methoden der Geldwäsche. Sie arbeitet bei der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit den jeweils zuständigen Behörden anderer Staaten zusammen.

Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder wiesen bereits 2010 darauf hin, dass die **Anzahl statistisch erfasster Fälle von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung** im Glücksspiel **sehr gering** sei. Dies bestätigen auch die von der FIU im Rahmen ihres Monitoringtrends für den Bereich Online-Glücksspiel vorgelegten Zahlen. Danach wurden im Berichtsjahr 2015 insgesamt 136 Verdachtsfälle von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Online-Glücksspiel festgestellt.<sup>128</sup> Die geringe Anzahl erfasster Fälle ist angesichts der Natur krimineller Aktivitäten und damit einhergehender professionalisierter Verschleierungspraktiken mit Vorsicht zu genießen. So ist es durchaus möglich, dass die tatsächliche Anzahl von Betrugs- und Kriminalitätsfällen, die zudem nicht nur den Bereich Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierung umfassen, höher liegt. Allerdings scheint das **tatsächliche Kriminalitätsrisiko** entgegen der Prognosen der Studie von Fiedler et al. im Glücksspielsektor **nicht signifikant hoch** zu sein. Dies belegen neben der BMF-Dunkelfeldstudie auch weitere Untersuchungen: So kommt ein Gutachten von Levi aus dem Jahr 2009 zu dem Schluss, dass das Geldwäscherisiko im regulierten Glücksspielsektor aufgrund der hohen Rückverfolgbarkeit von elektronischen Zahlungsströmen und Kundenidentifizierungsverfahren als vergleichsweise gering bzw. überschaubar („*comparatively modest*“) einzustufen ist

127 Vgl. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/08/2016-08-09-spezialeinheit-geldwaesche.html>, abgerufen am 16. März 2017.

128 Vgl. Jahresbericht 2015 FIU Deutschland, 2015: 24.

(Levi, 2009: 4). Dies bestätigt auch ein von Clement, Peren und Schneider (2013) im Auftrag der TÜV Austria Trust IT GmbH erstelltes Gutachten, welches zudem aufzeigt, dass das Geldwäscherisiko im regulierten Online-Glücksspielsegment mittels eines abgestimmten Maßnahmenpakets bewältigt werden kann (vgl. Abb. 5-2).

**Abbildung 5-2: Maßnahmenpaket gegen Geldwäsche seitens der Sportwettenanbieter**



Quelle: Clement, Peren und Schneider, 2013: 116.

Auch von Kundenseite scheint der Online-Glücksspielmarkt eher als „zuverlässig“ eingestuft zu werden. So lässt sich anhand des *Consumer Market Scoreboards* der Europäischen Kommission, das die Marktpformance im Hinblick auf die Verbraucherfreundlichkeit misst, erkennen, dass der Markt für Online-Glücksspiel und Lotterieservices ein **unterdurchschnittliches Maß an Problemen** seitens der Verbraucher mit den Anbietern aufweist. Auch das Maß an Vertrauen, das Ver-

braucher den Online-Glücksspiel- und Lotterieservice-Anbietern entgegenbringen, ist vergleichbar mit demjenigen der meisten anderen betrachteten Märkte in Deutschland.<sup>129</sup> So kann anhand dieser verhältnismäßig geringen Probleminzidenz sowie des relativ stabilen Vertrauens, das Verbraucher Anbietern entgegenbringen, davon ausgegangen werden, dass im deutschen Online-Glücksspielmarkt die Betrugsanfälligkeit moderat ausfällt.

Allerdings läuft nach Ansicht von Chris Eaton, Direktor für Sportintegrität beim Internationalen Zentrum für die Sicherheit des Sports, speziell der Sportwettenmarkt zunehmend Gefahr, von organisierter Kriminalität (etwa Betrugsdelikte) unterwandert zu werden.<sup>130</sup> Zur Betrugsvermeidung und Erhöhung der Integrität des Sports hat die Bundesregierung daher am 10. März 2017 ein **Gesetz zur Strafbarkeit von Wettbetrug und Spielmanipulation** verabschiedet, das eine Freiheitsstrafe in besonders schweren Fällen von bis zu fünf Jahren vorsieht.<sup>131</sup> Auch Wettanbieter begrüßen das Gesetz, denn *„Sportwetten sind für die Verbraucher nur dann ein attraktives Freizeitangebot, wenn diese auf die Unverfälschtheit und Glaubwürdigkeit des Sports vertrauen können“*, so DSWV-Präsident Mathias Dahms.<sup>132</sup>

Obwohl keine konkreten Daten zur Entwicklung der Betrugs- und Kriminalitätsrate im Glücksspielsektor vorliegen, lassen die Ausführungen zu Marktentwicklung und Kanalisierung einige grundlegende Rückschlüsse zu. So kann eine **effiziente Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung** nur auf **Grundlage einer erfolgreichen Kanalisierung** gelingen (Clement und Peren, 2016: 106). Dies belegt u. a. auch die Risikoanalyse des Glücksspielsektors der BMF-Dunkelfeldstudie. Konzessionierte Anbieter des regulierten Markts mit zuverlässigen Verfahren der Identifizierung, Transaktionskontrollen und Überwachungsmechanismen zur Risiko-Erkennung sind für systematische Geldwäschepraktiken

---

129 Vgl. European Commission (2016), Consumer Markets Scoreboard, verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/consumer\\_scoreboards/12\\_edition/docs/consumer\\_markets\\_scoreboard\\_2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/12_edition/docs/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf), abgerufen am 13. Mai 2017.

130 Vgl. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/netzwirtschaft/die-dunkelseiten-des-online-gluecksspiels-12945490.html>, abgerufen am 18. Februar 2017.

131 Für eine detaillierte Ausführung zum Thema Sportintegrität vgl. Kapitel 6.

132 Vgl. <https://dswv.de/deutscher-bundestag-schutzt-sport-und-sportwettanbieter/>, abgerufen am 16. März 2017.

hingegen kaum lukrativ (vgl. u. a. Levi, 2009). In Kapitel 4 wurde ausführlich gezeigt, dass die Beschränkung der Konzessionsanzahl sowie insbesondere die angebotsbeschränkenden Maßnahmen (u. a. die Verbote von Online-Casino und Online-Poker, das Verbot von Live- und Ereigniswetten sowie die Werbebeschränkungen und Einsatzlimits) des Glücksspielstaatsvertrags zur **Verfehlung des Kanalisierungsziels** geführt haben. Stattdessen hat ein signifikantes Wachstum des nicht-regulierten Marktes stattgefunden. Im Kontext der Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung ist ein solcher Verdrängungseffekt in unkontrollierte Märkte ungünstig. So entziehen sich die Angebote im nicht-regulierten Markt staatlichen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten. Dies ist im Fall von Online-Casino/-Poker angesichts des dort geltenden Totalverbots offensichtlich. Gleichwohl entzieht sich auch der Sportwettbereich aufgrund des ausgesetzten Konzessionsverfahrens gewerfältig dem Regelwerk deutscher Jurisdiktion.

Demgegenüber lassen sich die Vorteile regulierter Glücksspielangebote exemplarisch anhand von Online-Sportwetten verdeutlichen. Sofern diese reguliert angeboten werden, kann das Risiko von Manipulation und Betrug durch die genannten relevanten Maßnahmen im Glücksspielstaatsvertrag wie die Überprüfung der Zahlungsströme, die Vorschriften zum Identitätsnachweis oder die Vorschriften zur Geldwäscheprävention reduziert werden. Als aktuell nicht-reguliertes Segment finden die gesetzlichen Bestimmungen zur Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung zurzeit jedoch keine Anwendung. Vor allem das starke Wachstum des nicht-regulierten Segments, das sich u. a. durch den Anstieg von Online-Casino in Höhe von 58 Prozent in 2015 darstellen lässt, könnte mit einem höheren Kriminalitätsrisiko im Glücksspielmarkt assoziiert sein. So impliziert das Wachstum auch einen Anstieg der Zahlungsströme, was Geldwäscher zusätzlich anspricht. Zwar ist ein Großteil der Anbieter zumindest in einem anderen europäischen Land lizenziert und damit gewissen Vorgaben nach EU-Standards unterstellt, jedoch ist davon auszugehen, dass in Folge der **Rechtsunsicherheit und Intransparenz** des Glücksspielmarkts in Deutschland zunehmend auch Anbieter des Schwarzmarkts operieren, die keinerlei europäischen Richtlinien unterstehen. Die Studie des Asser-Instituts für Sportrecht belegt in diesem Zusammenhang, dass professionelle Spielmanipulierer hauptsächlich asiatische Buchmacher nutzen, um ihre Wette zu platzieren, wohingegen europäisch regulierte Buchmacher auf-

---

grund vielschichtiger Präventionsmaßnahmen als unattraktiv gelten.<sup>133</sup> Es liegt nahe, dass diese Feststellung nicht nur für den Bereich der Spielmanipulation gilt, sondern analog auf andere Delikte im Glücksspielbereich, etwa Geldwäschepraktiken, übertragen werden kann. Vor diesem Hintergrund eines gesteigerten Kriminalitätsrisikos im nicht-regulierten Segment sollte abermals über die Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags im Sinne des Kanalisierungsziels nachgedacht werden. **Effektive Kriminalitätsbekämpfung** kann nur dann erfolgen, wenn als Grundvoraussetzung eine **hohe Kanalisierungsrate** gegeben ist. Bisher wird vor dem Hintergrund einer Kanalisierungsrate von maximal fünf Prozent im Sportwettensegment (im Bereich des gesamten Online-Glücksspiels liegt diese sogar deutlich darunter) jedoch am eigentlichen Markt vorbei reguliert.

Neben der Beschränkung der Konzessionszahl sowie den angebotsbeschränkenden Maßnahmen scheint im Sinne des Kanalisierungsziels und damit auch der Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung vor allem auch der Prozess der Spielerregistrierung ein entscheidender Faktor zu sein. So wird gemäß § 9b Abs. 2 Satz 2 GwG verlangt, dass der Spieler noch vor Beginn der Geschäftsbeziehung zur Verifizierung seiner Identität eine digitale Ausweiskopie einreichen muss. Dieser Umstand schreckt viele Spieler ab und führt zu **hohen Abbruchquoten**. Um eine Abwanderung der Spieler zu Anbietern des Schwarzmarkts zu vermeiden, sollte daher über das **Konzept temporärer Spielerkonten** nachgedacht werden, das sich **international bewährt** hat (vgl. hierzu auch die Ausführungen zum temporären Spielerkonto im Kapitel zur Kanalisierung). Durch eine Höchstgrenze für Einzahlungen sowie einer vorübergehenden Auszahlungssperre bis zur vollständigen Verifizierung der Kundendaten würde ein medienbruchfreies Verfahren gewährleistet werden, während der Geldwäscheprävention sowie dem Jugendschutz weiter und ohne Einschränkung Folge geleistet wird. Im Zusammenhang mit dem Registrierungsprozess scheint außerdem die bisher nach § 6 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 GwG geforderte Überprüfung der Spieleridentität anhand eines amtlichen Lichtbildausweises, einer beglaubigten Ausweiskopie, eines elektronischen Personalausweises oder einer elektronischen Signatur als ein sperriges

---

133 Vgl. Ben Van Rompuy, Die Wahrscheinlichkeiten von Spielmanipulation. Fakten & Zahlen zum Integritätsrisiko gewisser Sportwetten, 2015, verfügbar unter: <http://www.asser.nl/media/2691/die-wahrscheinlichkeiten-von-spielmanipulation-studie-2015.pdf>, abgerufen am 15. März 2017.

---

Verfahren zur Online-Registrierung. Der Gesetzentwurf vom 17. Februar 2017 sieht eine Ergänzung der Überprüfungsmöglichkeit der Identität vor (vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4): So kann die Überprüfung der Identität zukünftig auch anhand eines elektronischen Identifizierungssystems erfolgen, das nach Artikel 8 Abs. 2 Buchstabe c in Verbindung mit Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 (eIDAS-Verordnung) auf Sicherheitsniveau „hoch“ notifiziert ist. Auch die verpflichtende Überprüfung seitens der Anbieter, dass die Referenzüberweisung von einem dem Spieler eindeutig zugeordneten Konto erfolgt (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 GwG), stellt eine Hürde dar, die zur Verzögerung des Identifizierungsprozesses führen kann. Der Deutsche Sportwettenverband fordert in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Echtzeit-Identifizierung, etwa durch elektronische SCHUFA-Verifizierung. Zudem sollte im Kontext der Spieleridentifizierung über einen risikobasierten Ansatz nachgedacht werden, sodass besondere Sorgfaltspflichten beispielsweise erst ab einem bestimmten Ein- und Auszahlungsbetrag (vgl. hierzu auch 4. Geldwäscherichtlinie der EU, Erwägungsgrund 21) gültig werden (Deutscher Sportwettenverband, 2016: 16).

Der obigen Argumentation folgend sind die **Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags nicht geeignet**, eine Zielerreichung gemäß § 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV zu bewirken. Somit werden durch verfehlte Kanalisierung mindestens zwei gleichrangige Ziele des Glücksspielstaatsvertrags nicht erreicht. Dies bestätigten nicht zuletzt auch die von der Europäischen Kommission im EU-Pilotschreiben erhobenen Einwände, wonach der Glücksspielstaatsvertrag eine ordnungsgemäße Durchführung des Glücksspiels nicht erkennbar sicherstellte.<sup>134</sup>

#### 5.4 Selbstregulatorische Maßnahmen der Anbieter

Betrug und Kriminalität können für die Glücksspielanbieter hohe geschäftsschädigende Auswirkungen haben. Sollte ein Anbieter Ziel von Geldwäschepraktiken werden, ist dies sowohl mit einem hohen finanziellen Schaden als auch mit Reputationsverlust verbunden. Aus diesen Gründen liegt es nicht zuletzt im Anbieterinteresse, das Risiko krimineller Delikte im Glücksspiel zu minimieren. Zu diesem Zweck haben Anbieter verschiedene **selbstregulatorische Maßnahmen** ergriffen. Als eine Maßnahme zur Abschreckung verweisen die Anbieter in ihren

---

134 Vgl. Europäische Kommission, EU Pilot vom 29. Juni 2015 – 7625/15/GROW.

Allgemeinen Geschäftsbestimmungen auf die strafrechtlichen Konsequenzen, die bei kriminellen Aktivitäten wie Geldwäsche drohen. Auch die enge Zusammenarbeit der Anbieter mit den zuständigen Behörden (z. B. die Meldung verdächtiger Zahlungsströme) zielt auf die Bekämpfung von Kriminalität ab. Darüber hinaus haben viele Anbieter ein internes Risikomanagementkonzept implementiert, das u. a. individualisierte Spielerkonten sowie IT-gestütztes Echtzeit-Monitoring umfasst und dem „*Know-Your-Customer*“-Prinzip (KYC) folgt (Deutscher Sportwettenverband, 2016: 6). Dies beinhaltet, dass Spieler beim jeweiligen Anbieter jeweils genau ein Spielerkonto anlegen können, dessen Kundendaten verifiziert und anschließend fortlaufend überprüft werden. Dabei wird jegliche Zahlungsaktion verzeichnet und dem identifizierten Kunden spezifisch zugeordnet. Dieses **Monitoring** der einzelnen Kunden schließt Frühwarnsysteme ein, welche Auffälligkeiten bei den Spielern und deren Nutzungsverhalten frühzeitig enttarnen sollen. Vor dem Hintergrund dieser Maßnahmen scheint es schwierig, gerade im Online-Bereich, in dem jede einzelne Zahlung registriert, dem einzelnen Spieler zugerechnet und mit dessen Spielerprofil abgeglichen wird, systematisch illegale Vermögenswerte einzuzahlen und in Form eines Glücksspielgewinns ausgezahlt zu bekommen, also Geldwäsche zu betreiben.

Im Rahmen des KYC-Prinzips erstellen die Anbieter individuelle Spielerprofile, ordnen diese in Risikokategorien (z. B. mittels Punktesystem) ein und orientieren sich an vielfältigen Kriterien, um Auffälligkeiten und Unregelmäßigkeiten bei der Registrierung, Einzahlung, während des Spiels oder bei der Auszahlung festzustellen (vgl. Abb. 5-3):

**Abbildung 5-3: Beispiele für Kriterien „auffälligen Spielverhaltens“ seitens der Sportwettenanbieter**

<b>Auffälligkeiten bei der Registrierung</b>	<b>Auffälligkeiten bei der Einzahlung</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Mehrfachregistrierung</li><li>▪ Auffällig viele Kundenkonten einer Familie</li><li>▪ Politisch exponierte oder sanktionierte Personen (PEP) oder Person mit negativer Berichterstattung</li><li>▪ Registrierung von außerhalb der Landesgrenzen</li><li>▪ Schlechter KYC-Wert</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Erhöhte Zahl von Einzahlungsmethoden</li><li>▪ Abrupt verändertes Einzahlungsverhalten</li><li>▪ Widersprüchliche Kundenkonto- und Zahlungsdetails (Beispiel: Herkunftsland des Spielers und der Kreditkarte/des Bankkontos stimmen nicht überein)</li><li>▪ Nutzung von Kreditkarten, die in weniger als zwei Monaten ablaufen</li><li>▪ Hohe Einzahlungen auf neu angelegtes Spielerkonto</li><li>▪ Hohe Einzahlungen von neu angelegter Einzahlungsvariante</li></ul>

<b>Auffälligkeiten beim Spiel</b>	<b>Auffälligkeiten bei der Auszahlung</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geringe Wettaktivität des Spielers trotz vieler Ein- und Auszahlungen</li> <li>▪ Abrupt verändertes Wettverhalten</li> <li>▪ Abrupt veränderte Risikoneigung</li> <li>▪ Viele Außenseiterwetten</li> <li>▪ Wetten auf widersprüchliche Ereignisse</li> <li>▪ Erhöhte Zahl von Ländern, von denen auf ein Spielerkonto zugegriffen wird</li> <li>▪ Viele hohe Verluste über einen längeren Zeitraum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Auszahlungen an unterschiedliche Ziele</li> <li>▪ Abrupt verändertes Auszahlungsverhalten</li> <li>▪ Hohe Auszahlungen an neu angelegte Zahlungsvariante</li> <li>▪ Widersprüchliche Kundenkonto- und Zahlungsdetails</li> <li>▪ Auszahlungen an Kreditkarten, die in weniger als zwei Monaten ablaufen</li> </ul>

Quelle: Deutscher Sportwettenverband, Stellungnahme vom 4. Juli 2016: 8 f.

Im Verdachtsfall ergreifen die Anbieter Maßnahmen, etwa Verwarnung, Sperre und Meldung des Spielers. Die Art der Maßnahme orientiert sich, wie in der 4. EU-Geldwäscherichtlinie vorgesehen, an der Gewichtung des Risikos sowie an der Einsatz- und Einzahlungshöhe. So werden Spieler mit unzweifelhafter Identität und Mittelherkunft zumeist verwarnt (im Fall eines geringen Einsatzes und Nicht-Schadensfalls) oder gesperrt (im Fall eines hohen Einsatzes und mittleren Schadens), wohingegen Spieler, deren Identität und Mittelherkunft ungewiss ist, unabhängig vom Einsatz den staatlichen Behörden unmittelbar gemeldet werden (Deutscher Sportwettenverband, 2016: 9).

Andere Maßnahmen umfassen die Unzulässigkeit von bestimmten Zahlungsmitteln oder Auszahlungen auf Dritt- bzw. Auslandskonten (Goldmedia, 2014: 247). So sind oftmals ausschließlich geldwäscherechtlich geprüfte Zahlungsvarianten, wie etwa Banküberweisung, Lastschrift, Kreditkarte oder elektronische Geldbörsen, (z. B. PayPal) zugelassen, die Geldwäscherpraktiken erschweren. Auch der Transfer zwischen verschiedenen Spielerkonten oder die Auszahlung auf ein anderes als das bei der Einzahlung verwendete Konto (lediglich in Einzelfällen nach Risikobewertung möglich) wird grundsätzlich ausgeschlossen (Deutscher Sportwettenverband, 2016: 8).

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass es sich weiterhin um Glücksspiel handelt, bei dem je nach Wahl der Glücksspielformen ein entsprechendes Verlustrisiko besteht. Dabei liegt es nahe, anzunehmen, dass Geldwäscher Arten des Glücksspiels wählen, bei denen das Verlustrisiko möglichst gering ist, wohingegen reguläre Spieler grundsätzlich eine verhältnismäßig höhere Risikoneigung aufweisen. In Antizipation des Verhaltens von Geldwäschern ist es deshalb möglich, Geldwäscherpraktiken zu identifizieren. So existieren verschiedene Wettstrategien wie z. B. „*Sure Bets*“<sup>135</sup> oder *Arbitrage*<sup>136</sup>, um das Verlustrisiko zu minimieren, die zwar per se noch keine Geldwäsche indizieren, jedoch nach Abgleich mit der dem Spieler zugeordneten Risikoneigung sowie im Zusammenhang mit hohen Einzahlungen und Wetteinsätzen auf einen möglichen Geldwäschetatbestand hinweisen kön-

---

135 Das Platzieren mehrerer Wetten auf gegenteilige Ergebnisse mit dem Zweck der Risikostreuung.

136 Die Streuung des Risikos durch paralleles Wetten auf dasselbe Ereignis bei verschiedenen Wettanbietern mit unterschiedlichen Quoten.

---

nen (vgl. Abb. 5-4). Allerdings ist hier einschränkend zu bemerken, dass solche Strategien mit hohem logistischem Aufwand verbunden sind und hohe Kosten verursachen können, sodass die Anwendung von Strategien wie Arbitrage oder *Sure Bets* mit geldwäscherrelevanten Summen eher unwahrscheinlich erscheint. Zudem ist anzumerken, dass die beschriebenen Wettstrategien für die Anbieter höchst unprofitabel sind, sodass diese auch aus wirtschaftlichen Gründen unterbunden werden können (Deutscher Sportwettenverband, 2016: 11 f.).

**Abbildung 5-4: Geldwäscheindikation bei speziellen Wetten mit geringem Verlustrisiko**

	Niedrige Einzahlung	Hohe Einzahlung
Niedriger Einsatz (weniger als 50 % der Einzahlung)	Sehr geringes Geldwäscherisiko	Geringes Geldwäscherisiko
Hoher Einsatz (maximal 100 % der Einzahlung)	Geringes Geldwäscherisiko	Erhöhtes Geldwäscherisiko

Quelle: Deutscher Sportwettenverband, Stellungnahme vom 4. Juli 2016: 12.

Im stationären Wettbereich scheint das Geldwäscherisiko sogar noch geringer zu sein. Dies liegt zum einen an den hohen Kosten der Geldwäsche im stationären Wettwesen, die durch Verlustrisiko, die geringeren Ausschüttungsquoten und die Tatsache, dass der Wetteinsatz gemäß § 17 Abs. 2 RennwLottG direkt mit einer Gebühr in Höhe der Wetteinsatzsteuer von fünf Prozent abgegolten wird, entstehen. Zum anderen besteht im stationären Wettbetrieb die Möglichkeit zu unmittelbarem Kundenkontakt und damit die Gelegenheit zur direkten Aufforderung zur persönlichen Identifizierung des Kunden. Zudem werden die Wetteinsätze bestimmter Wetttypen mit sehr hohen Gewinnwahrscheinlichkeiten oftmals im Rahmen des Risikomanagements des Wettanbieters limitiert. Darüber hinaus wird grundsätzlich die Identität eines Spielers mit einem Gewinn von mehr als 2.000 Euro überprüft und eine entsprechende Quittung ausgestellt. Eine verpflichtende Kundenidentifizierung ab einem bestimmten Transaktionsschwellenwert im Einklang mit dem risikobasierten Ansatz scheint auch im stationären

Wettbetrieb eine sinnvolle Maßnahme zur effizienten Geldwäscheprävention (Deutscher Sportwettenverband, 2016: 17 ff.).

Neben selbstentwickelten Maßnahmen gehen die Anbieter verstärkt Kooperationen mit verschiedenen Organisationen ein, die ihrerseits verschiedene Initiativen zur **Minimierung von Betrugs- und Kriminalitätsrisiken** ergriffen haben. Ein Beispiel ist die im Jahr 2003 gegründete unabhängige Prüfungsbehörde *eCommerce Online Gambling Regulation and Assurance (eCOGRA)*. Glücksspielanbieter verpflichten sich dort freiwillig zur Einhaltung der von eCOGRA definierten Standards, sogenannte *Generally Accepted Practice (eGAP)*. Die eGAP-Bestimmungen umfassen neben Vorgaben zum Spieler- und Jugendschutz auch Mindestvoraussetzungen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch Glücksspiel. Diese sehen beispielsweise vor, dass Ein- oder Auszahlungen oberhalb von 1.000 Euro erst nach erfolgreicher Identifizierung der Spieler genehmigt werden sollten.<sup>137</sup>

Bei der Anwendung von **Frühwarnsystemen** im Bereich Sportwetten fungiert die gemeinnützige Organisation *European Sports Security Association (ESSA)* für viele deutsche Anbieter als Kooperationspartner. Das zweistufige System von ESSA verpflichtet auf der ersten Stufe zur Verwendung eines internen Kontrollsystems. Auf der zweiten Stufe kommt das Frühwarnsystem der Organisation zum Einsatz.<sup>138</sup> Die Zusammenarbeit zwischen ESSA und den Sportwettenanbietern erfolgt durch gegenseitigen Informationsaustausch. Nach Angaben der Sportwettenanbieter hat sich das System von ESSA als effektiv bei der Identifizierung von Auffälligkeiten im Wettverhalten erwiesen (Sportwettenanbieter, 2014: 15).

Die Vielfältigkeit der von Anbieterseite ergriffenen Maßnahmen zeigt, dass die Anbieter Betrug und Kriminalität im Glücksspiel auch ohne hinreichende staatliche Regulierung als ernstes Problem erkannt haben. Die Ergreifung selbstregulatorischer Maßnahmen ist angesichts des drohenden wirtschaftlichen Schadens bei Betrug und anderen kriminellen Delikten allerdings auch nicht überraschend. So drohen Glücksspielbetreibern neben unmittelbaren finanziellen Schäden Folgen wie etwa Reputationsverlust, was angesichts der Konkurrenzsituation mas-

---

137 Vgl. <http://www.ecogra.org/>, abgerufen am 6. Februar 2017.

138 Vgl. <http://www.eu-ssa.org/>, abgerufen am 15. Februar 2017.

---

sive geschäftsschädigende Auswirkungen haben kann. Trotz der aktuell unklaren Rechtslage scheint das Betrugs- und Kriminalitätsrisiko daher überschaubar.

## 5.5 Europäische Harmonisierung der Anti-Geldwäscheregulativen

Im Rahmen ihrer Mitteilung vom 23. Oktober 2012 verabschiedete die Europäische Kommission einen Handlungsplan, der auf Seiten der nationalen Behörden, Anbieter und Verbraucher die Übersichtlichkeit bei ausgewählten Themen des Glücksspiels verbessern soll. Einer der behandelten Schwerpunkte umfasst die Prävention von Betrug und Geldwäsche. Die Kommission schlägt konkrete Maßnahmen vor, welche die Gefahren nicht-regulierter Märkte und organisierter Kriminalität bekämpfen sollen.

Als erste Maßnahme soll eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche<sup>139</sup> (nachfolgend „Geldwäsche-Richtlinie“) geprüft werden. Der Geltungsbereich der Geldwäsche-Richtlinie erstreckte sich zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Mitteilung lediglich auf Spielbanken. Seitdem wurde die Geldwäsche-Richtlinie mehrfach novelliert. In ihrer aktuellen vierten Fassung<sup>140</sup> ist der Vorschlag der Kommission umgesetzt. Die **4. Geldwäscherichtlinie** ist von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bis zum 26. Juni 2017 in nationales Recht umzusetzen und liegt dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 17. Februar 2017 zugrunde. Gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe f) Geldwäsche-Richtlinie sind die Anbieter von Glücksspieldiensten ohne weitere Einschränkung vom Geltungsbereich der Richtlinie erfasst. Eine wichtige Neuerung der 4. Geldwäscherichtlinie ist der risikobasierte Ansatz, wonach Vorschriften und Ausnahmeregelungen auf Basis einer „faktengestützten Entscheidungsfindung“ dem Risiko entsprechend festgelegt werden sollen. So heißt es wörtlich

139 Vgl. Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung – ABl EU Nr. L 309/15-36.

140 Vgl. Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission – ABl. EU Nr. L 141/73-117.

in der Richtlinie 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates (vgl. Erwägungsgrund 22):

*„Das Risiko der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist nicht in allen Fällen gleich hoch. Aus diesem Grund sollte nach einem ganzheitlichen, risikobasierten Ansatz verfahren werden.“*

Die Art der Maßnahme sollte sich an der Gewichtung des Risikos sowie der Einsatz- und Einzahlungshöhe orientieren. Konkret verpflichtet die Richtlinie den Glücksspielanbieter beispielsweise zur Anwendung besonderer Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden bei einem Mindesttransaktionsvolumen in Höhe von 2.000 Euro (Art. 11 Satz 1 Buchstabe d) Geldwäsche-Richtlinie). So werden Glücksspielanbieter beispielsweise dazu verpflichtet, **Kunden**, die das Mindesttransaktionsvolumen überschreiten, anhand **vorgegebener Risikofaktoren** zu bewerten. Diese Bewertungen müssen laufend erhoben und an die zuständigen Behörden übermittelt werden. Ein solcher **risikobasierter Ansatz** scheint plausibel, um Geldwäsche gezielt entgegenzuwirken und gleichzeitig unnötigen bürokratischen Aufwand zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund erscheint es umso problematischer, dass bisher keine adäquate und faktenbasierte Risikoanalyse im Glücksspielbereich in Deutschland stattgefunden hat (vgl. obige Anmerkungen zur BMF-Dunkelfeld- und Fiedler-Studie).

Eine weitere Maßnahme zielt auf die Bekämpfung von Cyber-Kriminalität ab. Dazu soll im Rahmen der Politik der Kommission in diesem Bereich der Austausch von „Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren im Rahmen der Sachverständigengruppe zum Glücksspiel“ und „im Austausch mit dem Europäischen Zentrum zur Bekämpfung von Cyberkriminalität“ gefördert werden.<sup>141</sup> Darüber hinaus sieht die Kommission vor, die Einführung einer EU-Norm für Glücksspielgeräte einschließlich Glücksspielsoftware zu prüfen.<sup>142</sup>

---

141 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 23. Oktober 2012. Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel.

142 Vgl. ebd.

---

## 5.6 Best-Practice-Beispiel: Großbritannien

Im Rahmen der im *Gambling Act 2005* vorgesehenen Ziele sind lizenzierte Glücksspielanbieter auch zur Vorbeugung von Kriminalität wie etwa der Geldwäscheprävention im Glücksspielmarkt verpflichtet. Bei Feststellung oder Verdacht eines solchen Delikts, ist dies der *National Crime Agency (NCA)* mitzuteilen. Im *Statement of Principles for Licensing and Regulation*<sup>143</sup> sind Prinzipien festgelegt, nach denen die Ermittlung und Verfolgung von Kriminalität im Glücksspiel betrieben wird. An diese Prinzipien ist auch der britische Ansatz zur Geldwäscheprävention angelehnt. Der *Proceeds of Crime Act (POCA)*<sup>144</sup> enthält außerdem konkrete Prinzipien zur Kriminalitätsbekämpfung im Rahmen aller Glücksspielformen mit Ausnahme von Casinos, für die gesonderte Bestimmungen<sup>145</sup> gelten. Dazu gehören u. a. Regularien zur Beziehung mit Kunden. Dabei sind die Anbieter verpflichtet angemessene Erhebungen, Ermittlungen und Beurteilungen vorzunehmen.

Eines der Hauptprinzipien zur Vorbeugung von Kriminalität, das im britischen Regelwerk Anwendung findet, ist der **risikobasierte Ansatz**, an dem sich auch die britische Regulierungsbehörde orientiert. Dieser Ansatz verlangt, die Kriminalitätsrisiken in den verschiedenen Geschäftsbereichen des Glücksspiels zu kategorisieren und zu beurteilen. Abgestimmt auf das ermittelte Risikoniveau sollen anschließend entsprechende Maßnahmen zur Verringerung oder Überwachung des Kriminalitätsrisikos entwickelt werden. Auch die Anbieter selbst sind dazu aufgefordert, ihr individuelles Risiko, Ziel krimineller Aktivität zu werden, zu evaluieren und entsprechende präventive Maßnahmen zu ergreifen. Die britische Regulierungsbehörde fordert im Zuge dieses Prozesses die volle Einbindung des Managements sowie die Kooperation aller Mitarbeiter. Im Gegenzug stellt die britische Regulierungsbehörde den Anbietern Informationen und Leitlinien zur Verfügung. Sie bewertet das Verständnis und die Umsetzung von Anti-Geldwäsche-Kontrollen seitens der Anbieter und gewährleistet, dass die Integrität der lizenzierten Anbieter nicht durch kriminelle Aktivität beeinflusst

143 Vgl. *Statement of Principles for Licensing and Regulation* der britischen Regulierungsbehörde vom März 2015.

144 Vgl. <http://live-gamblecom.cloud.contensis.com/PDF/Duties-and-responsibilities-under-the-proceeds-of-crime-act-2002-advice-to-operators.pdf>, abgerufen am 10. Februar 2017.

145 Vgl. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/AML/Prevention-of-money-laundering-and-combating-the-financing-of-terrorism.pdf>, abgerufen am 9. Februar 2017.

wird. Bezüglich der Prüfung und Evaluierung der von den Anbietern durchgeführten Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zur Kriminalitätsprävention nutzt die britische Regulierungsbehörde vielfältige Maßnahmen. Diese umfassen u. a. Fragebögen zur Selbsteinschätzung, die Anforderung von Informationen zu Organisation und internen Prozessen sowie Visiten und Kontrollbesuche von Spielbanken.<sup>146</sup> Die britische Regulierungsbehörde hat zudem Diskussionsforen eingeführt, welche zweimal jährlich stattfinden. Diese verfolgen die Ziele der Verbreitung von Best-Practice-Strategien, die Etablierung einer effektiven Kommunikation zwischen Industrie und Regulierungsbehörde sowie die Intention der Entwicklung einer optimalen Politik gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Glücksspielbereich.

Ein weiteres Grundprinzip der Regulierung zur Bekämpfung krimineller Aktivität im Glücksspielbereich ist die **Überprüfung und Überwachung von Kunden**, die sogenannte *Customer Due Diligence (CDD)*. Um diese ordnungsgemäß durchzuführen, müssen Kunden identifiziert und deren Angaben auf Basis eines Dokuments oder durch Daten aus verlässlicher Quelle verifiziert werden.<sup>147</sup> Neben Kunden müssen außerdem wirtschaftliche Eigentümer sowie geschäftlichen Beziehungen identifiziert, überwacht und geprüft werden. Konkret wird im Zuge der CDD verlangt, dass die Identität sämtlicher Kunden zu verifizieren ist, entweder bevor Zugang zum stationären oder Online-Casino gewährt wird oder die Einsatzhöhe eines Kunden mindestens 2.000 Euro innerhalb von 24 Stunden erreicht.<sup>148</sup> Darüber hinaus wird von Casino-Betreibern verlangt, im Rahmen eines sogenannten „*ongoing-monitoring*“ die Geschäftsbeziehungen im Glücksspielsegment fortwährend zu beobachten. So sind die Anbieter dazu angehalten, Transaktionen zu überwachen und zu prüfen, ob diese mit den relevanten Informationen zu den involvierten Personen sowie deren Risikoprofil konsistent sind. Die gesammelten Daten müssen stets aktuell sein.

Der regulatorische Rahmen wurde außerdem an einigen Stellen ergänzt. So

---

146 Vgl. <http://www.gamblingcommission.gov.uk/for-gambling-businesses/Compliance/General-compliance/AML/Approach-to-AML/Approach-to-preventing-money-laundering.aspx>, abgerufen am 10. Februar 2017.

147 Vgl. *Statement of Principles for licensing and regulation*: Section 6.1.

148 Vgl. ebd.: Section 6.5, 6.6.

---

dürfen beispielsweise B2B-Netzwerk- oder Plattformanbieter, die eine Kommissionslizenz benötigen, ausschließlich auf lizenzierte Software-Anbieter zurückgreifen, die auf diese Weise davon abgehalten werden sollen, ihre Software auch illegalen Glücksspielanbietern zur Verfügung zu stellen. Zudem wurden die Kapazitäten zur Kriminalitätsbekämpfung ausgeweitet. Zu diesem Zweck wurde zum Beispiel weiteres Fachpersonal zur Geldwäschebekämpfung eingestellt. Des Weiteren wurde die Zusammenarbeit mit Zahlungsanbietern, Marketing- und Werbetreibern sowie mit der HMRC, die u. a. für das Eintreiben von Steuern zuständig ist, und anderen Vollzugsbehörden intensiviert. So haben Zahlungsanbieter wie etwa Visa, MasterCard und PayPal zugestimmt, Verträge mit illegalen Glücksspielbetreibern aufzukündigen. Auch Unternehmen wie Google, Facebook und Microsoft haben Vereinbarungen getroffen, vor der Aufnahme neuer Kunden zunächst deren Lizenzierungsstatus zu überprüfen. Eine weitere Maßnahme ist die Einführung eines Qualitätskennzeichens, das es involvierten Vertragspartnern und Verbrauchern erleichtern soll, zwischen legalen und illegalen Betreibern zu unterscheiden. Zudem wird eine Ausweitung von Warnungen vor den Risiken, die sich aus dem Geschäft mit illegalen Anbietern ergeben, angestrebt.<sup>149</sup> Auch die in Kapitel 4 angesprochene Praxis der Unterlassungsschreiben an illegalen Anbieter sowie die Kontaktaufnahme mit vertragsschließenden und involvierten Parteien der illegalen Anbieter stellen Maßnahmen dar, die Anzahl illegaler Anbieter zu reduzieren und damit möglicherweise erhöhten Kriminalitätsrisiken des nicht-regulierten Sektors vorzubeugen. Darüber hinaus besteht die Option der Anklage einzelner Personen.<sup>150</sup>

In einem Interview mit Jenny Williams, der damaligen Vorsitzenden der britischen Regulierungsbehörde, weist diese auf die Vorteile hin, die ein großer Pool an lizenzierten Anbietern bietet. Ein solcher Pool an registrierten Anbietern schafft Transparenz und erleichtert Monitoring-Prozesse, indem große Datenmengen und Informationen gesammelt und ausgewertet werden können. Dadurch können die technischen und analytischen Kapazitäten sowie das Marktverständnis erweitert werden, sodass u. a. der Spielerschutz vorangetrieben und das Risiko

---

149 Vgl. Interview mit Jenny Williams, damalige CEO der *UK Gambling Commission*, vom 12. Februar 2015: 3; verfügbar unter: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/speeches/Harris-Hagan-interview-Jenny-Williams-March-2015.pdf>, abgerufen am 7 Februar 2017.

150 Vgl. ebd.: 4.

der Geldwäsche vermindert werden kann. Mit diesem Argument unterstreicht Williams einmal mehr die Wichtigkeit einer hohen Kanalisierungsrate. So ist eine hohe Kanalisierung auch Grundvoraussetzung für ein effektives Vorgehen hinsichtlich Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung.

In Summe lässt sich feststellen, dass die **britische Regulierungsbehörde einen prinzipienorientierten Ansatz** verfolgt und den Anbietern einen gewissen Ausgestaltungsspielraum gewährt, diesen jedoch im Rahmen stetigen Zusammenarbeit überwacht, kontrolliert und teilweise enge Bahnen vorgibt. Zunächst wird den Anbietern die Eigeninitiative und konkrete Ausgestaltung überlassen, diese aber fortlaufend überprüft und in enger Abstimmung weiter ausgearbeitet. Auf diese Weise wird ein flexibler regulatorischer Rahmen geschaffen, der sich gleichzeitig als effizient im Hinblick auf Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung erwiesen hat. Die Verantwortung liegt dabei zunächst bei den Glücksspielbetreibern selbst. Aufgrund des bereits in vorangegangenen Abschnitten angeführten Eigeninteresses lizenzierter Anbieter an der Bekämpfung von Delikten im Glücksspiel erscheint der britische Ansatz als besonders zielführend und dient im Bereich der Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung als Best-Practice Beispiel.

## 5.7 Zwischenfazit

Bezogen auf die Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung ist festzuhalten, dass hier **gesellschaftliches und kommerzielles Interesse einhergehen**. Nicht zuletzt die Glücksspielbetreiber selbst sind angesichts drohender wirtschaftlicher Schäden darum bemüht, das Betrugs- und Kriminalitätsrisiko gering zu erhalten bzw. so weit wie möglich zu eliminieren. Um dieses Ziel zu erreichen, haben Anbieter auf eigene Initiative hin vielfältige Maßnahmen zur Prävention von Delikten im Glücksspielsektor entwickelt: Die Einmalregistrierung eines Kunden, Verifizierung der Kundendaten, Erstellung von Spielerprofilen, risikobasierte Analysen sowie ein umfangreiches Überwachungs- und Überprüfungssystem zur Identifikation von Auffälligkeiten scheinen sich hinsichtlich der Betrugs- und Kriminalitätsvermeidung bewährt zu haben. Besonders der Online-Bereich erscheint in diesem Zusammenhang zwar aufgrund der höheren Ausschüttungsquoten zunächst ein höheres theoretisches Gefährdungspotenzial aufzuweisen, bei genauerer Betrachtung ist er hingegen für Delikte wie Geldwäsche

---

praktiken eher unattraktiv. So machen die Transparenz der Zahlungsströme im Online-Segment sowie die Nachvollziehbarkeit jeglicher Spieleinsätze und -gewinne (einschließlich deren Herkunft) systematische Geldwäsche im regulierten Online-Vertrieb äußerst beschwerlich. Das daraus abgeleitete vergleichsweise hohe Entdeckungsrisiko führt dazu, dass risikoscheue Geldwäscher den Online-Glücksspielmarkt vielmehr meiden.

Im Zusammenhang einer effektiven Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung ist zudem nochmals zu betonen, dass eine **hohe Kanalisierungsrate als Grundvoraussetzung** zu betrachten ist. Nur durch eine Zurückdrängung des nicht-regulierten Glücksspielsegments, das mit einem höheren Kriminalitätsrisiko assoziiert ist, kann eine effektive Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung stattfinden. Auch im Sinne der Betrugs- und Kriminalitätsvermeidung sollte daher über eine Revision der dem Kanalisierungsziel entgegenstehenden Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags nachgedacht werden. Das **Vereinigte Königreich**, welches hinsichtlich der Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung als **Best-Practice-Beispiel** betrachtet werden kann, scheint genau auf diesem Grundsatz aufzubauen. Durch die Schaffung eines Regelwerks, das Glücksspiel in geordneten Bahnen ermöglicht und attraktive Marktbedingungen sowohl für Kunden als auch für Anbieter bietet, hat das Vereinigte Königreich im europäischen Vergleich die höchste Kanalisierungsrate erzielt. Auf Basis dessen besitzen die britischen Behörden nun Zugang zu einem großen Pool an Serverdaten regulierter Anbieter. Die technischen und analytischen Kapazitäten sowie das Marktverständnis können im engen Austausch mit den lizenzierten Glücksspielbetreibern auf diese Weise laufend erweitert und die Maßnahmen u. a. zur effektiven Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung weiter verfeinert werden. Damit ein solcher Austausch im Sinne einer stetigen Verbesserung der Maßnahmen zur Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung auch in Deutschland möglich ist, sollte die Gründung einer gemeinsamen zentralen Glücksspielaufsichtsbehörde der Bundesländer anvisiert werden. Ein einheitlicher Ansprechpartner und Koordinator des Glücksspielwesens könnte die Kommunikation, Umsetzung und Effizienz auch geldwäscherechtlicher Belange vorantreiben.

---

## 6 SCHUTZ DER INTEGRITÄT DES SPORTLICHEN WETTBEWERBS

---

*Martin Nolte, Alexandra Wördehoff*

Das Ziel, Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen, ist ein **echtes Novum** im **Zielkatalog** bisheriger Glücksspielregulierung.<sup>151</sup> Für dessen Verankerung plädierte der **organisierte Sport** im Rahmen der Evaluierung des früheren Glücksspielstaatsvertrages mit Nachdruck. Dabei verwies er auf die **realen Manipulationsgefahren für seine Wettbewerbe** (Nolte, 2012: 115; Vesper und Nolte, 2013: 9). Die Aufnahme von § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV zu den Regulierungszielen des Glücksspielstaatsvertrages **entspricht** diesen Forderungen.<sup>152</sup> Sie wird den Bedrohungen der Integrität sportlicher Wettbewerbe durch Spielmanipulationen gerecht.

Normative Vorläufer kennt das in § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV geregelte Ziel zur Vorbeugung von Gefahren für die **Integrität** des **sportlichen Wettbewerbs** nicht. Durch § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV wurde der Schutz der **Integrität** des **sportlichen Wettbewerbs** überhaupt erstmals, auch mit Blick auf andere Regelungsbereiche, zu einem **staatlichen** Regulierungsziel. Zuvor fungierte die Integrität des sportlichen Wettbewerbs als ausschließlich **sportethisches** Prinzip, nicht zuletzt als Schutzzweck sportverbandlicher Anti-Manipulations-Regeln (Nolte und Martin, 2015: 17).

Das **Anti-Doping-Gesetz** vom 10. Dezember 2015<sup>153</sup> sowie die am 10. März 2017 im Bundestag beschlossenen Strafnormen gegen **Sportwettbetrug** und **Spielmanipulation** erheben die **Integrität** des sportlichen Wettbewerbs bzw. des Sports

---

151 Hierzu Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV, Rn. 30; Schlichtherle, 2014: 97 f.

152 Sie wird vom heutigen Sportbeirat gleichwohl nicht unkritisch gesehen, was sich aus einer Befragung seiner Mitglieder im Rahmen dieser faktenbasierten Evaluierung (Nolte und Wördehoff, 2017) ergibt, auf die im Rahmen der nachstehenden Ausführungen noch ausführlicher einzugehen sein wird.

153 Hierzu Nolte, in: Lehner, Nolte und Putzke, Anti-Doping-Gesetz, § 1, Rn. 20.

---

nunmehr zu einem **strafrechtlichen Schutzzweck**.<sup>154</sup> Damit schreiben sie den Grad staatlicher Erfüllungsverantwortung zur Gewährleistung eines sportspezifischen Integritätsschutzes bis zur **ultima ratio** im System normativer Sozialkontrolle fort.<sup>155</sup>

**Forschungserkenntnisse** darüber, ob und inwieweit die **Integrität** des **sportlichen Wettbewerbs** nach § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV durch Maßnahmen des GlüStV geschützt wurde bzw. werden kann, gibt es **nicht**. Darin unterscheidet sich das Ziel des Integritätsschutzes von den traditionellen Zielen der Glücksspielregulierung bzw. des Glücksspielstaatsvertrages. Diese waren bereits Gegenstand wissenschaftlicher Evaluierungen.<sup>156</sup> Die nachfolgenden Ausführungen sind damit die **erste wissenschaftliche Evaluierung** des (glücksspielrechtlichen) **Integritätsschutzes** überhaupt.<sup>157</sup>

## 6.1 Bilanz des GlüStV

Die **nachfolgende** Evaluierung nimmt **diejenigen** Maßnahmen des GlüStV in den Blick, die von besonderer Bedeutung für die Vorbeugung von Gefahren für die **Integrität** des **sportlichen Wettbewerbs** sein sollten. Zu diesen Maßnahmen gehören:

- das Konzessionsmodell mit seiner Experimentierklausel (§ 10a GlüStV),
- die Beschränkungen des Sportwettenangebots (§ 21 Abs. 1 und 4 GlüStV),

154 So die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafbarkeit von Sportwettbetrug und der Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben, S. 7.

155 Zur Kategorie der Erfüllungsverantwortung im Allgemeinen vgl. Nolte, 2004: 192 ff.; Scherrer und Muresan, 2014: 194, messen dem staatlichen Strafrecht bei der speziellen Verfolgung von Spielmanipulationen eine zentrale Rolle zu; Steiner, 2012: 45 ff., weist auf die schwierigen Abgrenzungsfragen zwischen sportverbandlicher und staatlicher Verantwortung bei der Verfolgung von Manipulationen und Doping hin.

156 Zur Evaluierung der traditionellen Zielsetzungen des GlüStV 2012 (ohne Integritätsschutz) zum Ersten das wirtschaftswissenschaftliche Gutachten von Peren und Clement, 2016; zum Zweiten die volkswirtschaftliche Betrachtung von Kleibrink und Köster, 2017; zu früheren Fragen des Glücksspiels vgl. die Studien und Gutachten im Sammelband von Ennschat, 2008.

157 Parallele Untersuchungen zur Zielerreichung des Integritätsschutzes durch den Nationalen Anti-Doping-Code gibt es derzeit am Institut für Sportrecht der Deutschen Sporthochschule.

- die Inkompatibilitätsregelungen (§ 21 Abs. 3 Satz 1 und 2 GlüStV),
- die Einrichtung von Frühwarnsystemen (§ 21 Abs. 3 Satz 3 GlüStV),
- die Werberestriktionen (§ 5 GlüStV) sowie
- die Einrichtung eines Sportbeirats (§§ 15 VwVGlüStV).

Die **wesentlichen Ergebnisse** der Evaluierung der voranstehenden Maßnahmen waren hierbei Folgende: Das im Wege der Experimentierklausel nach § 10a GlüStV etablierte **Konzessionsmodell** mit einer Höchstzahlbegrenzung von 20 Konzessionen **verfehlte** seine ihm zuge dachte **Wirkung**, den natürlichen Spieltrieb aus dem Grau- und Schwarzmarkt in geordnete und überwachte Bahnen nach Maßgabe des GlüStV zu lenken (vgl. Kapitel 4.6). Es ist durchgreifenden rechtlichen sowie rechtspraktischen Bedenken ausgesetzt und veranlasste vorhersehbare **Rechtsstreitigkeiten**. Diese führten dazu, dass bis zum heutigen Tage keine einzige Konzession nach Maßgabe des GlüStV erteilt werden konnte.<sup>158</sup>

Durch den fehlenden Vollzug des Konzessionsmodells blieben die unmittelbar **integritätsschützenden Vorschriften über Sportwetten** nach § 21 GlüStV auf das weit überwiegende Sportwettenangebot **wirkungslos**. Ohne Kanalisierung gibt es demnach keinen Integritätsschutz nach dem GlüStV. Ungeachtet dessen bestehen zudem durchgreifende Bedenken, dass die theoretischen Beschränkungen des Angebots nach § 21 GlüStV der Sache nach zu einem vorbeugenden Integritätsschutz überhaupt beitragen können.

In Ermangelung des Vollzugs des Konzessionsmodells kamen auch die Vorschriften zur **Werbung für Sportwetten im Internet** und **Fernsehen** nach § 5 GlüStV nicht zum Tragen. Auch sie wären darüber hinaus **nicht** dazu geeignet gewesen, den natürlichen Spieltrieb wirkkräftig in **geordnete Bahnen** zu lenken. Einen vorbeugenden Integritätsschutz können sie daher auch theoretisch nicht leisten.

Die Einrichtung einer **Institution** aus Vertretern des **organisierten Sports** zum Schutze der Integrität sportlicher Wettbewerbe entspricht zwar einer ursprünglichen Forderung des **organisierten Sports**. Diese dürfte mit der Einrichtung des **Sportbeirats** aufgenommen worden sein.

---

158 Hierzu Hilf und Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 10a GlüStV, Rn. 15 ff. (54).

---

Dessen integritätsschützendes **Potenzial** riefen die Länder allerdings **nicht** ansatzweise ab. Die Länder fragten den Sportbeirat nur **selten** um Rat und nahmen seine konstruktive Kritik insbesondere an den Mängeln des Konzessionsvergabeverfahrens **nicht** zur Kenntnis.<sup>159</sup>

## 6.2 Maßstab der Evaluierung

**Maßstab** dieser Evaluierung ist die Zielstellung des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV. Diese Zielstellung ist auf das Veranstalten und Vermitteln von **Sportwetten** bereichsspezifisch begrenzt.<sup>160</sup> Andere Glücksspielformen bzw. -bereiche wie etwa Lotterien oder das Online-Poker/-Casinospiele werden von der Zielstellung des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV **nicht** erfasst. Sie bleiben bei der nachfolgenden Beurteilung demgemäß außer Betracht.

**Bezugspunkt** der Zielstellung nach § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV ist die **Integrität des sportlichen Wettbewerbs**. Dessen Gefährdung beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten soll mit Maßnahmen des GlüStV vorgebeugt werden. Was unter der **Integrität** des sportlichen Wettbewerbs zu verstehen ist, wird durch den GlüStV **nicht** definiert, sondern bedarf der Auslegung: Der lateinische Ursprung des Begriffes **Integrität** [von *integritas* im Sinne von „unversehrt“, „vollständig“, „intakt“] sowie dessen historische Entwicklung zu einer Kategorie des philosophischen Humanismus sind die historischen Grundlagen seines heutigen Verständnisses. Im bereichsspezifischen Rahmen der Glücksspielregulierung geht es den Ländern bei § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV offenkundig um die Unversehrtheit bzw. Unbeeinflussbarkeit sportlicher Wettbewerbe durch die Abwehr **wettbezogener Spielmanipulationen**. Im Mittelpunkt steht hierbei die Intaktheit des sportlichen Wettbewerbs **an sich**. Mithin geht es um die von Sportwetten **unbeeinflusste** Teilnahme von Spielern bzw. Athleten an einem Sportereignis in dem Bestreben, die beste Leistung zu erzielen bzw. Sieger zu werden.

---

159 Letzteres zeigte sich insbesondere am Zwischenbericht der Länder zur Evaluierung des GlüStV 2012, der die dezidierte Kritik des Sportbeirats am Konzessionsmodell – vgl. Sportbeirat, Stellungnahme vom 4. August 2014 – schlicht verschwieg.

160 Zur Legaldefinition der Sportwette nach § 3 Abs. 1 Satz 4 GlüStV 2012: Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 3 GlüStV, Rn. 23 ff.

---

Der **sportliche Wettbewerb** fungiert als Bezugspunkt des allgemeinen Regulierungsziels nach § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV. Er ist zu unterscheiden von den einzelnen Sportereignissen, auf die § 3 Nr. 1 Satz 4 GlüStV und § 21 Abs. 1 GlüStV abstellen und in denen die Unbeeinflussbarkeit des sportlichen Wettstreits von Athleten zu gewährleisten ist. Sportereignisse können hierbei aus einer einzelnen Sportveranstaltung (z. B. einem einzelnen Fußballspiel) bestehen. Der Begriff erfasst aber auch mehrere, miteinander verbundene Einzelveranstaltungen derselben oder verschiedener Sportarten.<sup>161</sup> Innerhalb dieser Sportereignisse ist die Integrität des sportlichen Wettbewerbs zu gewährleisten. Auf diese ist § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV fokussiert.

Seinem **Umfang** nach ist das **Regulierungsziel** des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV äußerst **ambitioniert**. Dies ergibt sich aus seinem Wortlaut. So geht es den Ländern mit der **Vorbeugung** von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs nicht nur darum, einzelne sowie konkret bevorstehende (Manipulations-)Gefahren zu bekämpfen. Ihre Intention besteht vielmehr darin, diesen Gefahren **vorzubeugen**. Zwischen der Abwehr konkreter Gefahren und ihrer Vorbeugung besteht ein signifikanter Unterschied. Die Vorbeugung von Gefahren ist schließlich auf das **Vorfeld** der eigentlichen Gefahrenabwehr bezogen. Als Ziel der Glücksspielregulierung verpflichten sich die Länder damit zu einer Art **Gefahrenvorsorge**. An diesem ambitionierten Maßstab müssen sich die Maßnahmen des GlüStV messen lassen.

Wichtig für die Evaluierung ist ferner § 1 Satz 2 GlüStV. Darin kommt das Anliegen der Länder zum Ausdruck, den **spezifischen Gefährdungspotenzialen** der einzelnen Glücksspielformen Rechnung tragen zu wollen. Der Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranlassen und Vermitteln von Sportwetten soll hierbei durch die **Verhinderung** wettbezogener Einflüsse, insbesondere Manipulationsgefahren, gelingen. Das Ziel besteht in der Vorbeugung von Gefahren im Vorfeld der eigentlichen Gefahrenabwehr. Dies korreliert mit der Zielsetzung des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV. Auch danach erstreckt sich das Regulierungsziel des Integritätsschutzes auf die **Vorbeugung** von Gefahren.

---

161 Etwa zu einer Deutschen Meisterschaft oder zu den Olympischen Spielen; vgl. hierzu Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 3 GlüStV, Rn. 26.

---

Bezugspunkt des jeweiligen Potenzials nach § 1 Satz 2 GlüStV ist mithin nicht der eingetretene **Schaden**. Im Fokus steht vielmehr die etwaige Gefahr. Die Beurteilung des **spezifischen Gefährdungspotenzials hängt dabei wie die Beurteilung der Gefährdung** selbst von identischen, wenngleich vorgelagerten, Faktoren ab. Danach bestimmt sich das Manipulationsgefährdungspotenzial nach dem Grad der Wahrscheinlichkeit für den **Eintritt einer Gefahr** sowie dem **Gewicht** und dem **Ausmaß** drohender **Schäden**. Dies entspricht Grundsätzen anerkannten Rechts. Diese lassen sich zu folgender Faustformel zusammenfassen: Je wahrscheinlicher der Eintritt von Schäden sowie deren Gewicht und Ausmaß, desto größer ist das spezifische Manipulationsgefährdungspotenzial. Diesem Potenzial müssen die Maßnahmen des GlüStV Rechnung tragen.<sup>162</sup>

### 6.3 Methoden der Evaluierung

In **methodologischer** Hinsicht beruht die Evaluierung des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV auf einer Kombination **rechts- sowie sportwissenschaftlicher** Untersuchungsmethoden:

Zum ersten bedient sich die Untersuchung einer umfänglichen Auswertung des einschlägigen **Schrifttums**, der **Judikatur**, wissenschaftlicher **Studien**<sup>163</sup> sowie verlautbarter **Stellungnahmen** und **Expertisen** insbesondere des organisierten Sports, dessen Wettbewerbe durch die in Rede stehende Zielstellung des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV in ihrer Integrität geschützt werden sollen.

Hinzu tritt zweitens eine **Befragung** der Mitglieder des **DSWV** in der Zeit vom 13. Februar 2017 bis zum 27. Februar 2017 (im Folgenden zitiert als: Nolte, 2017). Diese erstreckt sich auf die Feststellung der oberen Limits für den Einsatz bei Live-Sportwetten/Nicht-Live-Sportwetten sowie auf die Sinnhaftigkeit des Ausschlusses von Ereigniswetten zur Vermeidung von Sportwettbetrügereien. An dieser Befragung nahmen **zehn** von **elf angefragten** Unternehmen teil.

Die Evaluierung beruht drittens auf einer **Befragung** des **Sportbeirats** in der

<sup>162</sup> Hierzu Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV, Rn. 46.

<sup>163</sup> Insbesondere des T.M.C. Asser Instituts/ASSER International Sports Law Centre, Den Haag 2017.

Zeit zwischen dem 3. März 2017 und dem 10. März 2017 (im Folgenden zitiert als Nolte und Würdehoff, 2017). Der Sportbeirat besitzt eine Schlüsselfunktion bei dieser Evaluierung. Denn ihm wurde nach der Verwaltungsvereinbarung zum GlüStV eine unterstützende sowie beratende Funktion für die Länder übertragen, um Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs vorzubeugen. Die Befragung erfasst die Einschätzung der Mitglieder des Sportbeirats mit Blick auf die integritätsschützenden Maßnahmen des GlüStV. An der Befragung nahmen **acht von neun Mitgliedern** des Sportbeirats teil. Die dabei ermittelten Fakten sind also im hohen Maße repräsentativ für die Meinung des Sportbeirats als institutionelle Vertretung des organisierten Sports hinsichtlich der Zielerreichung des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV. Diesem Umstand sind die nachfolgenden Darstellungen im besonderen Maße geschuldet.

#### 6.4 Maßnahmen im Einzelnen

Die Maßnahmen zur Vorbeugung von Gefahren für die **Integrität** des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten nach § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV wurden einer **methodologisch** geleiteten Evaluierung unterzogen. Die Evaluierung erschöpfte sich nicht in der Frage, ob und inwieweit die projektierten Maßnahmen des GlüStV **überhaupt Wirkung** entfalteten, sondern beurteilte auch die **theoretische Wirkkräftigkeit** der Maßnahmen im Falle ihres Vollzugs.

Von besonderer Bedeutung für die Evaluierung der Zielerreichung des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV war bei alledem die **Experimentierklausel für Sportwetten** nach § 10a GlüStV. Ihr Zweck besteht darin, den natürlichen Spieltrieb in geordnete und überwachte Bahnen des GlüStV zu lenken. Damit besitzt sie zwar **keine unmittelbar** integritätsschützende Funktion. Die Kanalisierung des Spieltriebs in die Bahnen des GlüStV ist aber eine **zentrale Voraussetzung** dafür, dass alle übrigen Maßnahmen des GlüStV mit unmittelbar integritätsschützender Bedeutung wirksam werden können (vgl. Kapitel 4.1).

Zu diesen **unmittelbar integritätsschützenden** Vorschriften gehören die speziellen Regelungen über **Sportwetten** nach § 21 GlüStV. Im Vordergrund stehen hierbei der Zuschnitt bewettbarer **Gegenstände** differenzierend nach

---

Pre-Match-Sportwetten und Live-Sportwetten. Hinzu tritt die behördliche Befugnis, „*weitere geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Wettmanipulationen wie die Einrichtung eines Frühwarnsystems verlangen*“ anordnen zu dürfen.

Von besonderer Bedeutung für die Lenkung des natürlichen Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen als Voraussetzung für die Zielerreichung nach § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV sind ferner die Bestimmungen zur **Werbung** für Sportwetten im **Internet** und **Fernsehen** nach § 5 Abs. 3 GlüStV. Dabei geht es zum einen um das **formelle** Erfordernis eines eigenständigen Erlaubnisverfahrens. Hinzu tritt zum anderen das **materielle** Verbot von „*Werbung für Sportwetten im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen auf dieses Sportereignis.*“

Eine **Schlüsselrolle** im Rahmen des Integritätsschutzes hat nicht zuletzt der **Sportbeirat**. Dessen Errichtung geht zurück auf die Verwaltungsvereinbarung vom 23. Mai 2012 über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht nach § 9 Abs. 3, die ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a und die Einrichtung des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV (Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag – VwVGlüStV 2012). Danach dient er explizit der „**Umsetzung des Ziels in § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV 2012**“ (§ 15 Satz 1 VwVGlüStV). Seine Expertisen und Ansichten sind daher **de lege lata** von **herausragender** Bedeutung für die Zielerreichung gemäß § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV.

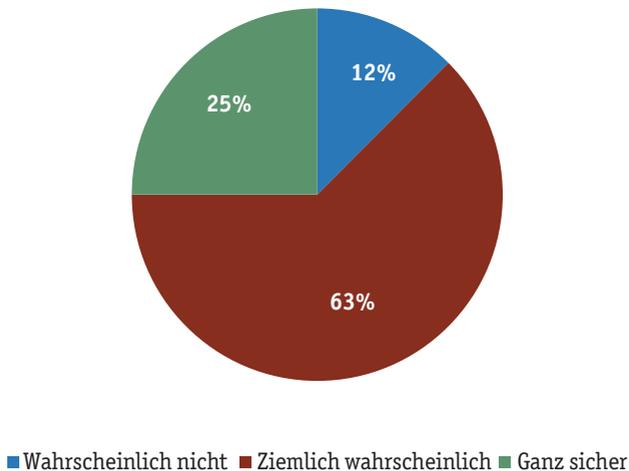
#### **6.4.1 Konzessionsmodell mit Experimentierklausel (§ 10a GlüStV)**

Notwendige **Bedingung** für die Zielerreichung nach § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV, Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranlassen und Vermitteln von Sportwetten nach Maßgabe des GlüStV vorzubeugen, ist die **Lenkung** des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen (vgl. Kapitel 4.1). Diese Lenkungswirkung wird erzielt durch eine Konzessionierung der Sportwettenanbieter. Mit deren Konzessionierung kommen auch die unmittelbar integritätsschützenden Vorschriften des GlüStV zum Tragen. Deshalb ist die Kanalisierung des existenten Sportwettenangebots aus dem **Grau- bzw. Schwarzmarkt** in den legalen Markt auch für die Zielerreichung des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV von **substanzieller** Bedeutung.

---

Diesen Zusammenhang sieht auch der Sportbeirat überwiegend als „**ziemlich wahrscheinlich**“ an. Auf die Frage „Inwieweit stimmen Sie der Aussage zu, wonach die Lenkung des natürlichen Spieltriebs in geordnete Bahnen („Kanalisation“) eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass die glücksspielstaatsvertraglichen Maßnahmen Gefahren für die Integrität sportlicher Wettbewerbe beim Veranstalten und beim Vermitteln von Sportwetten vorbeugen können?“ antworteten dessen Mitglieder wie folgt:

**Abbildung 6-1: Befragung des Sportbeirats: Kanalisierung als Voraussetzung für Integrität des Sports**



Quelle: Nolte und Wördehoff, 2017: Frage 8.

Um die Bekämpfung des **Schwarzmarktes** im Bereich der Sportwetten zu erproben, stellt § 10a Abs. 1 GlüStV das Veranstellen von Sportwetten für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages vom staatlichen Monopol temporär frei. Zugleich erlaubt es die Veranstaltung von Sportwetten auf Grundlage von Konzessionen. Deren Höchstzahl wird auf zwanzig festgelegt. **Tatsächlich** trug dieses Konzessionsmodell **nicht** dazu bei, den Schwarzmarkt zu bekämpfen. Das Experiment nach § 10a GlüStV ist damit **gescheitert**.

Ein wesentlicher Grund für das **Scheitern** des Konzessionsmodells besteht in der sinnwidrigen **Höchstzahlbegrenzung** (vgl. Kapitel 4.5). Sie bot berechtigten Anlass für zahlreiche Rechtsstreitigkeiten, in deren Folge nicht eine Konzession erteilt wurde. Die Länder ließen insbesondere eine tragfähige **Begründung** dafür vermissen, warum genau zwanzig Konzessionen die mit der Höchstzahlbegrenzung verfolgten Ziele fördern sollten. Diesen Umstand rügte schon die Europäische Kommission am Ursprungsentwurf zum GlüStV. Sie stellte im Rahmen des damaligen Notifizierungsverfahrens klar, dass sie zwar einer zahlenmäßigen Begrenzung von Konzessionen **dem Grunde nach** offen gegenüber stehe. Allerdings habe es bereits damals an der notwendigen Rechtfertigung gefehlt.<sup>164</sup> Der Begründungsmangel am Ursprungsentwurf mit einer zahlenmäßigen Limitierung von sieben wurde durch die bloße Anhebung dieser Höchstzahl auf zwanzig nicht behoben. Er wurde vielmehr **vertieft**. Denn es wurde nicht dargelegt, warum eine Höchstzahlbegrenzung generell dazu geeignet sein sollte, den Schwarzmarkt zu bekämpfen. Im Gegenteil: Eine Limitierung von Konzessionen schließt *per se* zahlreiche Anbieter von vornherein aus. Sie bildet damit eine wesentliche Mitursache für den Grau- und Schwarzmarkt (Monopolkommission, 2012: Rn. 4) und bekämpft diesen nicht.

Ferner führte die Höchstzahlbegrenzung zu unlösbaren **Auswahlproblemen** unter mehreren – mehr oder weniger – gleichgeeigneten Bewerbern. Denen konnte das zuständige Hessische Ministerium des Innern und für Sport auch durch Anwendung eines fragwürdigen Punktevergabesystems nicht Herr werden.<sup>165</sup> Die

---

164 Stellungnahme der Kommission im Notifizierungsverfahren vom 18. Juli 2011 – C (2011) 5319, 3 f.

165 Näher hierzu Hilf und Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 10a, Rn. 32.

---

schlichte Anhebung der Höchstzahl von ursprünglich sieben auf später zwanzig Konzessionen hinterließ damit den Eindruck eines bloßen **Reflexes** auf die Kritik der Kommission am Ursprungsentwurf. Sie verstärkte damit gleichwohl die Vermutung, dass den Ländern jegliche Grundlagen über die Geeignetheit der einen (sieben) oder anderen Höchstzahl (zwanzig) zur Zielerreichung fehlten. Deren Festlegung erfolgte letztlich **willkürlich**.<sup>166</sup>

Auch im Übrigen war das im Wege der Experimentierklausel eingeführte Konzessionsmodell nach § 10a GlüStV **nicht** in der Lage, den natürlichen Spieltrieb in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Es war vielmehr ein missglückter **Kompromiss** zwischen einem **staatlichem Veranstaltungsmonopol**, an dem das Konzessionsmodell im Grunde festhält, und einem zunehmenden europarechtlichen Kohärenzdruck.<sup>167</sup>

#### 6.4.2 Beschränkungen des Sportwettenangebots (§ 21 Abs. 1 und 4 GlüStV)

Von **unmittelbarer** Bedeutung für die Vorbeugung von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranlassen und Vermitteln von Sportwetten waren die zentralen Bestimmungen des § 21 GlüStV über **Sportwetten**. Hierzu gehören vor allem die inhaltlichen **Restriktionen** über die **Art** und den **Umfang** zulässiger Sportwetten nach § 21 Abs. 1 und 4 GlüStV. Diese Regelungen blieben weitgehend **ohne Wirkung**. Denn sie erforderten ein **funktionierendes Erlaubnissystem für Sportwetten**. Das wurde mit dem Konzessionsmodell nicht etabliert. Deshalb kamen die Restriktionen [nur] auf die mit [Alt-]Erlaubnissen zugelassenen staatlichen Anbieter zur Anwendung.<sup>168</sup> Für die **ganz überwiegende** Anzahl existenter Sportwettenangebote galten die Restriktionen daher **nicht**. Ungeachtet dessen **fehlt** den Bestimmungen jeglicher **empirische Rückhalt für ihre Geeignetheit**, Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs vorzubeugen.

---

166 Zu den sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Bedenken an der Tragfähigkeit des Experimentiermodells vgl. nur Papier und Krönke, 2012.

167 Hierzu Hilf und Nolte in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 10a GlüStV, Rn. 58.

168 Hierzu Hilf und Umbach, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 21 GlüStV, Rn. 1.

---

### 6.4.2.1 Art und Zuschnitt zulässiger Sportwetten

**Art und Zuschnitt** zulässiger **Pre-Match-Sportwetten** nach § 21 Abs. 1 GlüStV sowie **Live-Sportwetten** gemäß § 21 Abs. 4 GlüStV sollen dazu dienen, Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstellen und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen. Sie erlauben prinzipiell nur Sportwetten auf den *Ausgang* von Sportereignissen oder *Abschnitten* von Sportereignissen (sog. Ergebniswetten), schließen Wetten während des laufenden Sportereignisses insbesondere auf *einzelne Vorgänge* (sog. Ereigniswetten) ausdrücklich aus und erlauben Wetten während des laufenden Sportereignisses zudem nur auf das *Endergebnis*.

Hinter diesen Regelungen steht die im ersten Moment **eingängige Perspektive**, wonach **Ereignisse** generell leichter als **Ergebnisse** zu manipulieren und auch **Live-Wetten** im Allgemeinen gegenüber **Pre-Match-Wetten** einem erhöhten Manipulationsrisiko ausgesetzt seien.<sup>169</sup> Dieser Perspektive sind die Beschränkungen des § 21 Abs. 1 und 4 GlüStV geschuldet. In der Praxis veranlassen die Beschränkungen massive **Auslegungs- und Abgrenzungsprobleme** und haben keinen **empirischen Rückhalt** in den Studien zur Manipulationsprävalenz. Vor allem Letzteres ist in rechtlicher Hinsicht problematisch. Denn der **Europäische Gerichtshof** weist in seiner Rechtsprechung darauf hin, dass Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs **nur dann** gerechtfertigt sind, wenn die Maßnahme **tatsächlich** den sich aus dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** ergebenden Anforderungen genügt.<sup>170</sup> Zu den Anforderungen, die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben, gehört das Prinzip der Geeignetheit. Danach muss die eingesetzte Maßnahme das mit ihr verfolgte Ziel zumindest **fördern**. Ist dies nicht belegt, so gilt die entsprechende Maßnahme als ungeeignet. Damit verstößt sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und verletzt die Dienstleistungsfreiheit.

169 So die amtliche Erläuterung zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV vom 7. Dezember 2011, B., zu § 21; abgedruckt in: Uwer, 2013: 69; relativ unkritisch folgt dem die Kommentierung von Bolay und Pfütze, in: Streinz, Liesching und Hambach (Hrsg.), Glücksspiel- und Gewinnspielrecht in den Medien, Kommentar, § 21 GlüStV, Rn. 22.

170 EuGH, Urteile vom 8. September 2010 – C-316/07; C-358/07; C-360/07; C-410/07.

So ist es **hier**: Die Beschränkungen des § 21 GlüStV über Art und Zuschnitt zulässiger Sportwetten genügen dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit **nicht**. Sie sind zwar dem Integritätsschutz und damit einem legitimen Ziel geschuldet. Es fehlt aber ein empirischer Beleg dafür, dass sie dieses Ziel zumindest fördern. Die damit verbundenen Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit ist somit **nicht** gerechtfertigt. Vor diesem Hintergrund verzichten mittlerweile auch nahezu alle namhaften europäischen Wettmärkte darauf, die **Manipulationsanfälligkeit** anhand von Differenzierungen zwischen Ergebnissen und Ereignissen sowie Pre-Match und Live-Wetten festzumachen.

#### 6.4.2.2 Auslegungsprobleme und Mangel empirischen Rückhalts

Die **Auslegungs- und Anwendungsprobleme** bestehen darin, die maßgeblichen Begriffe „*Ausgang*“, „*Abschnitte*“ sowie „*Vorgänge*“ **rechtssicher bestimmen** zu können.<sup>171</sup> Zum ersten sind die Übergänge zwischen dem *Ausgang* eines Sportereignisses und *einzelnen Vorgängen* fließend. Zum zweiten stellt sich die Frage, ab wann von einem *Abschnitt* eines Sportereignisses die Rede sein kann. Die konturenscharfe Bestimmung dieser fällt äußerst schwer und führt zwangsläufig zu vermeidbaren Konflikten. **Problematisch** an den Begriffen des § 21 GlüStV sind vor allem deren **Prämissen**. Sie entspringen einer im ersten Moment **eingängigen Perspektive**. Mit dem **realen Manipulationsgefährdungspotenzial**, dessen Berücksichtigung § 1 Satz 2 GlüStV ausdrücklich fordert, haben sie aber nichts zu tun. Dies ergibt sich aus Folgendem:

So **könnte** man zwar meinen, dass das Gefährdungspotenzial bei einzelnen Vorgängen vor allem im Kontext von Live-Wetten besonders hoch wäre. Schließlich erscheint die Beeinflussung durch Spiel-/Sportbeteiligte tendenziell leichter als die Manipulationen von Ergebnissen.<sup>172</sup> Doch treffen diese Überlegungen schon dann **nicht** zu, wenn sich die Sportwette auf eine **Einzel sportart** bezieht. In deren Rahmen ist ein Ergebnis jedenfalls tendenziell genauso leicht zu manipulie-

---

171 Zu den Schwierigkeiten vgl. Hilf und Umbach, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 21 Rn. 17 ff.

172 So die amtlichen Erläuterungen; dem folgend auch Hecker und Ruttig, in: Dietlein, Hecker und Ruttig, Glücksspielrecht, 2, § 21 GlüStV, Rn. 22 ff.; ebenso apodiktisch auch Forstner, 2012: 31, noch unter Bezugnahme auf das Ziel der Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität.

ren wie ein Ereignis. Vergleichbares gilt ferner bei **Mannschaftssportarten** und spielentscheidenden Sportbeteiligten wie etwa einem Torhüter. Dessen Manipulation zu einem bestimmten Ergebnis dürfte nicht wesentlich schwerer sein als die Herbeiführung eines bloßen Ereignisses.

**Entscheidend** für das reale **Manipulationsgefährdungspotenzial** gemäß der Zielvorgabe des § 1 Satz 2 GlüStV ist aber **nicht** die (vermeintliche) Leichtigkeit, ein „Ergebnis“ oder „*einzelne Vorgänge*“ in einem sportlichen Wettbewerb beeinflussen zu können. Maßgeblich sind vielmehr der **wirtschaftliche Anreiz für Manipulateure**, auf ein Sportereignis in manipulativer Weise Einfluss zu nehmen, sowie ein **geringes Entdeckungsrisiko**. An diesen Faktoren gemessen, gehen die Differenzierungen zwischen Ereignissen und Ergebnissen sowie Pre-Match und Live-Wetten mit Blick auf das Manipulationsgefährdungspotenzial an der Sache vorbei.

Die wirtschaftlichen Anreize für Manipulateure bei Sportwetten auf einzelne Vorgänge sind schließlich infolge **signifikanter Limits** vor allem bei **Live-Wetten** tendenzell gering.<sup>173</sup> Dies ergab die Befragung der Mitglieder des DSWV. Nach dieser Befragung betragen etwa die **oberen Limits** bei Wetten auf **Ereignisse** teilweise nur zehn bis 15 Prozent von den oberen Limits bei Wetten auf **Ergebnisse**. Maßgeblich ist ferner, dass die **oberen Limits** bei **Pre-Match-Wetten** teilweise fünf- bis achtmal höher sind als die oberen Limits bei **Live-Wetten**. Daraus ergibt sich, dass die Manipulation einzelner Vorgänge insbesondere bei Live-Wetten schlicht **weniger profitabel** ist als die Manipulation von Ergebnissen bei Pre-Match-Wetten mit weit **größeren Profiten für Manipulateure**. Entscheiden sich also Manipulateure **überhaupt** zum „*Betrug*“, so dürfte deren Motivation zur sportwidrigen Beeinflussung von **Ergebnissen** insbesondere bei Pre-Match-Wetten weitaus höher sein. Auf die vermeintlich leichtere Beeinflussbarkeit von Ereignissen kommt es nicht entscheidend an.

Auch das **Entdeckungsrisiko** spricht gegen die Beschränkungen des § 21 GlüStV. Dieses steigt, je **weniger liquide** der jeweilige Wettmarkt ist. Umgekehrt gesprochen ist das Entdeckungsrisiko für Manipulateure umso niedriger, je liquider der Wettmarkt ist. Da der Wettmarkt vor allem bei Pre-Match-Wetten auf Ergebnisse

---

173 Und deshalb bisweilen auch als „*Spasswetten*“ tituiert werden (Nolte, 2017).

liquide ist, dürfte dies gerade eine **zusätzliche** Motivation für Manipulateure bedeuten, anstatt (Live-)Wetten auf manipulierte Ereignisse zu platzieren, Ergebnisse mit einem tendenziell **liquideren Wettmarkt** zu beeinflussen.<sup>174</sup>

Diese Annahmen korrelieren mit den **belastbaren Überwachungsstatistiken** des führenden „Frühwarnsystems“ *Fraud Detection System* der Firma Sportradar. Danach bezogen sich die ermittelten Spielmanipulationen **hauptsächlich** bzw. **regelmäßig** auf das **Endergebnis** eines Spiels sowie die Anzahl der Tore (Tordifferenz), nicht aber auf einzelne „Vorgänge“. Denn ungeachtet der wirtschaftlichen Anreize für Manipulateure sowie dem Entdeckungsrisiko mit Blick auf die allgemeine Liquidität des Wettmarktes sind Wetten auf außergewöhnliche „Vorgänge“ auch **per se** auffälliger und daher von vornherein einer **speziellen Beobachtung** durch Buchmacher ausgesetzt (Nolte, 2017). Für die natürliche Betrachtung, dass „Nebenwetten“, also insbesondere Wetten auf „*einzelne Vorgänge*“, danach ein tendenziell größeres Risiko für Spielmanipulationen als Wetten auf Ergebnisse innewohnt, gibt es demnach **keinen empirischen Rückhalt**.

Dasselbe gilt für die Annahme, dass **Live-Wetten** ein größeres Manipulationsrisiko begründeten als **Pre-Match-Wetten**.<sup>175</sup> Denn orientiert man sich an der **primären Motivation** von Manipulateuren, einen möglichst hohen **Profit** zu erzielen, so ist der Anreiz zur Manipulation von **Live-Wetten** infolge der oberen Einsatz-Limits sogar **tendenziell geringer** als bei Pre-Match-Wetten. Für die Prämisse, Live-Wetten wären generell manipulationsanfälliger als Pre-Match-Wetten, fehlt damit jeder statistische Beleg (so auch Rompuy, 2015: 35 ff.; Nolte, 2017).

Der Ausschluss von Ereigniswetten aus der Definition von Sportwetten nach § 3 Abs. 1 Satz 4 GlüStV, die generell stärkere Regulierung von Live-Wetten gegenüber Pre-Match-Wetten sowie das ausdrückliche Verbot von Ereigniswetten nach § 21 GlüStV **suggestieren** damit einen vorbeugenden Integritätsschutz **ohne empirische Grundlage**. Damit verstoßen sie bereits für sich genommen gegen

---

174 Da die europäischen Wettmärkte mit den Angeboten der in der Europäischen Union lizenzierten Wettanbietern eine vergleichsweise geringe Liquidität im Verhältnis zu den asiatischen Wettmärkten aufweisen, dürften sie sich im Übrigen generell jedenfalls weniger für Manipulationen im großen Stil eignen.

175 Vorsichtiger demgegenüber Trunz (2016: 25), die in wenig spezifizierter Weise von einer Manipulationsgefahr bei Live-Wetten spricht, die „*nicht zu unterschätzen*“ sei.

---

den unionsrechtlichen Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit**. Zudem stehen sie im Widerspruch zum Kanalisierungsziel nach § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV, da Live-Wetten aufgrund des technischen Fortschritts und der **Ubiquität** von (mobilem) Internet etwa 70 bis 75 Prozent aller Einsätze ausmachen. Deren Kanalisierung in geordnete Bahnen ist aber eine notwendige Voraussetzung für die Vorbeugung von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs nach den weiteren Bestimmungen des GlüStV. Damit erweist sich die stärkere Reglementierung von Live-Wetten sowie insbesondere der Ausschluss von Ereigniswetten aus der Definition sowie dem Programm erlaubter Sportwetten **nicht nur als scheinbar integritätsfördernd**. Sie ist vor allem mit Blick auf einen vorbeugenden Integritätsschutz nach dem GlüStV **kontraproduktiv** und besitzen ein erkennbares **Optimierungspotenzial**, das sich durch die Expertise des **Sportbeirats ausschöpfen** ließe.

#### 6.4.2.3 Alternative Maßnahmen anderer europäischer Länder

Zur Ausschöpfung des Optimierungspotenzials können die Maßnahmen anderer **europäischer Länder** hilfreich sein. Deren Entwicklung geht von ursprünglich **prohibitiven** Regulierungsansätzen hin zu **geringe(re)n Beschränkungen** des Wettangebots. Dies liegt auf Linie der vorstehenden **Ergebnisse** dieser **Evaluierung** zu § 21 GlüStV. Dessen **Differenzierung** zwischen Pre-Match- sowie Live-Wetten bzw. Ergebnis- und Ereigniswetten ist aus Sicht der Integrität des sportlichen Wettbewerbs **nicht** zielführend. Sie ist sogar mit Blick auf die Kanalisierung des Spieltriebs in geordnete Bahnen und einer damit verbundenen besseren Kontrollmöglichkeit der Sportwetten **kontraproduktiv**.

#### Frankreich

**Nicht belegbaren** Schutz für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs bietet die Begrenzung des Sportwettenangebots in **Frankreich**. Nach dessen Gesetz zur Öffnung des Wettbewerbs und der Regulierung der Online Glücksspiel- und Wettbranche<sup>176</sup> behält sich die Französische Online-Glücksspielaufsichtsbehörde *Autorité de régulation des jeux en ligne* (ARJEL) derzeit nicht nur die **Genehmigung** bewettbarer nationaler und internationaler **Sportveranstaltungen** vor und er-

---

176 Nr. 2010-476 vom 12. Mai 2010, para. 12.

stellt in diesem Kontext ein Verzeichnis der genehmigten Sportveranstaltungen unter Berücksichtigung von Stellungnahmen der zuständigen **Sportfachverbände**. Die Behörde definiert vor allem auch die einzelnen **Sportarten** und die **Art der Ergebnisse** der Veranstaltungen, auf die gewettet werden darf, für jede Sportart und jede Sportveranstaltungs-kategorie im Einzelnen. Ausgeschlossen sind etwa Wetten auf Sportarten mit **Notenvergabe** (z. B. Gymnastik, Eiskunstlaufen und Dressurreiten) sowie Nebenwetten bzw. Wetten auf Gegenstände, die **nicht** zu den Bestandteilen der **sportlichen Leistung zählen** (z. B. die Anzahl der Zuschauer in einem Stadion). Dass **diese** prohibitiven Maßnahmen zu erkennbaren Vorteilen für den Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs gegenüber einer weitgehenden Freistellung des Sportwettenangebots führen, ist allerdings **nicht nachgewiesen**. Deshalb erwägt Frankreich **alternative Regulierungskonzepte**.

### Italien/Spanien

Von einer **prohibitiven** Regulierung zwischenzeitlich **abgerückt** ist Italien. Des- sen Glücksspielaufsichtsbehörde *Agenzia delle Dogane e dei Monopoli* (AAMS) hat ihren **rigideren** Ansatz aufgegeben und orientiert sich nunmehr stärker an der **Marktnachfrage** mit dem Ziel der Kanalisierung des Spieltriebs in geordnete Bahnen. Damit versucht Italien eine **bessere Überwachung** von Sportwetten zu gewährleisten. Ursprünglich hielt Italien an seinem offiziellen **Veranstaltungsprogramm** strikt fest. In diesem Programm wurde festgehalten, welche Wetten im Einzelnen von den lizenzierten Veranstaltern angeboten werden dürfen. Nunmehr ermöglicht Italien auch sog. **Zusatzprogramme** und erlaubt damit im Wesentlichen jede Wette unter der Voraussetzung, dass diese **zertifiziert** und durch die Behörde genehmigt wurde. Durch diese Praxis erreicht Italien eine **höhere Kontrolle** von Sportwetten, um Unregelmäßigkeiten bzw. Fälle von sportlichem Betrug im Rahmen der (kanalisierten) Wetten aufdecken zu können. Die einzige Ausnahme zu diesem **offenen** Regulierungsansatz dürfte der Ausschluss von **Amateurwettbewerben** aus dem Veranstaltungsprogramm in Italien sein. Dieses dient der Integrität. Das italienische Verbot von Wetten gegen die **gute Sitte, öffentliche Ordnung** oder **Ethik**<sup>177</sup> ist demgegenüber nicht der Integrität des

---

177 Beschluss des Finanzministeriums vom 18. März 2003 über das Anbieten von personalisier- ten Programmen durch genehmigte Konzessionsinhaber.

sportlichen Wettbewerbs geschuldet, sondern dient **allgemeinen Moralvorstellungen** bzw. dem **Anstandsgefühl**.<sup>178</sup>

Eine ähnliche Entwicklung wie in Italien gibt es auch in **Spanien**. Dort hat die *Generaldirektion für die Regulierung des Glücksspiels* die Führung eines Verzeichnisses für genehmigte Sportwetten im Jahre 2013 aufgegeben und verlangt nunmehr, dass die Sportwettveranstalter ihre Programme melden, um deren Vereinbarkeit mit dem **allgemeinen Recht**, nicht aber zur speziellen Vorbeugung von Integritätsgefahren, **überprüfen können**.

### Großbritannien

Den **empirischen Fakten** geschuldet ist letztlich der Regulierungsansatz in **Großbritannien**. Hier besitzt zwar die *UK Gambling Commission* die Befugnis, bestimmte Wettarten einzuschränken. Die Behörde erkennt aber weder einen Zusammenhang zwischen spezifischen Wettarten und einer höheren Anzahl von Wettintegritätsfällen noch zwischen Live-Sportwetten und Manipulationsfällen.<sup>179</sup> Demgemäß **verzichtet** Großbritannien auch weitgehend auf jede Art **produktbezogener Beschränkung**. Es nimmt vielmehr eine engmaschige Kontrolle der **lizenzierten Glücksspielanbieter** sowohl durch die *UK Gambling Commission* als auch durch die Verbraucherschutzbehörde *Oftcom* vor. Der britische Regulierungsansatz betrifft also weniger das Sportwettenangebot als vielmehr die Sportwettenanbieter. Mit dem vorbeugenden Integritätsschutz erscheint dies **sehr gut** vertretbar.

178 Ähnlich auch Belgien (Glücksspielgesetz vom 7. Mai 1999, para. 43/1) und die Tschechische Republik (Gesetz über Lotterien und ähnliche Spiele vom 17. Mai 1990, para. 26), die Wettangebote untersagen, die mit der öffentlichen Ordnung oder ethischen Prinzipien in Konflikt stehen. Diese Grenze formuliert nicht zuletzt auch das frühere schleswig-holsteinische Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (GlSpielG SH) vom 20. Oktober 2011 (GV0B). 2011, 280], das auf differenzierte Einschränkungen des Sportwettenangebots verzichtete und nach § 21 Abs. 1 Satz 3 GlSpielG SH nur solche Wetten verbot, die das sittliche Empfinden verletzen – wie beispielsweise eine Wette auf den Eintritt einer Gesundheitsverletzung eines Sportlers im Rahmen eines Wettbewerbs.

179 Gambling Commission, In-running (in-play) betting: position paper (March 2009); Protecting betting integrity (October 2013), para. 3.6.

Bilanziert man die Regulierungskonzepte anderer Länder lässt sich Folgendes **festhalten**: Angesichts der geringen Anzahl wissenschaftlicher Studien zum Integritätsschutz fällt es schwer zu sagen, dass sich **ein bestimmter** Regulierungsansatz als **Erfolgsmodell** (Best-Practice-Beispiel) bereits durchgesetzt hätte. Gleichwohl liegt es auf der Hand, dass die Integrität nach den gesetzlichen Bestimmungen nur über einen möglichst hohen Kanalisierungsgrad zu erreichen ist. Die bisherigen **Beschränkungen des Sportwettenangebots** nach dem § 21 GlüStV stehen dem jedenfalls entgegen. Sie entspringen einer zwar im ersten Moment eingängigen Perspektive, entbehren aber empirischer Belege.

Eine Alternative zu **inhaltlichen** Beschränkungen des Angebots nach Art und Zuschnitt bewettbarer Gegenstände könnte der Ausschluss **bewettbarer Veranstaltungen** sein. Dies wird in anderen Ländern etwa durch den Ausschluss von **Amateurveranstaltungen** sowie **Veranstaltungen** praktiziert, an denen (ausschließlich) **Minderjährige** teilnehmen.<sup>180</sup> Diese Ansätze erscheinen aus Sicht des Integritätsschutzes naheliegend: Denn erstens ist die Verführbarkeit von Amateuren sowie Minderjährigen zu Spielmanipulationen tendenziell höher als bei (erwachsenen) Profisportlern. Und zweitens ist die (mediale) Kontrolle dieser Veranstaltungen tendenziell schwächer ausgeprägt als bei professionellen Veranstaltungen mit einem höheren Entdeckungsrisiko. Insofern ergeben sich diesen Zusammenhängen alternative Regulierungsansätze zu § 21 GlüStV.

### 6.4.3 Inkompatibilitätsvorschriften, Einrichtung eines Frühwarnsystems (§ 21 Abs. 3 GlüStV)

Integritätsschützenden Charakter haben ferner die **Inkompatibilitätsregelungen** nach § 21 Abs. 3 Satz 1 und 2 GlüStV sowie die behördliche **Ermächtigung** nach § 21 Abs. 3 Satz 3 GlüStV, „*weitere geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Wettmanipulationen wie die Einrichtung eines Frühwarnsystems verlangen*“

---

180 Den Ausschluss von Veranstaltungen, an denen ausschließlich Minderjährige teilnehmen, verfolgt Frankreich, während Dänemark bereits Wetten auf Sportveranstaltungen untersagt, an denen (überhaupt) Jugendliche unter 18 Jahren teilnehmen; gemäß Durchführungsverordnung Nr. 65 vom 25. Januar 2012 über terrestrische Wetten, Abschnitt 8; Durchführungsverordnung Nr. 66 vom 25. Januar 2012 zur Bereitstellung von Online-Wetten, Abschnitt 23.

---

zu dürfen. Zwar wurden die Vorschriften im Rahmen des Konzessionsmodells (weitgehend) nicht umgesetzt. Allerdings sind sie generell dazu **geeignet**, einen **wirkräftigen** Integritätsbeitrag zu leisten.

#### 6.4.3.1 Inkompatibilitätsvorschriften

Die **Inkompatibilitätsregelungen** des § 21 Abs. 3 Satz 1 und 2 GlüStV bewirken eine **sinnhafte Distanz** zwischen **Sportveranstaltern** zu **Sportwettenveranstaltern** und zwischen **Sportbeteiligten** zu **Sportwettlern**. Damit wird bereits der Anschein von Interessenkollisionen und dem Entstehen von Manipulationsrisiken vorgebeugt. Dies entspricht die Zielsetzung des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV zur Gefahrenvorsorge.

Der **organisierte Sport** entspricht diesen Vorstellungen bereits ohne gesetzliche Verpflichtungen. Grundlage seiner Praxis sind seine selbst gesetzten Regularien. In diesen finden sich weitreichende Wettverbote für Sportbeteiligte. So hat etwa der **Deutsche Fußball-Bund e. V.** seine Regularien nach den Wettskandalen um den Schiedsrichter Hoyzer umfänglich überarbeitet. § 1 Nr. 2 seiner Rechts- und Verfahrensordnung untersagt allen Spielern, Trainern und Funktionsträgern von Vereinen und Tochtergesellschaften – Letztgenannten nur, wenn sie unmittelbar auf den Spielbetrieb einwirken können –, auf Gewinnerzielung gerichtete Sportwetten – selbst oder durch Dritte, insbesondere nahe Angehörige, für eigene oder fremde Rechnung – auf den Ausgang oder den Verlauf von Fußballspielen oder Fußballwettbewerben, an denen ihre Mannschaften mittelbar oder unmittelbar beteiligt sind, abzuschließen oder dieses zu versuchen (zum Sinn und Zweck dieser Verbote vgl. Lammert, 2014: 85 ff.). Diese Vorschriften werden flankiert durch Informationspflichten bei Manipulationsverdacht sowie speziellen Manipulationsverboten, die im Wege der Fußballgerichtsbarkeit durchgesetzt werden.

**Vergleichbare Regularien** und **Streitschlichtungsinstanzen** bestehen in anderen Sportarten. Als Leitfaden für die Sportorganisationen und Ligen dient ihnen ein **Anti-Manipulations-Code** (Nolte und Martin, 2015). Er gibt zahlreiche Empfehlungen und Hilfestellungen für solche Sportorganisationen sowie Ligen, die bislang noch keine oder nur rudimentäre Klauseln zur Vermeidung von Manipulationsrisiken besitzen. Die Deutsche Eishockey-Liga sowie die Basketball-Liga

---

haben ihre Regularien bereits angepasst. Weitere Sportarten und Ligen werden diesen Beispielen auch ohne behördliche Verpflichtungen nachkommen.

### 6.4.3.2 Einrichtung eines Frühwarnsystems

Sinnhaft erscheint ferner die behördliche Befugnis nach § 21 Abs. 3 Satz 2 GlüStV, **„weitere geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Wettmanipulationen“** verlangen zu dürfen. Sie richtet sich an die (konzessionierten) Veranstalter von Sportwetten und die in deren Vertriebssystem eingeschalteten Vermittler.<sup>181</sup> Damit bindet sie weitere zentrale Akteure in den **Integritätsschutz** zur Vermeidung von Spielmanipulationen mit ein. Gleichwohl leisten Sportwettenanbieter schon jetzt sowie ohne behördliche Verpflichtungen zahlreiche Maßnahmen zur Prävention und Information über Manipulationsgefahren auf eigene Kosten.

Dies gilt insbesondere für den Anschluss von Sportwettenanbietern, Sportorganisationen sowie Ligen an **Frühwarnsysteme**. Zu deren Einrichtung ermächtigt § 21 Abs. 3 Satz 2 GlüStV. Dies erscheint sinnhaft. Denn Frühwarnsysteme liefern den Anbietern und den Sportverbänden sowie Ligen **sinnvolle** Dienstleistungen zur Aufklärung von Wettmanipulationen. Hierzu gehört etwa das *Fraud Detection System* (FDS) des Unternehmens Sportradar. Mit diesen können aus Wettquotenverläufen bzw. -anpassungen Erkenntnisse über Manipulationen gewonnen werden. Das System vergleicht die Veränderungen des Quotenverlaufs jeder einzelnen Wettart mit der im Vorfeld errechneten Quote und schlägt im Falle einer bestimmten Abweichung Alarm (Koerl, 2012: 9, 18 ff.).

**Missverständlich** an der Befugnis des § 21 Abs. 3 Satz 2 GlüStV 2012 erscheint allein dessen Formulierung. So wird mit der Verwendung des Begriffs **„Frühwarnsystem“** sowie dessen Einrichtung zur **„Vermeidung von Wettmanipulationen“** eine Maßnahme zur **unmittelbaren** Gefahrenabwehr suggeriert. Dies können Frühwarnsysteme nach ihrem eigenen Verständnis indes nicht leisten. Ihr primärer Nutzen besteht eher darin, begangene oder versuchte Manipulationen **aufdecken zu helfen**, um auf diese Weise **mittelbare** Prävention zu leisten. So reagieren die maßgeblichen Wettanalysten von **„Frühwarnsystemen“** erst bei Quotenabweichungen. Sie sehen sich daraufhin das Spiel im Detail an. Danach

---

181 So Hilf und Umbach, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 21 GlüStV, Rn. 43.

suchen sie zunächst nach sportlich plausiblen Gründen für die Abweichung. Finden sie keine, gehen sie von einer Manipulation aus. Die **Manipulation des Spiels** als solche lässt sich aber zu diesem **Zeitpunkt** nicht mehr vermeiden. Der nachweisbare Nutzen des „Frühwarnsystems“ liegt also im Kern darin, Informationen über die am Spiel beteiligten Mannschaften zu sammeln, zu analysieren und diese Daten in einem Bericht dem jeweiligen Verband zur Verfügung zu stellen, um auf diese Weise manipulierte bzw. manipulationsverdächtige Spiele **aufzudecken** bzw. etwaige Informationen an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten.

Einen **direkten** Vermeidungseffekt haben Frühwarnsysteme damit zwar nicht. Sie erhöhen aber das **nachträgliche Entdeckungsrisiko** signifikant und wirken auf diese Weise in **mittelbarer** Weise präventiv. Dies sieht der **Sportbeirat** genauso. Auf die Frage „*Inwieweit sind Sie der Ansicht, dass die Befugnis der Behörden, von Sportwettenanbietern die Einrichtung eines Frühwarnsystems verlangen zu dürfen, zur Vermeidung von Wettmanipulationen sinnvoll ist?*“ antworteten sechs Mitglieder mit „**überwiegend**“ und zwei mit „**völlig**“ (Nolte und Wördehoff, 2017: Frage 10).

Die Plausibilität der von Frühwarnsystemen generierten Ergebnisse ist zwischenzeitlich sportgerichtlich anerkannt. Sie betonte der **Internationale Sportgerichtshof** CAS erst jüngst. Er bestätigte, dass die Feststellungen und Analysen nach dem *UEFA Betting Fraud Detection System* als Beweismittel dazu beitragen können, das in einem Sportgerichtsverfahren notwendige Beweismaß zur Annahme von Spielmanipulationen<sup>182</sup> zu erfüllen. Damit kommt Frühwarnsystemen auch eine verfahrensrechtliche Bedeutung zu. Diese stärkt ihre (mittelbar) integritätsschützende Funktion. Die von ihnen gewonnenen Erkenntnisse tragen schließlich zur **beweiskräftigen** Aufdeckung von Betrugereien bei und haben insofern eine abschreckende Wirkung.

---

182 CAS 2016/A/4650, para. 64: „comfortable satisfaction“ = „greater than a mere balance of probability but less than a proof beyond a reasonable doubt“ (CAS 2014/A/3625, para. 131-132 of abstract published on the CAS website, with further references to CAS 2009/A/1920, CAS 2013/A/3258, CAS 2010/A/2267, CAS 2010/A/2172).

---

#### 6.4.4 Werberestriktionen (§ 5 GlüStV)

Art und Umfang der **Werbung** für Sportwetten ist an den **Zielen** des GlüStV **auszurichten**. Dies ordnet § 5 Abs. 1 GlüStV explizit an. Zu den werberelevanten Zielen des GlüStV gehören neben der Verhinderung des Entstehens von Glücksspiel- und Wettsucht gemäß § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV auch die Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz nach § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV sowie nicht zuletzt die **Lenkung** des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen im Sinne von § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV. Letztgenanntes ist eine **zwingende Voraussetzung für die Vorbeugung von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs** beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten nach § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV. Deshalb haben auch die Vorschriften zur Werbung eine mittelbar integritätsschützende Bedeutung.

Zur besseren Zielerreichung, insbesondere der Lenkung des natürlichen Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen, gibt § 5 Abs. 3 Satz 2 GlüStV den Ländern die **Befugnis**, Werbung für Sportwetten im **Internet** und im **Fernsehen** ausnahmsweise bzw. abweichend von dem insofern bestehenden grundsätzlichen Verbot (§ 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV) zu erlauben. Die Reichweite dieser ausnahmsweisen Erlaubnis ist allerdings **signifikant** dadurch **begrenzt**, dass *„Werbung für Sportwetten im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen auf dieses Sportereignis nicht zulässig“* sein soll.

Die Ausrichtung der Werbung an den **Zielen** des GlüStV ist sinnhaft, wenngleich dessen ausdrückliche Betonung in § 5 Abs. 1 GlüStV einen eher *deklaratorischen* Charakter besitzen dürfte, da es den Regulierungszielen wesensimmanent ist, dass sie zur Auslegung und Anwendung aller Maßnahmen des GlüStV *per se* dienen. **Positiv** zu bewerten ist ferner die in den Vorschriften der § 5 Abs. 1 GlüStV i. V. m. § 5 Abs. 3 Satz 2 GlüStV zum Ausdruck kommende Erkenntnis der Länder, dass Werbung für Sportwetten im Internet sowie im Fernsehen für die Lenkung des Spieltriebs auf das geordnete und überwachte Angebot von **unverzichtbarer** Bedeutung ist. Denn erst durch die Kanalisierung des Angebots können die Maßnahmen des GlüStV zur Vorbeugung von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beitragen. Allerdings ist die Ermächtigung des § 5 Abs. 3 GlüStV im Bereich von Sportwetten in Ermangelung einer Konzessionierung

---

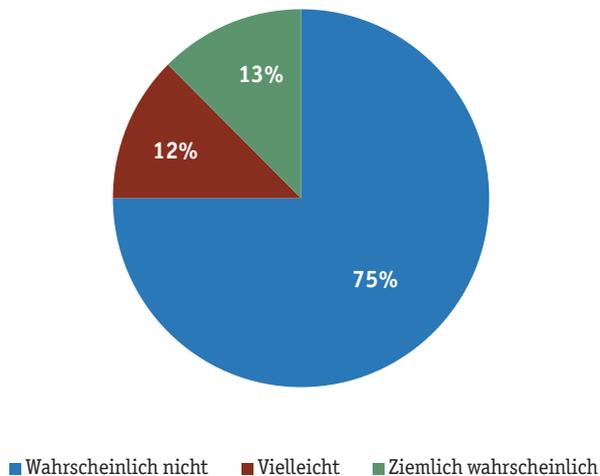
**wirkungslos geblieben.**

Ungeachtet dessen erscheint auch die Konzeption der Bewerbbarkeit von Sportwetten nach § 5 Abs. 3 GlüStV in der Sache **verfehlt**. Denn sie schadet einem lenkungsbedingten Integritätsschutz mehr, als sie ihm nützt. Dies ergibt sich aus Folgendem: Die Erlaubniserteilung zur Werbung für Sportwetten im Internet und im Fernsehen nach § 5 Abs. 3 Satz 2 GlüStV ist lediglich in das (pflichtgemäße) **Ermessen** der Länder gestellt („können“) und dürfte durch die einleitende Formulierung der Erlaubnis („Davon abweichend ...“) zudem als **Ausnahme** von dem regelmäßigen Verbot nach § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2012 zu verstehen sein (sog. „Ausnahme- bzw. Dispensermessen“). Daraus folgt, dass ein Antragsteller selbst dann **keinen Anspruch** auf die Erteilung einer Werbeerlaubnis nach § 5 Abs. 3 Satz 2 GlüStV besitzt, wenn er über eine Konzession zur Veranstaltung und/oder Vermittlung von Sportwetten verfügen würde und zudem seine Werbekonzepte allen Zielsetzungen des GlüStV entsprächen. Denn selbst in dieser Konstellation bleibt es beim normierten „Ausnahmeermessen“, das sich weder in ein *intendiertes* Ermessen noch gar in eine Soll-Vorschrift uminterpretieren lässt. Dies konterkariert indes die mit einer Werbung beabsichtigte Information der Verbraucher über legale Angebote zum Zwecke der Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen als notwendige Voraussetzung eines vorbeugenden Integritätsschutzes. Ähnliches gilt für die **absoluten Grenzen** etwaiger Erlaubnisse zur Bewerbbarkeit von Sportwetten im Internet und im Fernsehen. So steht insbesondere das in § 5 Abs. 3 Satz 3 GlüStV normierte **Verbot für Sportwetten** im Fernsehen **unmittelbar vor und während der Live-Übertragung** von Sportereignissen auf dieses Sportereignis im Widerspruch zum Ziel der Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs in überwachte Bahnen. Denn ungeachtet der Schwierigkeiten, wie man diese Formulierung genau verstehen und wie eng oder weit man sie auslegen möchte, ist Werbung im Kontext mit Live-Übertragungen im besonderen Maße dazu geeignet, auf das legale Angebot hinzuweisen. Für die Ermöglichung von Werbung im Kontext von Live-Übertragungen spricht ferner umso mehr, als dass es vor allem in der ersten Phase einer angestrebten Öffnung des Sportwettenmarktes darauf ankommt, zwischen konzessionierten und illegalen Anbietern von Sportwetten unterscheiden zu können. Deshalb sind auch die normierten Restriktionen des § 5 Abs. 3 Satz 3 GlüStV **kontraproduktiv**, um einen lenkungsbedingten Integritätsschutz zu leisten.

---

Diese Ansicht wird von den Mitgliedern des Sportbeirats ganz überwiegend geteilt. Auf die Frage „Inwieweit sind Sie der Auffassung, dass das im Glücksspielstaatsvertrag verankerte Verbot von Werbung für erlaubte Sportwetten im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung auf dieses Sportereignis zur Lenkung des Spieltriebes auf erlaubte Angebote sinnvoll ist?“ antworteten schließlich sechs von acht Mitgliedern mit „**wahrscheinlich nicht**“:

**Abbildung 6-2: Befragung des Sportbeirats: Sinnhaftigkeit des Werbeverbots**



Quelle: Nolte und Würdehoff, 2017: Frage 9.

### 6.4.5 Sportbeirat

Zur **Umsetzung** des **Integritätsschutzes** wurde nicht zuletzt ein **Beirat des Sportes** (Sportbeirat) geschaffen. Dessen Einrichtung ergibt sich nicht direkt aus dem GlüStV. Sie beruht vielmehr auf den §§ 15 f. der Verwaltungsvereinbarung vom 23. Mai 2012 über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht nach § 9 Abs. 3, die ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a und die Einrichtung des

Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag (Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag – VwVGlüStV) sowie auf der Geschäfts- und Verfahrensordnung des Sportbeirats vom 10. Oktober 2012 (GO Sportbeirat).

#### 6.4.5.1 Konstruktion des Sportbeirats

Die **Konstruktion** des **Sportbeirats**, insbesondere seine Funktionen, Aufgaben und seine Zusammensetzung, dürfte auf Forderungen des **organisierten Sports** im Rahmen der Evaluierung des früheren Glücksspielstaatsvertrages im Jahre 2010 zurückgehen. In deren Rahmen plädierte er für eine institutionelle Vertretung und empfahl die Einrichtung einer „*Kommission zur Sicherung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs (KIS)*“. Diese sollte insbesondere mit Mitsprachebefugnissen bei **Art und Zuschnitt zulässiger Sportwetten** ausgestattet werden (Nolte, 2012: 115, 127, 137). Die heutige **Konstruktion** des Sportbeirats entspricht diesen Vorstellungen weitgehend. Allerdings sind die Mitsprachebefugnisse weniger konstitutiv ausgestaltet. So hat der heutige Sportbeirat (lediglich) **unterstützende** und **beratende Funktion** für die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden.

Diese Funktionen erscheinen seinen Mitgliedern gleichwohl **sinnvoll** zu sein, um Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen. Auf die entsprechende Frage „*Halten Sie die Einrichtung des Sportbeirats zur Beratung der Länder dem Grunde nach für sinnvoll, um Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen?*“ antworteten sieben seiner Mitglieder mit „**ziemlich wahrscheinlich**“ bzw. mit „**ganz sicher**“ (Nolte und Würdehoff, 2017: Frage 7).

Die gesetzlichen **Aufgaben** des Sportbeirats sind hierbei äußerst weit: Sie erstrecken sich nach § 1 Nr. 1 bis 3 GO Sportbeirat auf das „*Konzessionsverfahren*“, auf die „*den Sport betreffende(n) Fragen, insbesondere hinsichtlich der Integrität des sportlichen Wettbewerbs*“, sowie auf die „*Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages nach § 32 Satz 1 GlüStV 2012, insbesondere hinsichtlich des Ziels nach § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV 2012*“ (§ 15 VwVGlüStV; § 1 Abs. 1 GO Sportbeirat).

---

Aus diesen Zuschreibungen folgt zum Ersten die **elementare Bedeutung** des Sportbeirats für die Zielerreichung nach § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV. Zum Zweiten hat der Sportbeirat auch eine **allgemeine** Unterstützung- und Beratungsfunktionen in Konzessionsverfahren, im Rahmen der ihn betreffenden Fragen sowie bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages. Dies ergibt sich aus dem Umkehrschluss zu seinen besonderen Funktionen („*insbesondere*“) für die Zielerreichung nach § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV.

Die Aufgabenzuschreibungen halten die Mitglieder des Sportbeirats für **sinnvoll**, um insbesondere Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs vorzubeugen. Auf die entsprechende Frage „*Halten Sie die bestehenden Aufgaben des Sportbeirats (Konzessionsverfahren, den Sport betreffende Fragen, insbesondere hinsichtlich der Integrität des sportlichen Wettbewerbs, Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags durch die Länder) für sinnvoll?*“ antworteten vier seiner Mitglieder mit „**ziemlich wahrscheinlich**“, weitere vier Mitglieder antworteten mit „**ganz sicher**“ (Nolte und Wördehoff, 2017: Frage 3).

Der Sportbeirat besteht aus neun **Mitgliedern** mit ausgewiesener **Erfahrung** und **Fachwissen** in dem Bereich Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten und juristischem Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts (§ 2 Abs. 1 GO Sportbeirat). Diese werden von dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz auf Vorschlag des Deutschen Olympischen Sportbundes e.V. (zwei Sitze), des Deutschen Fußball-Bundes e.V. und der Deutschen Fußball Liga GmbH (zusammen zwei Sitze) sowie der Stiftung Deutsche Sporthilfe und der Landessportbünde (zusammen fünf Sitze) für die Amtsdauer von sieben Jahren ernannt (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, Abs. 2 Satz 1 GO Sportbeirat). Diese **Zusammensetzung** bietet **gute Voraussetzungen** dafür, dass der Sportbeirat seiner gesetzlichen Aufgabe zur Unterstützung und Beratung der Glücksspielaufsicht, insbesondere zum Zwecke des vorbeugenden Integritätsschutzes, gerecht werden kann.

### 6.4.5.2 Kritik des Sportbeirats

Dass der Sportbeirat **zentrale Beiträge** zur Zielerreichung des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV zu leisten vermag, dürfte mit Blick auf dessen Kompetenzen unbestritten sein. Das Kernproblem bestand indes darin, dass die Länder das **vorhandene Potenzial** des Sportbeirats **nicht** annähernd abriefen. In diese Richtung zielt die **zentrale Kritik** seiner Mitglieder. Sie ist in mehrfacher Hinsicht **berechtigt**: Zum ersten **fragten** die Länder den Sportbeirat im Konzessionsverfahren nur „selten“ um Rat. Zwei seiner Mitglieder hatten sogar den Eindruck, dass der Sportbeirat im Konzessionsverfahren überhaupt nicht („nie“) um Unterstützung und Beratung gebeten wurde:

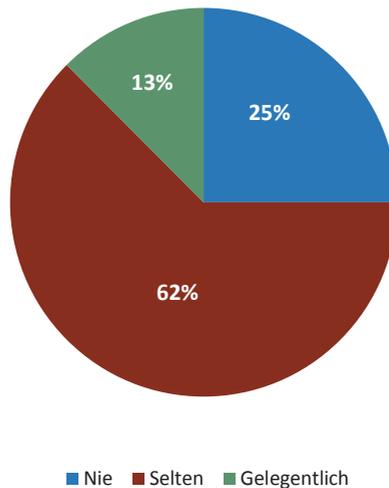
**Abbildung 6-3: Befragung des Sportbeirats: Beteiligung Sportbeirat**



Quelle: Nolte und Würdehoff, 2017: Frage 4.

Diese Erfahrungen stehen im **diametralen Widerspruch** zu den Funktionen und Aufgaben, die dem Sportbeirat durch die Länder zugewiesen wurden. Eine **offizielle Begründung**, warum der Sportbeirat im Konzessionsverfahren nach Ansicht seiner Mitglieder nur „selten“ um Unterstützung und Beratung gebeten wurde, lieferten die Länder bis heute **nicht**. Dies erstaunt umso mehr, als die **signifikanten Probleme** im Konzessionsverfahren einen objektiven Anlass dafür geliefert hätten, die Expertise des Sportbeirats (zumindest öfter) einzuholen. Dieser Ansicht ist auch der Sportbeirat. Die ganz überwiegende Zahl seiner Mitglieder sagte, dass „*der Sportbeirat im Konzessionsverfahren öfter durch die Länder (hätte) befragt werden sollen*“:

**Abbildung 6-4: Befragung des Sportbeirats: Häufigkeit der Beteiligung des Sportbeirats**



Quelle: Nolte und Würdehoff, 2017: Frage 5.

Als **besonders misslich** erwies sich, dass der Sportbeirat nicht nur den Eindruck hatte, viel zu selten um Rat nachgefragt zu werden. **Sämtliche Mitglieder des Sportbeirats**, die an der Befragung im Rahmen dieser faktenbasierten Evaluierung teilnahmen, hatten vor allem auch den Eindruck, dass die Länder die (selten nachgefragte) Kritik des Sportbeirats an den **signifikanten Mängeln** des Konzessionsvergabeverfahrens, insbesondere an der Begrenzung der Zahl der Konzessionen auf 20, **überhaupt nicht** zur Kenntnis nahmen (Nolte und Würdehoff, 2017: Frage 5).

Dieser Eindruck beruhte nicht zuletzt auf dem Umstand, dass die Kritik des Sportbeirats an den offenkundigen Mängeln des Konzessionsmodells ebenso wenig Eingang in den Zwischenbericht der Länder zur Evaluierung des Staatsvertrages fand wie seine Vorstellungen, das bisherige Konzessionsmodell durch ein **qualitatives Erlaubnisverfahren** zu ersetzen. Die maßgeblichen Passagen seiner schriftlichen Stellungnahme (um die die Länder ersuchten) wurden **schlicht gestrichen**. Dies empfand der Sportbeirat als eine gezielte Brüskierung durch das Glücksspielkollegium. Deshalb gelangte er zu dem Schluss, dass die Wahrnehmung seiner Aufgaben zum damaligen Zeitpunkt weder **möglich** noch **erwünscht** sei. Es veranlasste ihn dazu, aus Protest seine Tätigkeit für zwei Jahre von Anfang 2015 bis Anfang 2017 für zwei Jahre ruhen zu lassen.<sup>183</sup>

Im Übrigen musste der Sportbeirat den **Eindruck** gewinnen, dass seine Expertise **nicht ernsthaft** durch die Glücksspielaufsicht nachgefragt wurde. Dies ergibt sich aus den Antworten seiner Mitglieder auf die Frage im Rahmen dieser faktenbasierten Evaluierung, wie *„häufig“ (haben) die Länder den Sportbeirat bei sonstigen den Sport betreffenden Fragen, insbesondere hinsichtlich des Integritätsschutzes (z. B. bei der Frage zulässiger Sportwettenangebote), um Rat gebeten“* hätten (Nolte und Würdehoff, 2017: Frage 6).

Seine seltenen, aber umso dezidierteren **Stellungnahmen** etwa zur **Bewertbarkeit** von Gegenständen nach § 5 GlüStV sowie zur **Bewerbbarkeit** von Sportwetten nach § 5 GlüStV verfielen **nicht**. Dies ist umso bemerkenswerter, als die

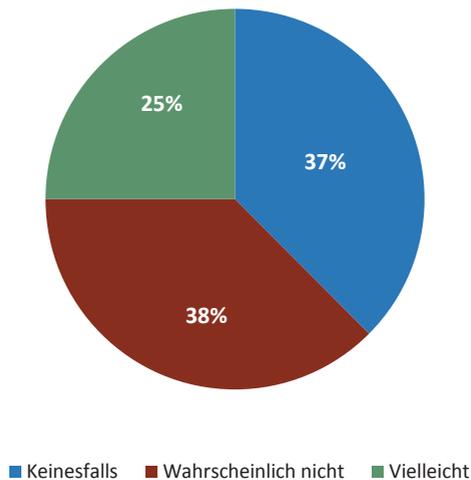
---

183 Vgl. [https://www.dosb.de/de/sportentwicklung/sportentwicklungsnews/detail/news/sportbeirat\\_des\\_gluecksspiel\\_kollegiums\\_legt\\_arbeit\\_vorerst\\_nieder/](https://www.dosb.de/de/sportentwicklung/sportentwicklungsnews/detail/news/sportbeirat_des_gluecksspiel_kollegiums_legt_arbeit_vorerst_nieder/), abgerufen am 21. Februar 2017.

Länder bei der Formulierung der §§ 21, 5 GlüStV offenbar nur marginale Vorstellungen davon hatten, wie die von ihnen verwendeten Begriffe voneinander abzugrenzen seien.

Letztlich ist der Sportbeirat auch im Rahmen der laufenden (Selbst-)Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags durch die Länder gemäß § 32 Satz 1 GlüStV **relativ skeptisch**, dass die Länder ihre bisherige Haltung geändert hätten. Auf die Frage „Inwieweit haben Sie den Eindruck, dass die Länder die Positionen des Sportbeirats durch gezielte Fragen im Rahmen ihrer Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages hinreichend einbeziehen?“ antworteten die Mitglieder des Sportbeirats im Rahmen dieser faktenbasierten Evaluierung jedenfalls **äußerst zurückhaltend**:

**Abbildung 6-5: Befragung des Sportbeirats: Beteiligung des Sportbeirats an der Evaluierung des GlüStV**



Quelle: Nolte und Würdehoff, 2017: Frage 12.

Allein dies dürfte es rechtfertigen, den Ansichten des Sportbeirats durch diese faktenbasierte Evaluierung eine angemessene Stimme zu verleihen. Schließlich hat der Sport ein **ureigenes Interesse** daran, die Integrität seiner sportlichen Wettbewerbe zu schützen. Zu diesem Zweck unternimmt er zahlreiche, kostenintensive Selbstschutzmaßnahmen. Hierzu gehören nicht nur die zuvor erwähnten **Anti-Manipulations-Klauseln** in eigenen Regelwerken einschließlich derer ständigen Anwendung vor Sportgerichten. Auch die Einrichtung von **Ombudsmen** als Ansprechpartner für Sportbeteiligte in Verdachtsfällen der Manipulation sowie die Durchführung vielfältiger und nachhaltiger **Präventionsmaßnahmen** etwa des organisierten Fußballsports zählen dazu.

Die **Kosten** für diese **Überwachungsmaßnahmen** trägt der organisierte Sport derzeit selbst. Deshalb plädiert er weiterhin mit Nachdruck für eine angemessene Beteiligung an den **fiskalischen** Erträgen von Sportwetten. Diese Beteiligung versteht der Sportbeirat als Kompensation seiner Maßnahmen zur **Abwehr der Manipulationsrisiken** sowie vielfältigen **Eigenleistungen** zur Schaffung der **Voraussetzungen** für bewettbare Angebote. Auf die Frage *„Inwieweit sind Sie der Ansicht, dass eine Finanzierungsgarantie aus den fiskalischen Erträgen von Sportwetten zugunsten des gemeinnützigen Sports angemessen ist, um die Eigenleistungen des organisierten Sports zur Schaffung der Voraussetzungen für bewettbare Angebote und die Abwehr der Risiken für die Manipulation seiner Wettbewerbe zu kompensieren?“* antworteten schließlich sechs seiner Mitglieder mit „**völlig**“ und zwei mit „**überwiegend**“ (Nolte und Wördehoff, 2017: Frage 119).

## 7 BESTANDSAUFNAHME DER GLÜCKSSPIELADMINISTRATION IN DEUTSCHLAND

*Gregor Kirchhof*

### 7.1 Drängende Reformaufträge<sup>184</sup>

Die Evaluierung des GlüStV, die sich die vorliegende Studie zum Auftrag gemacht hat, kommt zur rechten Zeit. Im Oktober 2016 haben die Regierungschefs der Länder auf ihrer Jahreskonferenz (nachfolgend „Jahreskonferenz 2016“)<sup>185</sup> kleinere Änderungen des GlüStV beschlossen (2. GlüÄndStV)<sup>186</sup>, die zum 1. Januar 2018 in Kraft treten sollen (Art. 2 Abs. 1 2. GlüÄndStV). Bis dahin wollen die Ministerpräsidenten über eine weitergehende Reform des Glücksspielrechts nachdenken. Zwei Reformnotwendigkeiten wurden ausdrücklich betont. Das Internetglücksspiel sei wirksamer zu regeln. Zudem wird erwogen, die Entscheidungsstruktur im Glücksspielrecht grundlegend zu ändern (Jahreskonferenz 2016, Nr. 5; Art. 2 Abs. 4 2. GlüÄndStV). Dem Land Hessen wurde ein Sonderkündigungsrecht des Staatsvertrages bis zum 31. Dezember 2019 eingeräumt, wenn die Verhandlungen über diese Themen *„nicht mit einer Zustimmung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2019 abgeschlossen sind.“* (Jahreskonferenz 2016, Nr. 3; Art. 2 Abs. 4 2. GlüÄndStV).

Im Folgenden sollen die Entscheidungsstrukturen im Glücksspielwesen erörtert werden. Das Glücksspielkollegium, das zentrale Gremium im Glücksspielrecht, verletzt das Grundgesetz. Dieser Verfassungsbruch wird schon seit längerer Zeit

184 Wir danken Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M., Universität Augsburg, für diesen „Gastbeitrag“. Das Kapitel beruht insbesondere auf folgenden Veröffentlichungen des Autors: G. Kirchhof, 2016a; G. Kirchhof, 2016b: 124 ff.

185 Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 26. bis 28. Oktober 2016 in Rostock, Ergebnisprotokoll, TOP 5 Glücksspiel, Stand: 28. Oktober 2016, verfügbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-4446.pdf>, abgerufen am 6. Februar 2017.

186 Entwurf, Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages, Stand: 28. Oktober 2016, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2016&num=590&dLang=DE>, abgerufen am 6. Februar 2017.

diskutiert und wurde insbesondere vom HessVGh und in Teilen vom BayVerfGH bestätigt.<sup>187</sup> Die gesamten Entscheidungsstrukturen im Glücksspielwesen sind von Verfassungen wegen zu reformieren. Die von den Regierungschefs jüngst beschlossenen Änderungen des Glücksspielstaatsvertrages heilen den Verfassungsverstoß nicht. Es stellt sich die Frage, wie die Entscheidungsstrukturen im Glücksspielwesen in das Maß der Verfassung zu führen sind.

## **7.2 Das Glücksspielkollegium verletzt das Demokratieprinzip**

### **7.2.1 Das Glücksspielkollegium**

Der Glücksspielstaatsvertrag regelt das Glücksspiel in den behandelten Rechtsfragen bundeseinheitlich. Der Vertrag will die Spieler und insbesondere die Jugend schützen, Spielsucht bekämpfen, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherstellen und das Glücksspiel in geordnete und überwachte Bahnen lenken (§ 1, § 10 Abs. 1 GlüStV). Das Glücksspielkollegium trifft die maßgeblichen Beschlüsse, entscheidet verbindlich über Konzessionen, Erlaubnisse, die zulässige Werbung und Maßnahmen der Glücksspielaufsicht (§ 9a Abs. 1 bis 3, 8 GlüStV, § 1 VwVGlüStV). Es besteht aus 16 Vertretern der Bundesländer (§ 9a Abs. 6 GlüStV; § 2 Abs. 1 VwVGlüStV). Die Verfahren sind nicht öffentlich (§ 2 Abs. 4 VwVGlüStV). Gegenüber dem Bürger tritt das Kollegium nicht unmittelbar auf. Nach außen handelt je nach der zu entscheidenden Rechtsfrage eine Glücksspielaufsichtsbehörde eines Bundeslandes mit Wirkung für alle Länder (§ 9a Abs. 3, 1 und 2, 5, 8, § 19 Abs. 2 GlüStV). Die Beschlüsse des Kollegiums sind für die handelnden

---

187 HessVGh, Beschluss vom 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15, NVwZ 2016, 171 – Konzessionsvergabe für Sportwetten; BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 – Glücksspielstaatsvertrag; vgl. zuvor mit unterschiedlichen Begründungen: Degenhart, 2011; Würtenberger, 2014; G. Kirchhof, 2016a; G. Kirchhof, 2015: 301 ff.; G. Kirchhof, 2016b: 124 ff.; gegen eine Grundgesetzverletzung: Windoffer, 2012: 257; Dietlein, 2015b.

---

Landesbehörden bindend (§ 9a Abs. 8 Satz 4 GlüStV).<sup>188</sup> Das Glücksspielkollegium entscheidet – und hieran entzündete sich die verfassungsrechtliche Diskussion – mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder.<sup>189</sup>

## 7.2.2 Bundesstaatliche Kompetenzordnung

Das Grundgesetz weist die Ausübung der staatlichen Befugnisse dem Bund oder den Ländern zu. „*Tertium non datur*“ (Isensee, 2009: § 126, Rn. 172). Die Länder dürfen kein unzulässig verselbstständigtes Rechtssubjekt schaffen, das für alle Länder verbindlich handelt, nach außen auftritt und Rechte erwerben sowie Verbindlichkeiten eingehen kann (Rudolf, 2008: § 141, Rn. 52).<sup>190</sup> Das Glücksspielkollegium tritt in aller Regel. nicht nach außen auf. Es trifft aber die maßgeblichen Entscheidungen im Glücksspielwesen, die die Landesbehörden binden und von diesen umgesetzt werden. Insoweit ist die Zusammenarbeit der Länder verselbstständig. Daher stellt sich die Frage, ob durch das Kollegium eine unzulässig verselbstständigte Länderkooperation geschaffen wird.

Das Glücksspielkollegium entscheidet verbindlich mit Zwei-Drittel-Mehrheit. Ein Beschluss kann folglich gegen den Willen eines Landes getroffen werden. Kein Land hat einen solchen Einfluss, dass ihm die Entscheidungen des Kollegiums zugerechnet werden können. Als Verwaltungsträger kommt – in den Worten des HessVGH – „(allenfalls) die Gesamtheit der Länder“ oder „eine Ländermehrheit in

188 Der HessVGH, Beschluss vom 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15, NVwZ 2016, 171 (Rn. 38) – Konzessionsvergabe für Sportwetten, führt sodann aus: „Insoweit ist das Glücksspielkollegium auch kein der jeweiligen Landesbehörde ‚dienendes Organ‘ (§ 9a Abs. 5 Satz 2 GlüStV). Denn ein Organ ist eine einem Verwaltungsträger eingegliederte, lediglich organisatorisch selbständige Einrichtung, die die Zuständigkeiten dieses Verwaltungsträgers wahrzunehmen hat. Das Glücksspielkollegium ist jedoch weder ein dem Bund noch einem der Länder eingegliedertes Organ, sondern vielmehr eine Einrichtung eigener Art.“ Der BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 (Rn. 151) – Glücksspielstaatsvertrag, bezeichnet die handelnden Landesbehörden als „Ausführungsorgane“ des Kollegiums. Insges. Pagenkopf, 2012: 2918 ff.; Würtenberger, 2014: 25 f.; G. Kirchhof, 2016a: 44. f.; G. Kirchhof, 2016b: 124 ff.

189 § 9a Abs. 8 Satz 1 GlüStV; § 6 Abs. 2 Satz 2 VwVGlüStV; vgl. insges. HessVGH, Beschluss vom 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15, NVwZ 2016, 171 (Rn. 33 ff.) – Konzessionsvergabe für Sportwetten.

190 Vgl. hierzu auch F. Kirchhof, 2009: GG, Art. 83, Rn. 85; insges. Nettesheim, 2004: 363, (377 ff., 387 ff.); Pietzcker, 1988: 17 (62 ff. m. w. H.); Oeter, 1971: 116 ff.; Groß, 1969: 125 (insbes. 125 f.); Zacher, 1971: 321 (insbes. 323 f.); Schneider, 1961: 1 (20 ff.).

*Betracht.*“ Damit werde „in Abweichung von der grundgesetzlichen Kompetenzordnung eine neue Ebene bundeseinheitlicher Verwaltung“ betreten und die bundesstaatliche Kompetenzordnung verletzt.<sup>191</sup> Der BayVerfGH lässt es demgegenüber verfassungsrechtlich genügen, wenn Entscheidungen im Rahmen einer Zusammenarbeit der Länder einem Hoheitsträger äußerlich zuzurechnen sind. Das jeweilige Land, das die verbindlichen Entscheidungen des Glücksspielkollegiums umsetzt, sei insofern verantwortlich. Das kompetenzrechtliche Maß sei zurückgenommen, weil es vor allem die Länder vor Übergriffen des Bundes schütze, jedenfalls vorübergehende und grundsätzlich rückholbare Kooperationen nicht verbiete.<sup>192</sup>

Die Gerichte entfalten den kompetenzrechtlichen Maßstab unterschiedlich. Solen in einer länderübergreifenden Zusammenarbeit Entscheidungen getroffen werden, bedarf es eines Beschlussgremiums. So stellt sich die verfassungsrechtliche Frage, welche gemeinsamen Entscheidungsgremien und Handlungsstrukturen in welchen Rechtsbereichen von den Bundesländern geschaffen werden dürfen. Würde eine Länderkooperation unzulässig verselbstständigt, würde die demokratische Legitimation verfassungswidrig zurückgenommen (F. Kirchhof, 2009: GG, Art. 83, Rn. 85). Dieser Maßstab hat klarere Konturen. Das Demokratieprinzip rückt daher in den Mittelpunkt der Erörterung.

### 7.2.3 Fehlende Aufsicht – der Verstoß gegen das Demokratieprinzip

Gemäß Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. „Das Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, ist der elementare Bestandteil des Demokratieprinzips. Der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist“ – so fährt das Bundesverfassungsgericht fort – „in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) verankert. Er gehört zu den durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG als un-

191 HessVGH, Beschluss vom 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15, NVwZ 2016, 171 (Rn. 37 ff., Zitat: Rn. 38) – Konzessionsvergabe für Sportwetten; Würtenerber, 2014: 52 ff., 55.

192 BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 (Rn. 142 ff.) – Glücksspielstaatsvertrag.

veränderbar festgelegten Grundsätzen des deutschen Verfassungsrechts.“ Das Demokratieprinzip – die individuelle Selbstbestimmung durch Wahlen – ist unantastbar, nicht abwägungsfähig. *„Die Bürger sind danach keiner politischen Gewalt unterworfen, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen.“*<sup>193</sup> Die personelle demokratische Legitimation kann unmittelbar durch Wahlen oder mittelbar durch Personalentscheidungen von personell demokratisch legitimierten Amtswaltern erfolgen (Böckenförde, 2004: § 24, Rn. 16; Schmidt-Aßmann, 2004: 92; jeweils m. w. H.). Die sachlich-inhaltliche Legitimation wird durch die Bindung an die Parlamentsgesetze (Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 GG). und durch die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament erreicht. *„Die Ausübung von Staatsgewalt ist dann demokratisch legitimiert, wenn sich die Bestellung der Amtsträger – personelle Legitimation vermittelnd – auf das Staatsvolk zurückführen lässt und das Handeln der Amtsträger selbst eine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation erfährt, d. h. die Amtsträger im Auftrag und nach Weisung der Regierung handeln und die Regierung damit in die Lage versetzen, die Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament zu übernehmen.“*<sup>194</sup> Das Bundesverfassungsgericht betont, dass eine funktionierende Aufsicht für die Demokratie maßgeblich ist – und zwar in den beiden zentralen Wegen demokratischer Legitimation, der Gesetzesbindung und der Wahl. Im Parlamentsgesetz kommt der Wille des Volkes zum Ausdruck (Ossenbühl, 2007: § 100, Rn. 4). Wenn grundsätzlich jeder Träger öffentlicher Gewalt beaufsichtigt wird, wird jede Gesetzesanwendung geprüft und die Gesetzesbindung gestärkt. In der hierarchischen Verwaltung kann – das ist die zweite Funktion – die Führungsebene über aufsichtliche Weisungen eine Entscheidung an sich ziehen. Geschehen erhebliche Fehler z. B. beim Vollzug des Sicherheitsrechts, kann letztlich der Minister verantwortlich gemacht werden. Bei großem politischen Druck muss er seinen Hut nehmen oder seine Partei um Stimmen bei der nächsten Wahl bängen. Mittelbar beeinflusst das Volk den Minis-

193 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u. a., BVerfGE 123, 267 (Rn. 208 ff., Zitate: 211, 212) – Lissabon.

194 BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2002 – 2 BvL 5/98, BVerfGE 107, 59 (Rn. 133) – Lippeverband; BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 – 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37 (Rn. 135) – Mitbestimmung Schleswig-Holstein: *„Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluß auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt.“* Insges. Böckenförde, 2004: § 24; Schmidt-Aßmann, 2004: 90 ff.

ter so durch die Wahl. Insgesamt muss der Wähler – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – *„wissen können, wen er wofür – auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme – verantwortlich machen kann.“*<sup>195</sup>

Das Glücksspielkollegium entscheidet mit qualifizierter Stimmenmehrheit. Einzelne Länder können überstimmt werden. Die in den Ländern bestehenden Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse greifen dann ins Leere. Eine effektive Aufsicht über das Gremium als Ganzes besteht nicht. Die Entscheidungen des Kollegiums können folglich weder personell noch sachlich-inhaltlich auf das Bundesvolk oder ein Landesvolk zurückgeführt werden. Das Glücksspielkollegium ist nicht hinreichend demokratisch legitimiert, das Demokratieprinzip wird verletzt.<sup>196</sup> Das Glücksspielwesen ist aus sich heraus kein Bereich, in dem auf das Aufsichtserfordernis verzichtet oder dieses zurückgenommen werden kann.<sup>197</sup>

Zu Recht betonen der HessVG<sup>198</sup> und der BayVerfGH, dass in der fehlenden Aufsicht über das Kollegium das demokratische Problem liege. Anders als der VGH ist der BayVerfGH jedoch der Ansicht, dass dies *„verfassungsrechtlich hinnehmbar“* sei, weil das Kollegium nur im Bereich des *„administrativen Vollzugs eines staatsvertraglichen Regelwerks“* handle und dabei *„keine Entscheidungen von erheblichem politischen Gewicht“* treffe. Dem Gremium werde *„trotz des hier bestehenden Ermessens“* kein *„glücksspielpolitischer Regulierungs- und Gestaltungsspielraum“* eröffnet.<sup>199</sup> Das bayerische Gericht verkennt, dass nicht das *politische* Gewicht der Entscheidungen, sondern ihre Grundrechtssensibilität und der eröffnete Ent-

195 BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04, BVerfGE 119, 331 (Rn. 158) – Arbeitslosengeld II.

196 HessVG, Beschluss vom 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15, NVwZ 2016, 171 (Rn. 45 f.) – Konzessionsvergabe für Sportwetten; G. Kirchhof, 2016a: 35 ff.; G. Kirchhof, 2016b: 124 ff.

197 Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 (Rn. 151 ff.) – Glücksspielstaatsvertrag; vgl. hierzu sogleich Kapitel 7.3.3 und insbes. Kapitel 7.4.

198 HessVG, Beschluss vom 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15, NVwZ 2016, 171 (Rn. 46) – Konzessionsvergabe für Sportwetten: *„Mit dem Glücksspielkollegium haben die Länder eine Institution geschaffen, die im grundrechtsrelevanten Bereich für alle Länder intern verbindliche Entscheidungen trifft, ohne jedoch in ihren Entscheidungen durch ein damit korrespondierendes System von Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen eingebunden zu sein.“*

199 BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 (Rn. 156) – Glücksspielstaatsvertrag; vgl. zu der vom bayerischen Gericht angenommenen *„gemeinschaftlichen Aufsicht“* sogleich Kapitel 7.3.3.

scheidungsraum maßgeblich sind. Das erforderliche demokratische Legitimationsniveau richtet sich nach der Art der staatlichen Tätigkeit.<sup>200</sup> Je tiefer die Verwaltung in Grundrechte eingreifen darf und je weiter ihre Entscheidungsräume sind, umso stärker muss sie demokratisch legitimiert sein (Böckenförde, 2004: § 24, Rn. 14; Schmidt-Aßmann, 2004: 87 ff.).

Das Bundesverfassungsgericht hat das bundesstaatliche Demokratieprinzip insbesondere im Verhältnis des Bundes zu den Ländern und Kommunen entfaltet.<sup>201</sup> Diese Vorgaben können daher nicht einfach eins zu eins auf eine Kooperation der Länder angewandt werden. Die Zusammenarbeit der Länder ist im kooperativen Bundesstaat selbstverständlich (Rudolf, 2008: § 141, Rn. 20; Voßkuhle, 1996: 395, 425 f.; Hesse, 1962: 21). Das Grundgesetz verbietet länderübergreifende Kooperationen nicht, setzt sie vielmehr voraus.<sup>202</sup> Die verfassungsrechtlichen Grenzen für Länderkooperationen sind daher ausgehend von den anerkannten Vorgaben eigenständig – bereichsspezifisch – weiterzuentwickeln. Die Länder haben einen Entscheidungsraum, ob sie Kooperationen eingehen und wie sie diese gestalten.<sup>203</sup> Das demokratische Legitimationsniveau darf aber nicht beiseitegeschoben werden. Die Gründe, die für eine Zusammenarbeit sprechen, können Abweichungen rechtfertigen. Eine vollständige Rücknahme der Maßstäbe ist nicht möglich. Dabei sind die allgemeinen Grundsätze zu beachten, nach denen sich das Maß des erforderlichen Legitimationsniveaus richtet. Hat die öffentliche Hand einen weiten Entscheidungsraum und ist sie befugt, erheblich in Grund-

200 BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04, BVerfGE 119, 331 (Rn. 158) – Arbeitslosengeld II; BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2002 – 2 BvL 5/98, BVerfGE 107, 59 (Rn. 132) – Lippeverband: „Für die Beurteilung, ob ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird, haben die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in der Literatur unterschiedenen Formen der institutionellen, funktionellen, sachlich-inhaltlichen und der personellen Legitimation nicht je für sich Bedeutung, sondern nur in ihrem Zusammenwirken. Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau.“ BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 – 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37 (Rn. 138 ff.) – Mitbestimmung Schleswig-Holstein; st. Rspr.

201 BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04, BVerfGE 119, 331 (Rn. 158 ff.) – Arbeitslosengeld II; BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2002 – 2 BvL 5/98, BVerfGE 107, 59 (Rn. 132 ff.) – Lippeverband.

202 Art. 91a ff. GG; vgl. insges. Rudolf, 2008: § 141 Rn. 25 ff. m. w. H.

203 BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04, BVerfGE 119, 331 (Rn. 159) – Arbeitslosengeld II; BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 1983 – 2 BvL 23/81, BVerfGE 61, 1 (Rn. 131) – Schornsteinfegerversorgung.

rechte einzugreifen, muss sie kraftvoll demokratisch legitimiert sein.

Das Glücksspielkollegium entscheidet verbindlich über Konzessionen, Erlaubnisse und die zulässige Werbung (§ 9a Abs. 1 bis 3, 8 GlüStV; § 1 VwVGlüStV). Diese Beschlüsse können – in den Worten des BayVerfGH – für die „*betroffenen Unternehmen große wirtschaftliche Bedeutung erlangen*“,<sup>204</sup> also erhebliche Grundrechtseingriffe bewirken. Die Berufsfreiheit ist regelmäßig auf der zweiten oder dritten Stufe betroffen.<sup>205</sup> Das Kollegium entscheidet in grundrechtssensiblen Bereichen.<sup>206</sup> Es hat dabei unbestimmte Rechtsbegriffe anzuwenden, wenn eine erweiterte Zuverlässigkeit, die Transparenz und Sicherheit des Glücksspiels (§ 4a Abs. 4 GlüStV), ein angepasstes Sozialkonzept (§ 4 Abs. 5 Nr. 4, § 6 GlüStV), eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung sowie eine Beeinträchtigung der zwischenstaatlichen Beziehungen (§ 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4; auch § 4b Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 GlüStV) zu konkretisieren sind. Diese Rechtsbegriffe eröffnen dem Kollegium weite Entscheidungsräume. Zu Recht wird allgemein für die Tatbestandsmerkmale der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betont, dass diese „*in hohem Maße auslegungsbedürftig und auslegungsfähig sind.*“ (Dietlein, Burgi und Hellermann, 2014: § 3, Rn. 45, 50, 55; Pieroth, Schlink und Kniessel, 2012: § 8, Rn. 48 ff.). Auch werden die weiten Beurteilungsräume bei der Prüfung einer Zuverlässigkeit<sup>207</sup> und Eignung (Bull und Mehde, 2015: 253) sowie bei Prognoseentscheidungen und Risikobewertungen im Bereich des Wirtschaftsrechts (Maurer, 2011: § 7, Rn. 41; Dietlein und Dünchheim, 2007: 70) hervorgehoben. Das Glücksspielkollegium verantwortet schließlich die Werberichtlinien (§§ 1, 6 VwVGlüStV; § 5 Abs. 4 GlüStV). Hinzu treten Einschätzungen, ob den Zielen des

204 BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 (Rn. 156) – Glücksspielstaatsvertrag; vgl. HessVGH, Beschluss vom 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15, NVwZ 2016, 171 (Rn. 30–33) – Konzessionsvergabe für Sportwetten.

205 Die „*Drei-Stufen-Theorie*“ (vgl. hierzu BVerfGE 7, 377, 405 [408]) wird zwar im Glücksspielrecht hinterfragt (Dietlein in: Dietlein, Hecker und Ruttig, Glücksspielrecht, Rn. 16 ff. m. w. H.). Objektive Zulassungsvoraussetzungen müssen aber auch hier durch wichtige Gemeinwohlbelange gerechtfertigt sein, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz strikt beachten und rechtsstaatlichen Konsistenzgebote folgen (BVerfG, Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, 276 (Rn. 94, 119 ff.) – Sportwettenmonopol).

206 HessVGH, Beschluss vom 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15, NVwZ 2016, 171 (Rn. 46) – Konzessionsvergabe für Sportwetten, spricht von einem „*grundrechtsrelevanten Bereich*“; insges. G. Kirchhof, 2016a: 19 f.; G. Kirchhof, 2015: 301 (302 f.); G. Kirchhof, 2016b: 124 ff.

207 Mit Blick auf das GastG Maurer, 2011: § 7, Rn. 29.

Vertrags (§ 1 GlüStV) gefolgt wird und Entscheidungen über Inhalts- und Nebenbestimmungen (§ 10a Abs. 4, § 4c Abs. 2 GlüStV). Zu Recht weisen der BayVerfGH<sup>208</sup> und weitere Gerichte<sup>209</sup> auf das im Glücksspielrecht bestehende behördliche Ermessen. Dem Glücksspielkollegium wird insgesamt ein weiter Entscheidungsraum auf Tatbestandsebene und Rechtsfolgenseite eröffnet.<sup>210</sup>

Das Glücksspielkollegium entscheidet verbindlich in grundrechtssensiblen Bereichen mit weiten Entscheidungsräumen. Die demokratischen Anforderungen sind nicht – wie es der BayVerfGH annimmt – gemindert, sondern erhöht. Die fehlende Aufsicht über das Kollegium als Ganzes ist daher nicht „*verfassungsrechtlich hinnehmbar*“,<sup>211</sup> sondern verfassungswidrig. Die Entscheidungen des Kollegiums werden nicht kontrolliert, die Gesetzesbindung wird nicht geprüft. Die Beschlüsse können keinem Land, keinem Minister und keiner Behörde zugerechnet werden. Die demokratische Gretchenfrage – wen mache ich verantwortlich, wen wähle ich ab, wenn ich eine Entscheidung nicht befürworte – bleibt unbeantwortet. Das Glücksspielkollegium verletzt auf Grund der fehlenden Aufsicht das Demokratieprinzip.

208 BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 (Rn. 156) – Glücksspielstaatsvertrag.

209 VG Berlin, Urteil vom 24. Februar 2015 – 23 K 390.14, Rn. 60; vgl. VG Wiesbaden, Beschluss vom 8. Juni 2015 – 5 L 1433/14.WI, Rn. 77, 87.

210 Engels, 470, 473 m. w. H., spricht sachgerecht von einem „*erheblichen Beurteilungsspielraum*“; deutlich zudem: Würtenberger, 2014: 65; Bolay und Pfütze, in: Streinz, Liesching und Hambach, Kommentar, § 4b GlüStV, Rn. 98 f.; Liesching und Brenner, ebd., § 9a Rn. 25, begreifen das Kollegium als „*Willensbildungsorgan*“, dem „*abschließende Bewertungen*“ zukommen; Papier und Krönke, 2012: 82, zu § 4b i. V. m. § 1 GlüStV; Hertwig, in: Dietlein, Hecker und Ruttig, Glücksspielrecht, § 4b GlüStV Rn. 51 f., betont, dass die gesetzlichen Kriterien nicht abschließend und daher zu konkretisieren sind; auch Dietlein, 2015, spricht sich nicht gegen einen Beurteilungsraum des Kollegiums aus: Der „*Glücksspielstaatsvertrag*“ folge „*normsystematisch dem Konzept einer klassischen konditionalen Programmierung*“ und eröffne „*damit weder planungsrechtliche Spielräume noch sonstige gerichtsfreie Beurteilungsspielräume*“ (Hervorhebung nur hier); insges. G. Kirchhof, 2016: 40 ff.; G. Kirchhof, 2015: 301 (302); G. Kirchhof, 2016b: 124 ff.

211 BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 (Rn. 156) – Glücksspielstaatsvertrag.

## 7.2.4 Verfassungsgeforderte umfassende Reform der Entscheidungsstrukturen

Das Glücksspielkollegium ist verfassungswidrig.<sup>212</sup> Dieser Befund hat erhebliche Folgen für das Glücksspielwesen. Er schlägt auf die gesamten Entscheidungsstrukturen als gesetzgebungstechnische Einheit<sup>213</sup> durch. Das Bundesverfassungsgericht hat die Folgen eines Verfassungsverstoßes dahingehend konkretisiert, dass eine gesetzgeberische Einheit, die nicht in Bestandteile zerlegt werden kann, insgesamt für nichtig zu erklären ist.<sup>214</sup> Die Gesamtnichtigkeit dient – so fährt das Gericht fort – auch dem Zweck, kein „Gesetz mit einem vom Bundesgesetzgeber nicht gewollten Inhalt in Kraft“ zu setzen.<sup>215</sup> Das Glücksspielkollegium trifft die verbindlichen Entscheidungen im Glücksspielwesen. Die Länderkooperation findet in diesem Kollegium ihr Zentrum. Ohne das Zentrum, ohne das Glücksspielkollegium, können diese Entscheidungsstrukturen nicht sinnvoll bestehen. Der Verfassungsverstoß erstreckt sich daher auf die Beschlüsse des Gremiums und deren Vollzug. Beschluss und Vollzug können in diesem Grundgesetzverstoß nicht getrennt werden. Das Glücksspielkollegium ist von Verfassungen wegen abzuschaffen oder strukturell neu zu regeln. Das Glücksspielrecht ist zeitnah durch eine umfassende Reform in das Maß des Grundgesetzes zu führen.

212 HessVGh, Beschluss vom 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15, NVwZ 2016, 171 – Konzessionsvergabe für Sportwetten; G. Kirchhof, 2016: 10 ff.; G. Kirchhof, 2015: 301 (305 f.); G. Kirchhof, 2016b: 124 ff.; vgl. auch sogleich Kapitel 7.3.3.

213 gl. zum Maßstab Bethge, in: Maunz et al., BVerfGG, § 78, Rn. 31.

214 BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 1982 – 2 BvF 1/81, BVerfGE 61, 149 (Rn. 158 m. w. H.) – Amtshaftung; deutlich auch die abweichende Meinung zu BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02, BVerfGE 111, 226 (Rn. 181) – Juniorprofessur, die den anerkannten Maßstab zusammenfasst: „Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die Nichtigkeit einzelner Vorschriften grundsätzlich nicht die Nichtigkeit auch der übrigen Bestimmungen des Gesetzes zur Folge. Anderes gilt dann, wenn die nichtige Vorschrift mit den übrigen Bestimmungen eine untrennbare Einheit bildet, die nur um den Preis von Sinnverlust, Rechtfertigungswegfall oder Verfälschung der gesetzgeberischen Intention in ihre Bestandteile zerlegt werden könnte.“

215 BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02, BVerfGE 111, 226 (Rn. 142 ff., Zitat: 147) – Juniorprofessur.

## 7.3 Verfassungsferne und verfassungswidrige Reformvorschläge

### 7.3.1 Verfassungsfern: Einstimmige Entscheidungen des Kollegiums

Die Mehrheitsentscheidungen im Glücksspielkollegium bewirken, dass die Aufsicht das Gremium nicht erreicht, das Demokratieprinzip missachtet wird (vgl. Kapitel 7.2.3 m. w. H.). Daher wird mit guten Gründen gefordert, das Kollegium müsse einstimmig entscheiden (Degenhart, 2011: 4; Würtenberger, 2014: 45, 49). Doch wäre – in den Worten des BayVerfGH – der vom Grundgesetz „eröffnete Weg“ der Länderkooperation „in der Praxis weitestgehend versperrt, wenn die Ausübung der damit verbundenen Entscheidungsbefugnisse vom Konsens aller Vertragspartner abhinge.“<sup>216</sup> Auch die Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag weisen darauf hin, dass ein Einstimmigkeitserfordernis die Länderkooperation lähmen würde.<sup>217</sup> Demokratie und Rechtsstaat verlangen Institutionen, die rechtzeitig entscheiden.<sup>218</sup> Eine Verwaltungspraxis oder Auslegung des Glücksspielstaatsvertrags, die das Mehrheitserfordernis (Art. 9a Abs. 8 Satz 1 GlüStV) in eine Vorgabe der Einstimmigkeit umdeuten, würden – auch unabhängig von der überschrittenen Wortlautgrenze – ein Gremium schaffen, das nicht hinreichend handlungsfähig ist. Der demokratische Rechtsstaat und der Grundsatz der Gewaltenteilung stehen dieser Lösung entgegen.

---

216 BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 (Rn. 155) – Glücksspielstaatsvertrag.

217 Erläuterungen des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, S. 33 f., insbes. 34 (zitiert nach: Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 15/1570, S. 80 f.).

218 Grzeszick, in: Maunz et al., GG, 70, Art. 20, Rn. 53 ff., 58 f.; G. Kirchhof, 2009: 298 ff.; Di Fabio, 2004: § 27, Rn. 1 ff.; jeweils m. w. H.

---

### 7.3.2 Vetorecht des für den Vollzug zuständigen Landes – Verfahren, richterlicher Rechtsschutz

Von der Konferenz der Regierungschefs im Oktober letzten Jahres wurde erwogen, jeweils dem Land ein Vetorecht im Glücksspielkollegium zuzubilligen, das die Beschlüsse des Kollegiums vollzieht.<sup>219</sup> Ein solches Vetorecht sieht der beschlossene Änderungsvertrag zum Glücksspielstaatsvertrag jedoch nicht vor (2. GlüÄndStV). Wenn gegen den Willen des Landes nicht gehandelt werden kann, greift – dies scheint die Erwägung zu sein – die Aufsicht in diesem Land nicht mehr ins Leere. Die demokratischen Aufsichtserfordernisse (vgl. Kapitel 7.2.3 m. w. H.) werden so gestärkt. Diese Ausgestaltung würde aber die verfassungsrechtlichen Probleme der Verantwortungszurechnung, die im Verwaltungsverfahren und im richterlichen Rechtsschutz im Glücksspielrecht bestehen, nicht lösen.

Das Kollegium hört die Betroffenen nicht an, obwohl es die maßgeblichen Entscheidungen trifft. Die jeweils für den Vollzug zuständige Landesbehörde führt die Anhörungen durch (Würtenberger, 2014: 57 ff.). Wird aus dem Grundgesetz die Pflicht hergeleitet, die entscheidende Stelle müsse eine Anhörung stets selbst durchführen, liegt der Verfassungsverstoß auf der Hand (ebd.: 58). Stimmen entscheidende und anhörende Stelle nicht überein, steigern sich die Gefahren, maßgebliche Informationen nicht zu erhalten oder zu verlieren. Gleichwohl ist eine differenziertere Sicht sachgerecht und verfassungsgeboten (Britz, 2003: 213, 241). Grundsätzlich muss die zuständige Behörde das rechtliche Gehör selbst gewähren. Die Verfassung erlaubt aber unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von der unmittelbaren Anhörung (allgemein Kallerhoff, 2014: § 28, Rn. 46.; Pünder, 2010: § 14, Rn. 29). Zunächst muss sichergestellt sein, dass die maßgeblichen Erkenntnisse der Anhörung in den Entscheidungsprozess einfließen. Zudem bedarf es hinreichender Gründe für die Ausnahme von der unmittelbaren mündlichen Anhörung. So vermag eine länderübergreifende Kooperation eine mündliche Anhörung bei einer Stelle zu legitimieren, die die maßgebliche Entscheidung nicht trifft, wenn Anhörungen sonst mit erheblichen organisatorischen Schwierigkeiten verbunden wären. Eine Zusammenarbeit zwischen den

---

219 Jahreskonferenz 2016, Nr. 4: *„Eine Entscheidung im Glücksspielkollegium kann nicht gegen das Land getroffen werden, das länderübergreifend für die Aufgabe zuständig ist.“*

---

Ländern kann auch das schriftliche Verfahren und damit schriftliche Anhörungen rechtfertigen, wenn lediglich Rechtsfragen und kaum Tatsachen zu erörtern sind, die Rechtsfragen der schriftlichen Erörterung zugänglich sind und die Ergebnisse der Anhörung dem entscheidenden Gremium vorgelegt werden. Wenn aber – wie im Glücksspielrecht – mit weiten Entscheidungsräumen strukturell grundrechtssensible Beschlüsse getroffen werden (vgl. Kapitel 7.2.3 m. w. H.), ist eine unmittelbare Anhörung zwar nicht in jedem Fall zwingend, drängt sich aber verfassungsrechtlich auf.

Die Zurechnungsfragen verschärfen sich, wenn Rechtsbehelfe gegen einen von der jeweiligen Landesbehörde vollzogenen Beschluss des Glücksspielkollegiums eingelegt werden. Die Rechtsprechung betont hier zuweilen, dass nicht das Glücksspielkollegium, sondern jeweils das vollziehende Land passivlegitimiert sei. *„Wegen der Bindungswirkung der Beschlüsse des Glücksspielkollegiums“* folge hieraus aber – so der VGH München – *„zwangsläufig auch die Prüfung der Rechtmäßigkeit des diesem Verwaltungsakt zugrunde liegenden Kollegiumsbeschlusses. Wären demgegenüber, wie es der Antragstellerin vorschwebt, nicht“* das eine Land, *„sondern die einzelnen Länder aufgrund ihrer Mitwirkung an den Beschlüssen des Glücksspielkollegiums passivlegitimiert, müsste im Falle der Ablehnung der begehrten Konzessionserteilung statt allein gegen das Land Hessen gegen eine Vielzahl von Ländern vorgegangen werden. Ein so ausgestalteter gerichtlicher Rechtsschutz wäre aber weit aufwendiger und im Hinblick auf die Möglichkeit abweichender Entscheidungen weniger wirksam als die alleinige Inanspruchnahme des Landes.“*<sup>220</sup>

Die Lösung ist insoweit sachgerecht, als die Gesamtheit der Bundesländer nur schwer verklagt werden kann.<sup>221</sup> Das Glücksspielkollegium, das die angegriffene Entscheidung verantwortet, muss aber in den Prozess einbezogen, beigeladen und angehört werden. Das Land kann als Beklagter die verbindliche Entscheidung des Gerichts nicht umsetzen, weil das Glücksspielkollegium mit einer Mehrheit entscheidet, das Land im Kollegium überstimmt werden kann (§ 9a Abs. 8

---

220 VGH München, Beschluss vom 30. September 2013 – 10 CE 13.1371, NVwZ 2014, 163 (Rn. 31 f.) – Konzessionen für Sportwetten.

221 Würtenberger (2014: 59 ff.) sieht in dieser Ausgestaltung einen Verfassungsverstoß, weil der *„Sach- und Rechtsdiskurs im Gerichtsverfahren zur ‚Farce‘ würde“*; zudem weist er auf nicht gänzlich geklärte Zuständigkeitsfragen.

---

Satz 1 GlüStV; vgl. Kapitel 7.2.1). Die Passivlegitimation des Landes ist insoweit zweifelhaft. Der Rechtsstaat fordert, dass der Entscheidungsträger – das Glücksspielkollegium – an Recht und Gesetz, an die gerichtlichen Entscheidungen gebunden ist, diese umsetzen muss. Unterschiedliche Landesbehörden vollziehen die Entscheidungen des Kollegiums (§ 9a Abs. 1 bis 3 GlüStV; vgl. Kapitel 7.2.1) mit der Folge, dass Gerichte in verschiedenen Bundesländern zuständig sind. So können divergierende gerichtliche Entscheidungen ergehen. Höchste Gerichte werden dann zwar für eine Vereinheitlichung sorgen. Gleichwohl stellen sich erhebliche Fragen nach dem einheitlichen Rechtsmaßstab für das Kollegium, nach der Umsetzung der gerichtlichen Entscheidungen, letztlich nach der Einheit von Rechtsprechung und Rechtsvollzug.

Die gewählte Verwaltungsstruktur führt zu Rechtsauffassungen und Verantwortlichkeiten, die über die Länder verteilt sind und sich maßgeblich unterscheiden können. Rechtsstaat und Demokratieprinzip drängen hier auf klarere Regelungen, auf eine für den Bürger ersichtliche Teilung der Verantwortung.<sup>222</sup> Das Gebot des demokratischen Rechtsstaats, Verantwortlichkeiten klar zuzurechnen, Zuständigkeiten und Verfahren der Verwaltung sachgerecht zu regeln und den Rechtsschutz effektiv auszugestalten, fordern das Glücksspielrecht neu zu regeln.

### **7.3.3 Grundgesetzwidrige „gemeinschaftliche Aufsicht“ (Bay-VerfGH, Entwurf zur Änderung des GlüStV)**

Der BayVerfGH stellt im Einklang mit dem HessVGH fest, dass es einer effektiven Aufsicht über das Glücksspielkollegium bedarf. Er ist jedoch – anders als der HessVGH und unterschiedliche Stimmen in der Literatur (vgl. Kapitel 7.3.3 m. w. H.) – der Auffassung, in einer „*Gesamtbetrachtung*“ bestehe eine ausreichende sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation.<sup>223</sup> Es greife „*eine (gemeinschaftlich auszuübende) Fachaufsicht der glücksspielrechtlich zuständigen*

---

222 BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04, BVerfGE 119, 331 (Rn. 158) – Arbeitslosengeld II.

223 BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 (Rn. 149) – Glücksspielstaatsvertrag.

---

*Landesministerien über die länderübergreifend tätigen Vollzugsbehörden.*<sup>224</sup>

Der jüngst notifizierte Entwurf zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages folgt fast wortgleich dieser Auffassung. Das Glücksspielkollegium dient in den Worten des neuen § 9a Abs. 5 Satz 2 GlüStV n. F. „den Ländern zur Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden.“<sup>225</sup> Eine solche gemeinschaftliche Aufsicht heilt den Verfassungsverstoß jedoch nicht. „Demokratische Legitimation kann“ – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „in einem föderal verfassten Staat grundsätzlich nur durch das Bundes- oder Landesvolk für seinen jeweiligen Bereich vermittelt werden.“<sup>226</sup> Eine Rückführbarkeit auf mehrere Landesvölker reicht nicht. Die vorgeschlagene gemeinschaftliche Aufsicht verletzt das Demokratieprinzip.

### 7.3.4 Verfassungsgeforderte Rechtsbindung

Auch der BayVerfGH weist auf einen Verfassungsverstoß hin. Der Erlass der Werberichtlinie durch das Glücksspielkollegium und die Ermächtigung der Ministerpräsidentenkonferenz, die Zahl der zu vergebenen Glücksspielkonzessionen verbindlich festzulegen, seien verfassungswidrig. Diese Rechtsakte können dem Kollegium oder der Konferenz, nicht aber einem Bundesland zugerechnet werden. Eine solche „landesrechtsfreie intraföderale Rechtsetzung setzt sich über die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Bindung aller staatlichen Organe an die Rechtsordnung des eigenen Landes hinweg und verstößt damit gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung ebenso wie gegen zwingendes Landesverfassungsrecht.“<sup>227</sup> Beide Gremien sind an das jeweilige Landesrecht, insbesondere an die jeweilige Landesverfassung nicht unmittelbar gebunden. Die rechtlichen Bindungen gelten nur für den Vertreter des Landes, der überstimmt werden kann.

---

224 BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 (Rn. 151 ff., Zitat: 151) – Glücksspielstaatsvertrag.

225 Art. 1 Entwurf, Zweiter Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages, Stand: 28. Oktober 2016 (Fn. 3).

226 BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04, BVerfGE 119, 331 (Rn. 158) – Arbeitslosengeld II.

227 BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 u. a., BayVBl. 2016, 81 (Rn. 142–146, 194, Zitat: 213) – Glücksspielstaatsvertrag.

---

Die Vorgaben der jeweiligen Landesverfassung greifen – dies beanstandet der BayVerfGH zu Recht – ins Leere.

Der aktuelle Entwurf zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags begegnet auch diesem Verfassungsbruch mit einer verhaltenen Gesetzesänderung. Das Wort Richtlinie soll im maßgeblichen § 5 Abs. 4 GlüStV durch den Begriff Auslegungsrichtlinie ersetzt werden.<sup>228</sup> Nach den Erläuterungen des Änderungsvertrags wird so klargestellt, dass *„die Werberichtlinie als Gesetzesauslegende Vorschrift der gerichtlichen Überprüfung unterliegt.“* Die vorgeschlagene gemeinschaftliche Aufsicht in § 9a Abs. 5 Satz 2 GlüStV n. F. betont nach den Erläuterungen, *„dass dem Glücksspielkollegium als Organ der Exekutive keine Rechtsetzungsbefugnisse verliehen werden sollen.“*<sup>229</sup> Dem verfassungsrechtlichen Problem, dass sich das Glücksspielkollegium der landesverfassungsrechtlichen Bindungen entledigt, will der Änderungsvorschlag scheinbar dadurch entgehen, dass ein Behördeninternum geschaffen wird. Dass die verwaltungsinterne Auslegungsrichtlinie faktisch wie die Werberichtlinie wirken wird, wird nicht problematisiert. Ohnehin erstaunt, dass der BayVerfGH das Argument, die Bindung an die Landesverfassungen werde abgelegt, nicht auf das Kollegium als Ganzes erstreckt. Das Kollegium trifft die maßgeblichen Entscheidungen, die die Landesbehörden vollziehen müssen (vgl. Kapitel 7.2.1). Bei diesen Entscheidungen aber ist das Kollegium an keine Landesverfassung unmittelbar gebunden. Zu Recht gab das Land Hessen zu Protokoll, dass das Thema der Anwendung und Auslegung der Werberichtlinie noch nicht angemessen gelöst ist.<sup>230</sup>

## 7.4 Grundgesetzkonforme Entscheidungsstrukturen

Angesichts des verfassungswidrigen Entwurfs zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags und verfassungsferner weiterer Reformerwägungen ist zu fragen, wie die Entscheidungsstrukturen im Glücksspielrecht verfassungskonform zu erneuern sind.

---

228 Art. 1, Entwurf, Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages, Stand: 28. Oktober 2016 (Fn. 3).

229 Insges. Erläuterungen, B., zu Artikel 1, Entwurf, 2. GlüÄndStV.

230 Vgl. hierzu Jahreskonferenz 2016, Protokollerklärung.

---

Das Glücksspielkollegium wurde laut der Gesetzesbegründung der „Kommission für Jugendmedienschutz“ und „der Kommission für Zulassung und Aufsicht“ nachgebildet.<sup>231</sup> Doch unterscheidet es sich rechtserheblich von diesen Institutionen. Das Kollegium wendet nicht Kultusrecht, sondern Sicherheits- und Wirtschaftsrecht an. Es handelt nicht in einem zur Sicherung der Rundfunkfreiheit von Verfassungen wegen staatsfreien Raum, in dem Gremien plural und mit speziellem Sachverstand zu besetzen sind, der staatliche Einflussbereich zur Sicherung der Rundfunkfreiheit zurückgenommen ist (Degenhart, 2011: 26 f.; Würtenberger, 2014: insbes. 40 ff.; jeweils m. w. H.). Im Rundfunkrecht fordert das Grundgesetz eine Staatsferne, damit die öffentliche Hand die Medien nicht in ihrem Sinne beeinflusst – eine effektive Aufsicht ist untersagt.<sup>232</sup> Im Glücksspielrecht bedarf es demgegenüber der effektiven Aufsicht (vgl. Kapitel 7.2.3). Der Gesetzgeber hat mit der KJM und der ZAK fehlleitende Vorbilder gewählt und so dem Verfassungsbruch den Weg gebahnt (G. Kirchhof, 2016a: 16 f.; G. Kirchhof, 2016b: 124 ff.).

In der Begründung des aktuellen Entwurfs zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages wird das Kollegium mit der Stiftung für Hochschulzulassung verglichen.<sup>233</sup> Der Gesetzgeber greift aber auch damit in die ‚falsche Schublade‘. Die Chancengleichheit fordert bei der Hochschulzulassung bundeseinheitliche, hinreichend detaillierte Regelungen (Isensee, 2008: § 126, Rn. 43 f.; Würtenberger, 2014: 14 f.; Degenhart, 2011: 30). Die entscheidenden Instanzen handeln in einem von der Verfassung weitgehend geprägten Bereich. Sie haben keine Entscheidungsräume, die in ihrer Weite mit dem des Glücksspielkollegiums vergleichbar wären (vgl. Kapitel 7.2.3). Es besteht – anders als im Glücksspielrecht – eine besondere, teilweise nur punktuelle Aufsicht. Nur der ebenfalls in der aktuellen Novelle vorgenommene Vergleich mit dem Institut für Bautechnik ist treffend.<sup>234</sup>

231 Erläuterungen des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, S. 33 f., insbes. 34 (zitiert nach Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 15/1570, S. 80 f., insbes. 81).

232 BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 u. a., BVerfGE 136, 9 (Rn. 33 ff.) – ZDF-Staatsvertrag; BVerfG, Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05, BVerfGE 119, 181 (Rn. 122 ff.) – Rundfunkgebühren, KEF; jeweils. m. w. H; BVerfG, Urteil vom 4. November 1986 – 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118 (Rn. 90) – 4. Rundfunkurteil.

233 Erläuterungen, A. II., 2. GlüÄndStV.

234 Erläuterungen, A. II., 2. GlüÄndStV.

Die Begründung verschweigt aber, dass über das Institut eine effektive Aufsicht besteht.<sup>235</sup>

Das Grundgesetz gibt keinen bestimmten Weg vor, wie die Entscheidungsstrukturen im Glücksspielrecht in das Maß der Verfassung zu führen sind. Die geplante ‚minimalinvasive‘ Novelle des Glücksspielstaatsvertrags (vgl. Kapitel 7.3.3) erinnert in der Zurückhaltung, das Recht zu ändern, an die komplett missglückten Reformen der Erbschaft- und Schenkungssteuer – und sie wird wie diese beim Bundesverfassungsgericht scheitern. Der Gesetzgeber könnte nach einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes eine neue Bundesbehörde, eine Anstalt des öffentlichen Rechts der Länder oder eine länderübergreifende Institution wie das Institut für Bautechnik gründen. Wer erwägt, dem Bund die Kompetenzen im Glücksspielrecht zu übertragen, sollte den Ländern im Gegenzug andere Zuständigkeiten eröffnen, um den Föderalismus nicht zu schwächen. Allen drei Reformwegen ist gemeinsam, dass sie die von Verfassung wegen notwendige kraftvolle Aufsicht im Bereich des Glücksspielrechts (vgl. Kapitel 7.2.3) etablieren würden. Bei der Reform sollten das Verwaltungsverfahren und der richterliche Rechtsschutz im Sinne einer klaren Verantwortungszurechnung verbessert werden (vgl. Kapitel 7.3.2). Die professionelle Verwaltung ist ein bemerkenswerter Vorteil Deutschlands im internationalen Vergleich. Im Glücksspielrecht besteht hier ein erheblicher Verbesserungsbedarf. Ohne eine spezialisierte Verwaltung werden die zentralen, von den Regierungschefs ausdrücklich hervorgehobenen Aufgaben kaum gemeistert, das Internetglücksspiel effektiv zu regulieren, die Jugend und die Spieler nachhaltig zu schützen und die Kriminalität zu bekämpfen.<sup>236</sup> Jedes von der Verwaltung umzusetzende Gesetz ist nur so gut wie sein Vollzug.

---

235 Vgl. Art. 5 DIBt-Abkommen.

236 Jahreskonferenz 2016, Nr. 5; Art. 2 Abs. 4 2. GlüÄndStV, vgl. Kapitel 7.1. *„Es ist zu prüfen, ob die Ausführungszuständigkeit in länder einheitlichen Verfahren weiterhin den bestehenden Behörden eines einzelnen Landes zugewiesen oder dafür auch aus Zweckmäßigkeitgesichtspunkten der Kontinuität und Selbständigkeit bei der Personalgewinnung und daraus folgend einer größeren Spezialisierung bei den Mitarbeitern eine neue Behörde der Länder als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden soll“* (Erläuterungen, A. II., 2. GlüÄndStV).

---

## 8 PRÜFAUFTRÄGE DER MINISTERPRÄSIDENTENKONFERENZ

---

*Justus Haucap, Martin Nolte, Heino Stöver*

### 8.1 Einleitung

Der in Deutschland verfolgte Regulierungsansatz war bis heute nicht erfolgreich. Vielmehr befindet sich die Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes aktuell nach wie vor in einem **Schwebezustand**. Die praktische Implementierung des Glücksspielstaatsvertrags hat bis dato nicht stattgefunden. Das angedachte Konzessionsverfahren ist als gescheitert zu bewerten, trotzdem existiert weiterhin ein öffentlich-zugänglicher (Sportwetten-)Markt **ohne effektives Lizenzierungssystem** mit einer Vielzahl an Anbietern. Auch den Glücksspielformen Online-Poker und Online-Casino wird mit dem momentan im GlüStV festgelegten Regulierungsrahmen nicht adäquat Rechnung getragen. So hat gerade im **Online-Casinomarkt** das dort geltende **Totalverbot ein erhebliches Wachstum des Segments nicht verhindert**. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich der Online-Casinomarkt auch zukünftig wachsender Popularität erfreuen dürfte. Wie in Kapitel 4 gezeigt wurde, liegt der Anteil des legalen bzw. regulierten Marktes am gesamten geschätzten Wetteinsatzvolumen auf dem deutschen Sportwettenmarkt bei lediglich um die vier Prozent. Unter Einbeziehung von Online-Poker und Online-Casino reduziert sich die Kanalisierungsquote gar auf knapp zwei Prozent.

Mit seinem Totalverbot für Online-Casinospiele **ignoriert der Glücksspielstaatsvertrag die bestehende Nachfrage** nach diesem Segment im deutschen Glücksspielmarkt. So lässt sich konstatieren, dass der derzeitige Regulierungsansatz der Kanalisierung damit faktisch strikt entgegenwirkt.

Allerdings hat die **Politik** mittlerweile den dringend notwendigen **Handlungsbedarf erkannt**. Auf Ihrer **Herbstkonferenz am 28. Oktober 2016** haben die Ministerpräsidenten der Bundesländer beschlossen, das Glücksspiel in Deutschland teilweise neu zu ordnen und grundlegende Themen auf den Prüfstand zu stellen. So sollen die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden zum einen prüfen,

---

wie der Vollzug gegenüber illegalen Online-Glücksspielangeboten (insbesondere illegalen Lotterieberboten, Sportwettenangeboten, Online-Casinoangeboten) kurz- und mittelfristig nachhaltig verbessert werden kann und inwieweit dabei die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zur weiteren Stärkung des Vollzugs in diesen Bereichen beitragen kann (vgl. Kapitel 8.2). Auch werden die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden gebeten, die aktuelle tatsächliche Entwicklung im Bereich von Online-Casinoangeboten zu analysieren und unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern zu prüfen, welche regulatorischen Maßnahmen dazu beitragen könnten, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages in diesem Bereich besser zu erreichen (vgl. Kapitel 8.3). Des Weiteren sollen die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden im Rahmen der Evaluierung des GlüStV die Möglichkeit einer Vereinfachung der Identifizierung und Authentifizierung der Spieler im Internet (vgl. Kapitel 8.4), den Ersatz eines Einsatzlimits durch ein Verlustlimit (vgl. Kapitel 8.5) sowie die Nutzung der bundesweiten Sperrdatei untersuchen (vgl. Kapitel 8.6).

Dem **Land Hessen** wurde ein **Sonderkündigungsrecht des Staatsvertrages** bis zum 31. Dezember 2019 eingeräumt, wenn die Verhandlungen über diese Themen *„nicht mit einer Zustimmung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30. Juni 2019 abgeschlossen sind.“* (Jahreskonferenz 2016, Nr. 3; Art. 2 Abs. 4 2. GlüÄndStV).

Diese sogenannten **Prüfaufträge** wurden in den vorherigen Kapiteln detailliert diskutiert, sodass nun ein abschließendes Fazit gezogen werden kann.

## 8.2 Geeignete Regulierungs- und Vollzugsadministration für Glücksspiele

Die vorliegende Evaluierung zeigt, dass die derzeitige Regulierungsadministration durch das **Glücksspielkollegium dem Verfassungsrecht widerspricht** (vgl. Kapitel 7). Es fehlt an einer den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates entsprechenden, parlamentarischen Kontrolle des Gremiums. Deshalb ist die aktuelle Regulierungsadministration in Deutschland nicht dazu geeignet, einen funktionsfähigen und rechtssicheren Vollzug des Glücksspielstaatsvertrages zu bewerkstelligen. Dies ist misslich. Schließlich ist jedes Gesetz nur so gut wie sein Vollzug.

---

Es bedarf deshalb einer **neuen Administration**. Diese muss nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgestaltet und legitimiert sein, um eine rechtssichere Umsetzung der Glücksspielrechtlichen Vorgaben zu gewährleisten. Mehrere Optionen sind hier denkbar – ein bestimmtes Modell gibt das Grundgesetz nicht vor. Nach einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes könnte man an die Errichtung einer **neuen Bundesbehörde** denken. In Betracht kommt auch die im Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz zur Prüfung gestellte **Anstalt des öffentlichen Rechts der Länder** oder aber eine **länderübergreifende Institution**, etwa nach dem Vorbild des Instituts für Bautechnik. Allen Modellen ist gemeinsam, dass sie zu einer notwendigen Kontrolle der Administration führen und damit die Voraussetzung für einen rechtssicheren Vollzug des Glücksspielgesetzes bieten (vgl. Kapitel 7.4).

### 8.2.1 Regulierungsadministration im Ländervergleich

Ein weiteres Kriterium für eine geeignete Regulierungsadministration sind die praktischen Anforderungen eines zunehmend digitalen und damit nicht länger an Landesgrenzen gebundenen Glücksspielmarktes. Andere EU-Mitgliedstaaten haben hier bereits dezidierte Erfahrungen gesammelt. Ein einheitliches Bild zeigt sich dabei nicht – die Mitgliedstaaten weisen teils sehr unterschiedliche administrative Strukturen auf. Dennoch lässt sich eine **klare Korrelation zwischen der Regulierungsadministration und der Marktkontrolle sowie der Kanalisierungsquote** ziehen. Ein Vergleich der mit der Glücksspielregulierung betrauten Institutionen der in diesen Ausführungen analysierten Länder zeigt folgendes:

- In Polen ist die zuständige Aufsichtsbehörde für die Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes das polnische Finanzministerium. Eine zentrale unabhängige Behörde existiert nicht.
- Während in Frankreich seit 2010 eine unabhängige Regulierungsbehörde für den Online-Glücksspielbereich existiert (ARJEL), fungiert das französische Innenministerium als Regulierungsinstanz des stationären Glücksspiels.
- Die DGOJ in Spanien ist eine Behörde des spanischen Finanzministeriums. Sie ist mit der Aufgabe betraut, einen regulatorischen Rahmen zu gewährleisten, diesen zu kontrollieren, zu überwachen und Glücksspielleistungen

zu lizenzieren, die kommunale Grenzen überschreiten, wie beispielsweise das Online-Glücksspiel. Glücksspiele auf regionaler Ebene werden hingegen grundsätzlich von jeweils zuständigen autonomen Gemeinschaften geregelt.

- In Dänemark existiert seit 2011 mit der Danish Gambling Authority (DGA) bzw. der „Spillemyndigheden“ eine gut funktionierende zentrale Aufsichtsbehörde, die neben der Vergabe der Lizenzen für sämtliche Glücksspielformen auch den Markt für Glücksspiel einschließlich der Glücksspielanbieter überwacht. Sie ist als unabhängige Regierungsbehörde dem dänischen Ministerium für Steuern untergeordnet.
- In Großbritannien ist seit Einführung des Gambling Acts von 2005 die zuständige zentrale Regulierungsbehörde die so genannte Gambling Commission. Im europäischen Vergleich ist der britische Online-Glücksspielmarkt nicht nur am größten, sondern gilt auch als der am weitesten geöffnete. Zudem steht die Gambling Commission in engem Austausch mit den Glücksspielanbietern.

Somit lässt sich schlussfolgern, dass gerade **in den Ländern mit hoher Kanalisierungsquote** – Dänemark und Großbritannien – eine **zentrale und unabhängige Regulierungsbehörde existiert**. Allerdings sollte hierbei berücksichtigt werden, dass sich die Regulierungsmodelle anderer europäischer Modelle nicht ohne weiteres mit dem Vollzug des deutschen Glücksspielstaatsvertrages vergleichen lassen.

### 8.2.2 Reformansätze für Deutschland

Die **Errichtung einer Anstalt des Öffentlichen Rechts der Länder** scheint vor dem Hintergrund dieser Ausführungen, eine **rechtlich probate Regulierungsadministration für Deutschland** zu sein (vgl. Kapitel 7.4). Unter praktischen Gesichtspunkten lassen sich aus den Erfahrungen aus dem europäischen Ausland zudem **zwei zentrale Organisationskriterien** ableiten:

- Eine zentrale und unabhängige Regulierungsbehörde hat in allen evaluierten EU-Mitgliedstaaten zu einer besseren und einfacheren Kontrolle über den Markt geführt. Dies geht in der Folge mit einer höheren Kanalisierungsquote einher.
-

- Die erfolgreichen Regulierungsbehörden in Dänemark, Großbritannien und Frankreich bündeln zudem alle für die Kontrolle des Marktes entscheidenden Kompetenzen in einer Institution. Dies schließt die Lizenzierung von Anbietern und die Überwachung der Einhaltung von Lizenzauflagen ebenso ein wie die Werbeaufsicht, die zentrale Verwaltung Sperrdateien und den Vollzug gegen illegale Anbieter.

Unter deren Berücksichtigung dieser Organisationskriterien wäre auch in Deutschland bei Schaffung einer Anstalt des Öffentlichen Rechts der Länder mit einer Verbesserung der Marktkontrolle in Deutschland zu rechnen.

Eine Alternative für die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts der Länder ist das von Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, Präsident a. D. der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien-BLM, entwickelte **Modell der Ansiedlung einer Glücksspielkommission in den Strukturen der Medienaufsicht**. Die mit dem Rundfunkstaatsvertrag (RStV) etablierte Aufsichtsstruktur belässt den Vollzug in den föderalen Strukturen der Landesmedienanstalten. Die Aufsichts- und Entscheidungsebene ist jedoch bundesweit in vier Fachkommissionen zentralisiert (u. a. in der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) und in der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)).

Das Modell sieht zusätzlich zu den bestehenden Fachkommissionen die **Schaffung einer eigenständigen Glücksspielkommission** vor, die sich aus Vertretern der Landesmedienanstalten und Sachverständigen zusammensetzt. Nach europäischem Vorbild sollten die Kompetenzen für die Lizenzierung sowie die Aufsicht des gesamten (Online-)Glücksspielmarktes (inklusive Werbung, Spieler- und Jugendschutz und Zahlungsströme) in der Kommission zentralisiert sein. Zu überdenken wäre in diesem Fall auch die Einsetzung eines **Fachbeirates aus Wissenschafts- und Industrievertretern, Suchtforschern, Verbraucherschützern und dem Sport**. Im Weiteren kann die Glücksspielkommission auf den bereits vorhandenen, rechtstaatlich anerkannten Strukturen der Medienaufsicht aufsetzen. Eine einheitliche Rechtsanwendung wäre somit trotz dezentralen Vollzugs sichergestellt (Ring, 2016: 4 ff.).

## 8.3 Geeigneter Regulierungsansatz für Online-Casinospiele

### 8.3.1 Einführung

Die fortschreitende Digitalisierung erzeugt **neuartige und innovative Produkte**, Produktformen sowie Geschäftsmodelle, die sich an der zunehmend **digitalen Lebenswirklichkeit der Menschen orientieren**. Die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Gesellschaft können dabei zweifelsohne mit denen der industriellen Revolution verglichen werden. Das BMWi führt dazu aus, dass der *„digitale Wandel (...) die Art und Weise, wie wir kommunizieren, arbeiten, lernen und leben“* verändert.<sup>237</sup>

Wichtig ist daher gerade in diesem Kontext, dass nicht **starr an (tradierten) Rechtsnormen festgehalten** wird, sondern dass diese immer wieder ob ihrer **Sinnhaftigkeit und Passung zu diesen neuen Rahmenbedingungen** überprüft werden. Dies sollte Teil einer wirklich umfassenden „Digitalen Agenda“ sein (vgl. Haucap, 2016). Ähnlich sieht dies auch die Bundesregierung im Rahmen ihrer „Digitalen Strategie 2025“, indem sie eine Überprüfung des Rechtsrahmens mit Blick auf die Digitalisierung explizit einfordert.<sup>238</sup>

Bezogen auf den Bereich des (Online-)Glücksspiels haben die politischen Entscheidungsträger – wie bereits eingangs dieser Untersuchung ausgeführt – offenbar die **Notwendigkeit erkannt**, den derzeitigen Staatsvertrag auch in der Version des 2. GlüÄndStV wieder **adaptieren zu müssen und auch zu wollen**. Dementsprechend haben die Ministerpräsidenten für den Bereich der Online-Casinoangebote einen konkreten Prüfauftrag formuliert, der zunächst die aktuelle Entwicklung in diesem Produktbereich in den Blick nehmen soll, um anschließend – auch und gerade mit Blick auf andere europäische Regelungsregime – *„regulatorische Maßnahmen“* vorzuschlagen, die dazu beitragen können, *„die Ziele des GlüStV in diesem Bereich besser zu erreichen“*. Konkret heißt es in dem entspre-

237 Vgl. <http://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Dossier/weissbuch.html>, abgerufen am 13. Mai 2017.

238 Vgl. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-strategie-2025.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=16](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-strategie-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=16), abgerufen am 13. Mai 2017.

chenden Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz:<sup>239</sup>

*„Darüber hinaus werden die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden gebeten, die aktuelle tatsächliche Entwicklung im Bereich von Online-Casinoangeboten zu analysieren und unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern zu prüfen, welche regulatorischen Maßnahmen dazu beitragen könnten, die Ziele des GlüStV in diesem Bereich besser zu erreichen und darüber der Konferenz der Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien 2017 zu berichten.“*

Die nachfolgenden Ausführungen arbeiten auf **Basis der Erkenntnisse der vorangegangenen Kapitel** die erwähnten Aspekte des Prüfauftrages einzeln ab, um abschließend einen **Vorschlag eines regulatorischen Maßnahmenpakets** zu formulieren, der aufgrund evidenzbasierter Erkenntnisse tatsächlich in der Lage ist, *„die Ziele des GlüStV in diesem Bereich besser zu erreichen“*.

### 8.3.2 Status quo

Die digitalen Vertriebswege von Glücksspielen fanden erstmalig im Staatsvertrag von 2008 explizit Erwähnung. Als Konsequenz des BVerfG-Urteils von 2006 entschieden sich die Länder damals, die **Monopole in den Bereichen Sportwetten und Lotterien** beizubehalten und diese – gemäß der Forderung des BVerfG in diesem Fall – strikt am Ziel der Suchtbekämpfung auszurichten.<sup>240</sup> Für jegliche Form von **Online-Glücksspielen wurde ein explizites Verbot** eingeführt.<sup>241</sup>

Die Konsequenzen dieser äußerst prohibitiven Regulierung sind bereits in Kapitel 2 umfassend dargestellt worden: Die **Umsätze in den regulierten Märkten gingen substantiell zurück**, während sich bspw. keine positiven Auswirkungen auf die Prävalenzrate für problematisches oder pathologisches Spiel feststellen ließen.

---

239 Vgl. Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Oktober 2016.

240 Vgl. hierzu auch Kapitel 2. Diese damalige Entscheidung der Bundesländer war nicht alternativlos. Vielmehr hatte bereits das BVerfG eine kontrollierte Öffnung von weiteren Märkten (im damaligen Fall des Sportwettenmarktes) als alternative Möglichkeit dargestellt.

241 Vgl. § 4 Abs. 4 GlüStV 2008: *„Das Verstellen und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten.“*

---

Während eine erste Evaluation dieses Regelwerkes durch die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden im Jahr 2010 noch davon sprach, dass sich der Staatsvertrag grundsätzlich bewährt hätte, urteilte der EuGH am 8. September 2010, dass das **deutsche Monopol nicht kohärent und systematisch an der Erreichung der Ziele des Staatsvertrages** ausgerichtet sei. Infolgedessen wurde abermals ein neuer Staatsvertrag unter den Bundesländern verhandelt und am 15. Dezember 2011 final beschlossen. Dieser sah zwar das **allgemeine Verbot für die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen** im Internet gemäß § 4 Abs. 4 weiter vor, es wurde allerdings eine **Befreiungsmöglichkeit** von diesem generellen Verbot für die Veranstalter und Vermittler von Lotterien sowie für die Veranstalter und Vermittler von Sportwetten unter bestimmten Voraussetzungen in § 4 Abs. 5 geschaffen.<sup>242</sup>

Für den Bereich der **Online-Casinoangebote gilt damit gemäß GlüStV weiterhin ein Verbot** in Deutschland, wobei sich dieses Verbot weiterhin dem Vorwurf der **Unverhältnismäßigkeit** ausgesetzt sieht. So wird hierzu ins Feld geführt, dass es grundsätzlich auf der **fälschlichen Annahme** beruhe, dass das Medium Internet für die Veranstaltung und den Vertrieb von (bestimmten) Glücksspielen **per se gefährlicher** sei, wobei dies durch die einschlägige Forschung nicht belegt, sondern vielmehr **eher das Gegenteil** angenommen werden kann.<sup>243</sup>

Im Kapitel 4 wurde die aktuelle Marktsituation in Deutschland und die derzeitigen Entwicklung umfassend dargestellt.<sup>244</sup> Danach kann zwischen regulierten (weißen) und nicht-regulierten (grauen und schwarzen) Märkten unterschieden werden. Die jeweiligen Marktgrößen dieser Märkte sind den folgenden Tabellen zu entnehmen (vgl. Abb. 8-1 und 8-2):

---

242 Vgl. hierzu auch Kapitel 2, in dem insbesondere auch auf die Kritik der Europäischen Kommission an diesem Staatsvertrag im Rahmen einer sog. „*Detailed Opinion*“ eingegangen wird.

243 Vgl. hierzu insbesondere die Ausführungen in Kapitel 3, insbesondere in 3.2.3.

244 Vgl. hierzu Kapitel 4.

**Abbildung 8-1: Grauer Markt für Glücksspiel in Deutschland 2014**

<b>Marktsegment</b>	<b>Bruttospielertrag in Mio. Euro</b>
Sportwetten (stationär)	264,5
Sportwetten (online)	396,7
Casino (online)	700
Poker (online)	148,7
Zweitlotterien (online)	199,7
Summe	1.709,6

Quelle: Clement und Peren, 2016: 39.

**Abbildung 8-2: Geschätzter Schwarzmarkt für Glücksspiel in Deutschland 2014**

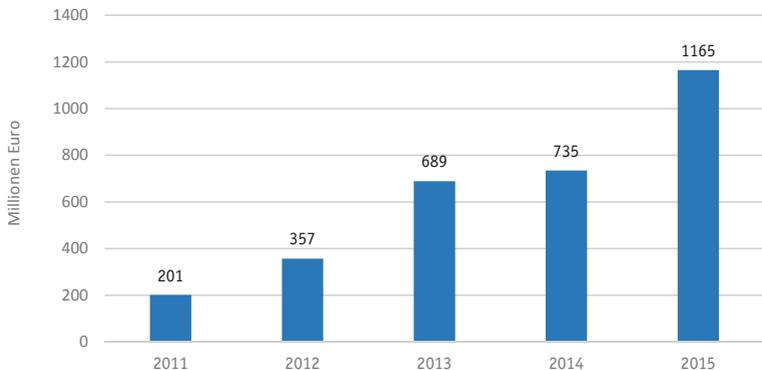
<b>Indikator</b>	<b>Bezugspunkt</b>	<b>Basis</b>	<b>Schwarzmarkt für Glücksspiele in Deutschland in 2014</b>
makroökonomisch	Durchschnittlicher Anteil des Schwarzmarktes am BIP	Schwarzmarkt umfasst im Durchschnitt 12,2 Prozent vom nominalen BIP	1,58 Mrd. Euro
	Empirischer Anteil des Schwarzmarktes am BIP	Frühere Studien: Anteil des nicht-regulierten Marktes (Grau- und Schwarzmarkt) am nominalen BIP mindestens 0,1 Prozent	>1,45 Mrd. Euro
	Analogieschlüsse zu vergleichbaren Ländern	Niederlande Schweiz Dänemark	1,55 Mrd. Euro < 2 Mrd. Euro
spielbezogen	auf der Basis von spielbezogenen Indikatoren für offline angebotene Spielformen		0,82 Mrd. Euro
	auf der Basis von spielbezogenen Indikatoren für online angebotene Spielformen		0,61 Mrd. Euro
	Summe		1,43 Mrd. Euro
<b>Durchschnittswert</b>			<b>1,50 Mrd. Euro</b>

Quelle: Clement und Peren, 2016: 58.

Auf Basis dieser Zahlen ist davon auszugehen, dass einerseits rund **23 Prozent des gesamten Glücksspielmarktes derzeit im nicht-regulierten Umfeld** stattfindet und andererseits das Verbot des GlüStV für Online-Glücksspiele wirkungslos ist. Betrachtet man den Teilmarkt für Online Glücksspiele getrennt, ergibt sich unter Zugrundelegung der Bruttospielerträge sogar eine **Regulierungsquote im unteren einstelligen Prozentbereich**, d. h. fast 98 Prozent dieses Marktsegments findet im nicht-regulierten Umfeld statt. Hinzu kommt, dass gerade **Glücksspiele über digitale Vertriebswege** (und hier insbesondere die Online-Casinoangebote) **die höchsten Wachstumsraten** aufzeigen, sodass sich dieses Missverhältnis noch weiter verschärfen wird (vgl. hierzu auch umfassend Kapitel 4).

Auch die Glücksspielaufsichtsbehörden bestätigen diese Zahlen und die grundsätzlichen Entwicklungen. In ihrem Jahresreport gehen sie für den Bereich der Online-Casinoangebote von folgenden Marktgrößen aus (vgl. Abb. 8-3):

**Abbildung 8-3: Marktgröße (BSE) des Online-Casinomarkts in Deutschland 2011 bis 2015 (in Mio. Euro)**



Quelle: Jahresreporte der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder.

Im Bereich Online-Casino beträgt das Wachstum für das Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr laut diesem Bericht demnach sogar 58 Prozent. Das Kapitel 4 zieht demnach das Fazit, dass **faktisch die derzeitige regulatorische Situation dem Kanalisierungsziel strikt entgegenwirkt**.

In ähnlicher Weise argumentiert auch die Studie zum Glücksspielmarkt in Deutschland des Handelsblatt Research Instituts vom März 2017, welche auf die **Handlungsnotwendigkeit zur Schaffung einer adäquaten Regulierung**, die sich an der fortschreitenden Digitalisierung orientiert, verweist. In diesem Zusammenhang konstatiert die Handelsblatt-Studie, dass sich *„die Frage, ob sich der Online-Bereich weiter vergrößert und ob dies politisch gewollt ist, (...) dabei nicht stellt – der technologische Wandel kann allenfalls verzögert, nicht aber verhindert werden“* (Kleibrink und Köster, 2017: 90).

Diese Tendenz zeigt sich im Glücksspielbereich nicht zuletzt dadurch, dass das Angebot von **Online-Casinoangeboten** in Deutschland trotz des statuierten Totalverbots **in den letzten Jahren am stärksten gewachsen** ist und sich als beliebte und sogar beliebteste Produktform etabliert hat. Es ist davon auszugehen, dass sich diese **Entwicklung weiter fortsetzen** und vermutlich sogar noch verstärken wird.<sup>245</sup> Sollte die Regulierung weiterhin am Totalverbot von Online-Casinoangeboten festhalten und damit indirekt einen nicht-regulierten Parallelmarkt von signifikanter Größe billigen, ist zu erwarten, dass es zu weiteren Ausweichreaktionen kommt und Verbraucher ihre Nachfrage nach Online-Casinospielen (weiterhin) im nicht-regulierten Segment befriedigen.

Nicht-reguliertes Online-Glücksspiel befindet sich dabei **außerhalb der gewünschten Qualitätsanforderungen und dem angestrebten Sicherheitsniveau**, wodurch es zu erheblichen Risiken in den Bereichen Verbraucher- und Spielerschutz sowie im Hinblick auf die Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung kommen kann. Ziel einer angemessenen Glücksspielregulierung – gerade auch in den digitalen Vertriebswegen – sollte daher eben nicht sein, die neu aufkommenden Spielformen mittels **eines (wirkungslosen) Verbotes** unterbinden zu wollen, sondern diese vielmehr in **geordnete Bahnen zu lenken** und damit einer adäquaten Regulierung zu unterstellen, die den Zielen des GlüStV Rechnung trägt.

---

245 Vgl. hierzu auch Kleibrink und Köster, 2017: 90.

### 8.3.3 Erfahrungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten

Die Regulierungssituation in Deutschland in Bezug auf Online-Casinoangebote ist **unbefriedigend**. Wie dargestellt **existiert ein großer nicht-regulierter Markt** mit den damit verbundenen potenziellen Gefahren für alle Marktteilnehmer. Aufgrund des im GlüStV implementierten Verbots ist eine **Kanalisierung der tatsächlich vorhandenen Nachfrage in Deutschland nicht möglich**.

Eine derartige Situation findet sich in nahezu keinem anderen EU-Mitgliedstaat (mehr). Während in einigen Staaten bereits entsprechende Lizenzierungsverfahren für derartige Angebote durchgeführt und Konzessionen vergeben wurden, haben andere Staaten zumindest entsprechende Gesetzesvorhaben beschlossen bzw. befinden sich im Prozess der Durchführung derartiger Verfahren.

Nachfolgend sollen insbesondere die **Erfahrungen und Erkenntnisse aus ausgewählten Regelungsregimen** dargestellt werden, in denen ein Online-Casinoangebot bereits (mitunter seit Jahren) reguliert ist. Dies soll – wie von der Ministerpräsidentenkonferenz gefordert – als **Grundlage der Diskussion in Deutschland** dienen, um die *„Ziele des GlüStV in diesem Bereich besser zu erreichen“*. Schon an dieser Stelle soll angemerkt werden, dass die **Zielsetzungen der Glücksspielregulierung** in allen europäischen Ländern in etwa **denen der deutschen entsprechen**, sodass sich die internationalen Beispiele tatsächlich gut als **Vergleichsmaßstab** heranziehen lassen.

Einige EU-Mitgliedstaaten (etwa Italien, Spanien, Frankreich) sind – vergleichbar mit Deutschland – **schrittweise** in der Regulierung der verschiedenen Glücksspielformen vorgegangen. Da sie diese Entwicklung früher angestoßen haben, liegen bereits **Erkenntnisse im Rahmen dieser schrittweisen Regulierung** vor, die für die Diskussion in Deutschland nutzbar gemacht werden können.

## Italien

In Italien<sup>246</sup> hat die Regulierung von Online-Glücksspielen bereits im **Jahr 2006** begonnen. Im Rahmen eines umfassenden Gesetzesvorhabens wurde das Gesetz Nr. 248 im August 2006 verabschiedet, in dem viele bis dahin in einem beschränkten Wettbewerb befindliche Branchen neu geregelt wurden. Neben Neuregelungen für bspw. Taxiunternehmen wurde auch der Bereich der Sport- und Pferdewetten in Artikel 38 liberalisiert. Zusätzlich zur Schaffung von stationären Wettbüros und Annahmestellen wurde erstmalig auch der **Internetvertrieb von Sport- und Pferdewetten reguliert**. Der zentralen staatlichen Monopolbehörde AAMS („*Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*“) wurde die Kontrolle über diese neuen Märkte übertragen.

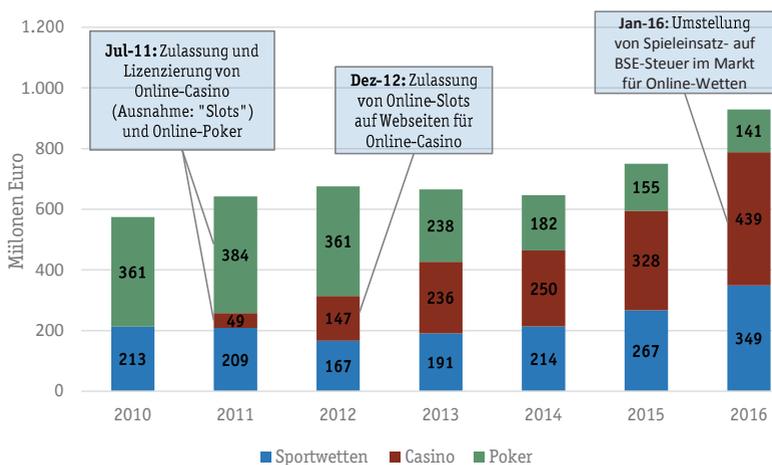
Weitere Produkte wie bspw. **Online-Casinoangebote blieben zunächst verboten**, was dazu führte, dass große Teile des Marktes im nicht-regulierten Umfeld verblieben. Aufgrund dieser Erkenntnis wurden in den folgenden Jahren **weitere Online-Glücksspiele sukzessive reguliert**. So wurden Online-Poker und einzelne Online-Casinoangeboten (Roulette, Black-Jack) im Jahr 2010, Online-Slots im Jahr 2012 und Wetten auf virtuelle Ereignisse im Jahr 2014 zusätzlich einer Regulierung unterworfen. Zudem wurden in 2015 die Produktbeschränkungen im Bereich der Sportwette – hier existierten mitunter sehr restriktive Wettprogrammabgrenzungen – fallen gelassen.

Aufgrund dieser Maßnahmen konnte der Anteil des regulierten Marktes deutlich ausgebaut werden. In ihrem jüngsten Bericht geht die AAMS von einem italienischen Glücksspielmarkt aus, der „*nahezu vollständig in regulierten Bahnen verläuft*“.

---

246 Das Regulierungsregime in Italien wurde im Rahmen der anderen Kapitel nicht explizit thematisiert. An dieser Stelle soll es dennoch bewusst referenziert werden, da auch hier Erfahrungen mit der „schrittweisen Regulierung“ gemacht werden konnte.

---

**Abbildung 8-4: Marktgröße (BSE) der Online-Glücksspielmärkte in Italien**

Quelle: Gambling Compliance.

## Spanien

Grundlage der Online-Glücksspielregulierung ist in Spanien das sogenannte *Ley 13/2011*, das im Mai 2011 vom Abgeordnetenkongress verabschiedet wurde und auf dessen Grundlage im Juni 2012 die ersten Lizenzen vergeben wurden. Für das Onlineglücksspiel wurde eine zentrale Regulierungsbehörde auf Bundesebene („*Dirección de Ordenación del Juego*“ (DG0J)) geschaffen.<sup>247</sup>

Im spanischen Regulierungssystem können nicht alle Lizenzklassen zu jeder Zeit beantragt werden. Vielmehr existieren für die (zahlenmäßig dann unbeschränkte) Vergabe der sog. „*General Licences*“ sog. „**Lizenzierungsfenster**“, wovon es bisher zwei (in den Jahren 2012 und 2015) gab. Während zum ersten Zeitpunkt im Jahr 2012 **lediglich Lizenzen für Online-Sportwetten** und einige Formen der Online-Casinoangebote (Roulette und Black-Jack) beantragt werden konnten, wurde das zweite Fenster im Jahr 2015 – neben den bisherigen Spielformen – auch für sog. „**Online-Slots**“ geöffnet. Diese Erweiterung des Produktportfolios

247 Vgl. hierzu im Detail die Ausführungen in Kapitel 4.7.5.

erfolgte insbesondere vor dem **Hintergrund der bis zu diesem Zeitpunkt er-  
nüchternden (Kanalierungs-)Ergebnisse** (vgl. Abb. 8-5):

**Abbildung 8-5: Bruttospielerträge im spanischen Online-Casino-  
Markt (weißer versus Graumarkt)**



Quelle: H2 Gambling Capital (\*geschätzt).

Mit der Ausweitung des Produktportfolios auf alle Online-Casinoangebote konnte die **Regulierungsquote wesentlich verbessert** werden, sodass mittlerweile ein Großteil des Marktes im regulierten Bereich stattfindet.

Im spanischen Lizenzsystem sind viele Maßnahmen implementiert, die das gewünschte Schutzniveau sicherstellen sollen:

- Verpflichtende Identifizierung und Authentifizierung der Spieler, wobei im Rahmen dieses Prozesses auch die Steuernummer des Spielers hinterlegt und gegen die staatliche Datenbank validiert werden muss. Der gesamte Prozess zur Einrichtung eines Spielerkontos kann in Spanien medienbruchfrei erfolgen.
- Möglichkeit für den Spieler, eine Spielersperre in der zentralen Sperrdatenbank einzurichten. Die Sperre gilt dann spielform- und anbieterübergreifend.

- Die Anbieter sind verpflichtet, dem Spieler Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, selbstgewählte (zeitliche oder finanzielle) Limits einzurichten.
- Restriktionen hinsichtlich der Werbeinhalte und Werbezeiten für Glücksspielwerbung.

Restriktionen im Hinblick auf **Produktbe- oder -einschränkungen** (bspw. Wettprogrammeinschränkungen) **existieren** im spanischen Lizenzregime mit der Regulierung von Online-Slots weitestgehend **nicht mehr**, da sie sich aufgrund der Erfahrungen im spanischen Markt nach Auffassung der DGOJ als eindeutig **kontraproduktiv** erwiesen haben.

### Frankreich

Wie in Kapitel 4.7.1 ausführlich dargestellt wurde, hat Frankreich im Jahr 2010 die Segmente Sportwetten, Pferdewetten und Poker über digitale Vertriebswege reguliert. In diesem Rahmen wurde zudem die unabhängige zentrale Regulierungsbehörde („*Autorité de Régulation des Jeux en Ligne*“ (ARJEL)) gegründet. Weitere Online-Glücksspielformen sind entweder weiterhin monopolisiert (Lottorien) oder verboten (Casinoangebote).

Die **Erfahrungen mit dieser Teilliberalisierung** sind auch in Frankreich allenfalls **durchwachsen**. Während im Jahr 2010 noch 35 Unternehmen an dem regulierten Markt teilgenommen haben, ist diese Zahl über 22 Unternehmen im Jahr 2013 auf mittlerweile 14 regulierte Unternehmen gesunken. Als Konsequenz **stagniert die Kanalisierungsquote** des (Online-)Gesamtmarktes derzeit bei etwas über 60 Prozent und es existiert weiterhin ein großer nicht-regulierter Online-Glücksspielmarkt.<sup>248</sup>

Erste Maßnahmen zur Verbesserung dieser Situation (bspw. die Umstellung der Besteuerung von einer Spieleinsatz- hin zu einer Bruttospielertragsbesteuerung) wurden jüngst durch ein Berichterstattungsgremium der französischen Regierung unterbreitet.<sup>249</sup> Solange allerdings eine **gesamte Produktkategorie von einer Lenkung in geordnete und überwachte Bahnen ausgeschlossen** wird, ist eine

---

248 Vgl. hierzu die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 4.7.1.

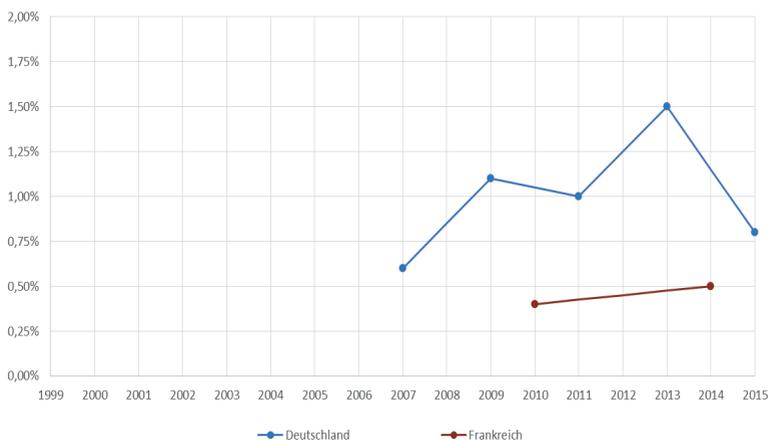
249 Vgl. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4456.asp>, abgerufen am 13. Mai 2017.

---

wesentlich höhere Kanalisierungsquote wenig wahrscheinlich.

Die Prävalenzraten für problematisches und pathologisches Spiel in Frankreich waren seit jeher verhältnismäßig niedrig, was sich auch mit der (Teil-)Regulierung nicht verändert hat (vgl. Abb. 8-6):

**Abbildung 8-6: Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Frankreich über den Prozess der Regulierung und Deutschland**



Quelle: Costes et al., 2011, 2015.

## Großbritannien

Der britische (Online-)Glücksspielmarkt wird bereits seit dem Jahr 2005 explizit durch den „*Gambling Act*“ reguliert, der zuletzt in 2014 reformiert wurde.<sup>250</sup> Ergänzt wird dieser durch die „*Licence Conditions and Codes of Practice*“ (LCCP), zu deren Einhaltung sich Glücksspielanbieter verpflichten, wenn sie sich um eine entsprechende Lizenz bewerben. Die LCCP enthalten Anforderungen und Vorgaben zur sozialen Verantwortung der Glücksspielanbieter (u. a. die Verpflichtung

250 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.7.4.

der Anbieter, Spielern zu ermöglichen, sich selbst Einsatz- und Zeitlimits zu setzen). Zuständige zentrale Regulierungsbehörde in Großbritannien ist die „*Gambling Commission*“.

Grundsätzlich ist der britische (Online-)Glücksspielmarkt **am weitesten liberalisiert**. Die *Gambling Commission* nimmt zudem an, dass es **keinen relevanten nicht-regulierten Markt** gibt und sich der Anteil des nicht-regulierten Marktes auch im Rahmen der 2014 geänderten Steuerpflicht nicht signifikant erhöht hat. Die Kanalisierungsquote wird derzeit auf bis zu 95 Prozent geschätzt, womit sie im europäischen Vergleich am höchsten liegt.

Um den nicht-regulierten Markt einzudämmen, verfolgt die *UK Gambling Commission* primär den Ansatz, einen **attraktiven und offenen Markt als geeignete Alternative** zu schaffen, in dem eine Vielzahl an Glücksspielprodukten erlaubt ist und ein **enger Austausch mit den lizenzierten Anbietern** stattfindet. Vor dem Hintergrund, dass Verbraucher vor allem im Online-Bereich typischerweise der Zugang zu Anbietern des nicht-regulierten Glücksspielmarktes grundsätzlich erhalten bleibt, haben die britischen Verantwortlichen die Entscheidung getroffen, dass im Hinblick auf das Ziel einer hohen Kanalisierung die Schaffung eines attraktiven legalen Angebots unabdingbar ist.

Dennoch hat die *Gambling Commission* Maßnahmen und Standards etabliert, um den (Online-)Glücksspielmarkt in geordnete Bahnen zu lenken und ein Schutzniveau für die Marktteilnehmer zu etablieren:

- Verpflichtende Identifizierung und Authentifizierung aller Onlinekunden, wobei hier im Dialog zwischen Glücksspielanbietern und *Gambling Commission* akzeptable und medienbruchfreie Verfahren mit hoher Zuverlässigkeit entwickelt wurden.
- Strikte Kontrolle der Werbeumfelder und der Werbeinhalte, wobei dies nicht selbst durch die *Gambling Commission* geleistet wird sondern vielmehr der unabhängigen „Advertising Standards Association“ übertragen wurde. Dies führt zu einer sehr hohen Effektivität und Flexibilität im Vorgehen gegen unerlaubte Werbung.<sup>251</sup>

---

251 Vgl. hierzu auch Kapitel 3.4.5.

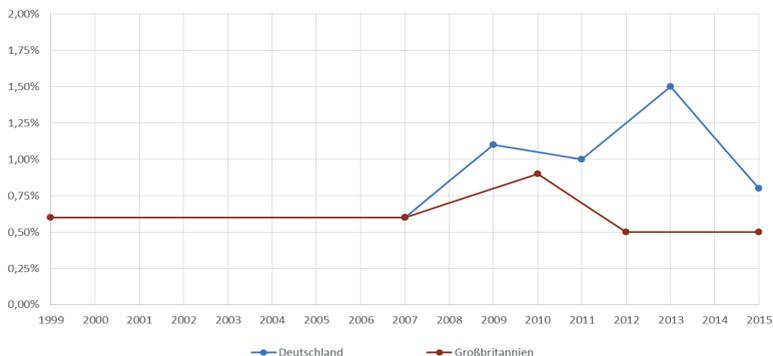
- Verpflichtende selbstgewählte (zeitliche oder finanzielle) Limits, die der Spieler bei der Registrierung einrichten muss und später in Grenzen verändern kann.
- Möglichkeit der Einrichtung einer Spielersperre, wobei diese Sperre derzeit nicht spielform- oder anbieterübergreifend wirkt. In diesem Zusammenhang hat die Gambling Commission bereits eine Evaluation gestartet, um die Sperre in Zukunft spielform- und anbieterübergreifend auszuprägen.

Betrachtet man die Entwicklung der **Prävalenzrate für problematisches und pathologisches Spiel**, konnte **zwischenzeitlich im Jahr 2010 ein Anstieg** der Prävalenzrate glücksspielbezogener Probleme gemessen werden, der von vielen als wahrscheinliche, problematische Auswirkung der Marktliberalisierung kommentiert wurde. Mittlerweile kann jedoch mit hoher Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die **Marktliberalisierung keine oder jedenfalls nur sehr kurzfristige negative Auswirkungen** hatte. Die Prävalenzrate für problematisches und pathologisches Glücksspiel ist in Großbritannien derzeit niedriger denn je (vgl. Abb. 8-7):<sup>252</sup>

---

252 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 3.4.5.

**Abbildung 8-7: Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Großbritannien über den Prozess der Regulierung und Deutschland.**



Quelle: Sproston, Erens und Orford, 2000; Wardle et al., 2007, 2011, 2014; UK Gambling Commission, 2016.

## Dänemark

Der dänische Online-Glücksspielmarkt wurde auf Grundlage des am 1. Juli 2010 erlassenen Glücksspielgesetzes umfassend für die meisten Produktsegmente (Sportwetten, Casinoangebote, Poker) reguliert. Für Lotterieangebote existiert nach diesem Gesetz weiterhin ein staatliches Monopol. Die notwendigen Ausführungsbestimmungen für die Konzessionsvergabe wurden im Januar 2012 erlassen und darauf in Folge (derzeit 27) Konzessionen für private Unternehmen sowie den staatlichen Sportwettenanbieter „*Danske Spil*“ vergeben. Als zentrale Aufsichtsbehörde wurde die „*Danish Gambling Authority*“ (DGA) – „*Spillemyndigheden*“ – gegründet, die für die Vergabe der Konzessionen und die Überwachung des Spielbetriebs zentral verantwortlich ist.<sup>253</sup>

Die Regulierung in Dänemark wird als Erfolg gesehen. So ist es innerhalb weniger Jahre gelungen, eine **mittlerweile über 90-prozentige Regulierungsquote** zu

253 Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4.7.3.

erzielen. Die nicht-regulierten Angebote spielen im dänischen Markt demnach nahezu keine Rolle mehr. Dies ist auch deshalb beachtlich, da in der dänischen Regulierung eine Vielzahl von Maßnahmen zum Verbraucher- und Spielerschutz bzw. zur Prävention von pathologischem Spielverhalten verankert sind, die durch die (regulierten) Anbieter zu erfüllen sind:

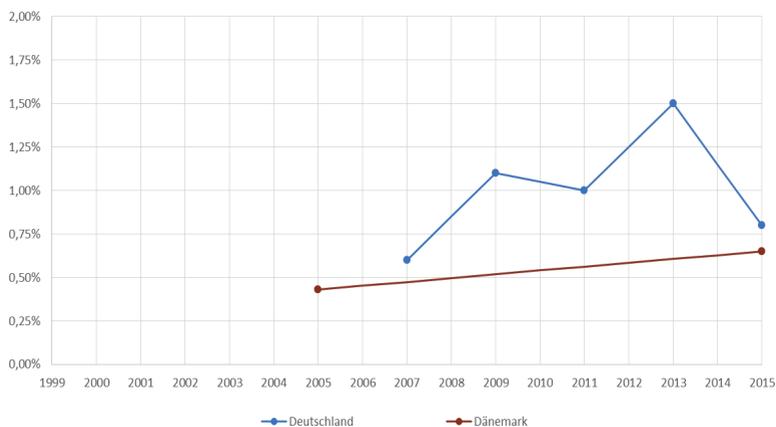
- Vorgeschriebene Identifizierung und Authentifizierung mittels eines e-ID Verfahrens (sog. „NemID-System“). In dieses System ist in Dänemark jeder Staatsbürger eingetragen und er kann es für den Zweck der Registrierung bei einem Glücksspielanbieter medienbruchfrei (mit-)verwenden.
- Anbieter- und angebotsübergreifende Sperrdatenbank („ROFUS“), in die Spieler eine Spielersperre für einen Zeitraum von einem, drei, sechs Monate oder unbegrenzt eintragen lassen können.
- Verpflichtung der Anbieter zur Einräumung von durch den Spieler selbstgewählten zeitlichen oder finanziellen Limits.
- Informationspflicht der Anbieter zu Gefahren des Spiels und zu Einsätzen, Gewinnen und Verlusten des Spielers.

Auf **inhaltliche Restriktionen beim Glücksspielangebot** (bspw. dem Wettprogramm oder Formen des Casinoangebotes) wird im Rahmen der Regulierung **bewusst verzichtet**. Vielmehr wird hierfür auf **unabhängige technische Prüfungen** der Systeme (bspw. im Rahmen der Datensicherheit oder der Zuverlässigkeit des Zufallszahlengenerators) gesetzt, sodass **betrügerische Machenschaften im Rahmen der Veranstaltung** weitgehend ausgeschlossen werden können.

Auch mit Blick auf die Prävalenzrate für problematisches und pathologisches Spiel zeigt sich kein diametral unterschiedliches Bild. Wie in Kapitel 3 ausführlich dargestellt wurde, verzeichnet eine aktuelle Studie zwar einen leichten Anstieg dieser Prävalenzrate in den letzten zehn Jahren, sie liegt aber weiterhin – und dies trotz der Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes – auf einem durchschnittlichen europäischen Niveau (vgl. Abb. 8-8):

---

**Abbildung 8-8: Verlauf der Prävalenzrate problematischen und pathologischen Glücksspiels in Dänemark über den Prozess der Regulierung und Deutschland**



Quelle: Fridberg und Birkelund, 2016.

Im Ländervergleich zeigt sich insgesamt, dass vor allem diejenigen Länder **hohe Regulierungs- bzw. Kanalisierungsquoten** aufweisen, die sich dazu entschieden haben, **Online-Casinoangebote zu erlauben und einer Regulierung zu unterwerfen**. So besitzt Dänemark eine Kanalisierungsquote von rund 90 Prozent, Spanien (mittlerweile) von rund 75 Prozent und das Vereinigte Königreich von schätzungsweise 95 Prozent. Im Gegensatz dazu sind die Kanalisierungsraten in Ländern mit **Verbot von Online-Casinoangeboten substantiell geringer** (Frankreich: 60 Prozent); in Deutschland konvergiert sie gar durch das anhaltende Wachstum dieses Segments gegen Null.<sup>254</sup>

In einigen Ländern hat sich die Regulierung ebenfalls **schrittweise** entwickelt. Dabei ist im Laufe der Zeit ein **Lerneffekt** zu beobachten. So zum Beispiel in Italien und Spanien, wo sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass ein zu restriktiver Ansatz – insbesondere im Produktbereich selbst – wenig zielführend ist. Beide

254 Vgl. hierzu auch umfassend Kapitel 4.

Länder haben mittlerweile Online-Casinoangebote reguliert und die positiven Effekte auf die Kanalisierungsquote realisiert. Auf Grundlage bisheriger wissenschaftlicher Erkenntnisse hat dieses Vorgehen auch nicht zu einer substanziellen Änderung der Prävalenzrate für problematisches oder pathologisches Spiel in den Ländern geführt.<sup>255</sup>

Alle EU-Mitgliedstaaten verfolgen mit der Regulierung nahezu **die gleichen Ziele wie Deutschland** und in keinem Mitgliedstaat ist eine „Laissez-faire“-Haltung für den Glücksspielbereich feststellbar. Vielmehr werden überall Maßnahmen eingesetzt, um ein entsprechendes **Schutzniveau** zu garantieren und gleichzeitig eine möglichst umfassende **Lenkung des Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen** zu gewährleisten. Es zeigt sich eindeutig, dass hiermit kein grundsätzlicher Widerspruch oder ein „Entweder-oder“ verbunden sein muss. Sofern die Maßnahmen zielgerichtet und angemessen eingesetzt werden, werden sie durch die Akteure auf dem Markt auch akzeptiert und respektiert.

### 8.3.4 Erkenntnisse für die Diskussion in Deutschland

Im Ländervergleich wird deutlich, dass im europäischen Ausland sukzessive ein Lerneffekt stattgefunden hat. Einige Länder haben erkannt, dass es sich bei der Glücksspielbranche um einen dynamischen Markt handelt, in dem sich das Produktangebot kontinuierlich ändert. Die Betrachtung der anderen europäischen Regulierungsregime hat gezeigt, dass ein bloßes Verbot von Online-Glücksspielformen nicht zielführend ist. Dies gilt selbstverständlich für das Anstreben des Kanalisierungsziels selbst, aber auch für die weiteren, gleichrangigen Zielsetzungen (Jugend- und Verbraucherschutz, Spielsuchtprävention, Integritätsschutz), die eine **Ordnung des Marktes in geordneten Bahnen quasi als Grundvoraussetzung** haben.

Stattdessen scheinen aufgrund der Erfahrungen in den genannten Mitgliedstaaten insbesondere die folgenden allgemeinen Maßnahmen geeignet, die Zielerreichung im Rahmen von Jugend- und Verbraucherschutz, Kriminalitätsbekämpfung und Spielsuchtprävention sowie der Schaffung (und Einhaltung) von geordneten und überwachten Bahnen zu fördern:

---

255 Vgl. hierzu noch einmal ausführlich Kapitel 3.

- Schaffung einer zentralen Regulierungsbehörde, der die entsprechenden Aufgaben und die damit notwendigerweise verbundenen Kompetenzen und Ressourcen im Rahmen der Regulierung und Kontrolle des Marktes zugewiesen werden bzw. zur Verfügung stehen.
- Adäquate Identifizierungs- und Authentifizierungsverfahren, die einen Spieler bei der Eröffnung des Spielkontos eindeutig identifizieren, sodass kein anonymes oder pseudo-anonymes Spiel möglich ist. Neben der Zuverlässigkeit solcher Verfahren sollte insbesondere auch die medienbruchfreie Registrierung über diese Verfahren möglich sein.
- Verpflichtung der Anbieter zur Einräumung von zeitlichen und/oder finanziellen Limits für die Spieler. Hier deuten sowohl Erkenntnisse aus der Suchtforschung als auch praktische Überlegungen darauf hin, dass es sich um selbstgewählte, individuelle Limits handeln sollte, die durch den Spieler selbst gesetzt werden und bei Bedarf (in Grenzen) durch diesen veränderbar sein sollten.
- Schaffung der Möglichkeit einer anbieter- und angebotsübergreifenden Sperrdatenbank, in der sich Spieler sperren lassen können. Erkenntnisse aus der Präventionsforschung können hierbei konkrete Anhaltspunkte für eine tatsächliche Ausgestaltung liefern.
- Etablierung von Informations- und Transparenzpflichten des Anbieters gegenüber dem Spieler bspw. zu den Gefahren des Spiels, zu getätigten Einsätzen, generierten Gewinnen und erlittenen Verlusten.
- Etablierung zentraler Monitoring-Systeme (bspw. sog. „Safe Server“), die den zuständigen Behörden eine Kontrolle des Spielablaufs bei den einzelnen Anbietern als auch anbieterübergreifend ermöglichen.
- Grenzsetzung im Bereich der erlaubten Werbung hinsichtlich Werbeinhalten, Werbeumfeldern und Werbezeiten in Verbindung mit verpflichtender Aufklärung über die grundsätzlichen bzw. spezifischen Gefahren des Glücksspiels bzw. der Glücksspiele.

- Zertifizierung der eingesetzten Glücksspielsoftware (bspw. des Zufallszahlengenerators) durch (akkreditierte) unabhängige Prüflabore, um Manipulationen in der Durchführung der Spiele auszuschließen. Diese Maßnahme wird in nahezu allen Lizenzregimen (bspw. Großbritannien, Dänemark, Spanien, Italien) eingesetzt und ist auch in Deutschland bspw. für das gewerbliche Spiel oder für die Zulassung von Spielsystemen in Spielbanken üblich.

Entgegen den oben genannten Maßnahmen zeigt die Erfahrung aus den anderen Mitgliedstaaten, dass **wesentliche Produkteinschränkungen** – seien es Wettprogrammbeschränkungen, Mindestspieldauern für Online-Slots oder gar Verbote ganzer Kategorien von Spielen – **nicht zielführend**, sondern sogar eindeutig kontraproduktiv sind. Diese haben in allen andere Mitgliedstaaten dazu geführt, dass sich die **bestehende Nachfrage in den nicht-regulierten Markt verschoben** hat, ohne dass durch diese Maßnahmen die Erreichung der eingangs zitierten Ziele unterstützt würde.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass eine Regulierung, die den **Ausschluss beliebter und neuartiger Spielformen vorsieht, anachronistisch** ist. Eine produktspezifische Regulierung scheint wenig zielführend. Eine effektive Regulierung sollte vielmehr **beim Spieler ansetzen** und sich nicht ausschließlich am Produkt selbst orientieren. Die Zulassung eines Angebots der Produkte auf einer einzigen Plattform erscheint außerdem aus Gesichtspunkten der Transparenz als förderlich, da die Aufsichtsbehörde auf diese Weise eine **bessere Übersicht** sowie **effektivere Einwirkungsmöglichkeiten** besitzt als bei fragmentierter Regulierung.

#### 8.4 Vereinfachung der Online-Identifizierung und -Authentifizierung

Auf ihrer Jahreskonferenz vom 26. bis 28. Oktober 2016 haben die Ministerpräsidenten den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer den Auftrag erteilt,

*„die Vereinfachung der Identifizierung und Authentifizierung der Spieler im Internet“*

zu prüfen. Die Erkenntnisse dieser Studie legen nahe, dass eine Vereinfachung der Online-Identifizierungs- und Authentifizierungsverfahren angezeigt ist.

Grundsätzlich ist zu hinterfragen, ob das von der Kommission für Jugendmedienschutz etablierte Konzept der **Geschlossenen Nutzergruppe** im Bereich der Online-Glücksspiele zweckmäßig ist. Denn die Geschlossene Nutzergruppe wurde speziell dafür konzipiert, jugendgefährdende Inhalte in Rundfunk und Telemedien, bei deren bloßem Anblick eine Schädigung der Entwicklung von Heranwachsenden befürchtet wird (z. B. Gewaltdarstellungen), für Personen außerhalb der geschlossenen Nutzergruppe gar nicht erst sichtbar zu machen. Bei (Online-) Glücksspielen hingegen tritt eine schädliche Entwicklung für Minderjährige jedoch nicht durch den bloßen Anblick, sondern durch die **Nutzung** oder einen möglichen **Geldverlust** ein.

Es ist zu berücksichtigen, dass insbesondere das Online-Glücksspiel eine **hohe Sensitivität bezüglich des Spielabbruchs** im Falle langer Wartezeiten beim Registrierungsprozess aufweist. Verfahren, die mehr als vier Minuten in Anspruch nehmen, führen zu einer erhöhten Abbruchquote (vgl. Kapitel 4.8). Aufgrund der hohen Bedeutung eines adäquaten Identifizierungsverfahrens im Sinne der Nutzerfreundlichkeit, spielt hier vor allem der **Kanalisierungsgedanke** eine große Rolle. Im Rahmen der Gewichtung des DICE Kanalisierungs-Index wurde das Identifizierungs- und Authentifizierungsverfahren daher als wesentlicher Einflussfaktor auf die Gesamtkanalisierungsquote identifiziert (vgl. Kapitel 4.9).

Der Zugang zum Produkt sollte daher möglichst spielerfreundlich ausgestaltet sein, um die überwiegende Nachfrage in das regulierte Angebot zu überführen. Zielsetzung sollte sein, ein **medienbruchfreies praxistaugliches Verfahren** zu etablieren, das **technologieneutral und innovationsoffen** ist und sich den digitalen Entwicklungstendenzen, wie beispielsweise einer Registrierung über Smartphone oder Tablet oder mittels biometrischer Merkmale wie dem Fingerabdruck, anpassen kann.

In diesem Zusammenhang bietet es sich zudem an, auf einen **risikobasierten Ansatz**, der unter anderem im Geldwäschegesetz Anwendung findet, zurückzugreifen und entsprechende Identifizierungs- und Authentifizierungsmechanis-

---

men je nach Risikogewichtung einzufordern. Grundsätzlich ist ein **mehrstufiges Identifizierungsverfahren** der Kanalisierung abträglich. Insbesondere die Zustellung von Zugangsdaten an die identifizierte Person auf einem gesonderten Weg (z. B. durch ein eigenhändiges Einschreiben, DE-Mail) oder die Übermittlung eines einmaligen Aktivierungscodes mittels einer „Ein-Cent-Überweisung“ stellen langwierige Zwischenschritte dar, die dem nicht zum Online-Glücksspiel passenden Konzept der Geschlossenen Nutzergruppe entstammen. Ziel sollte es sein, Spielern zu ermöglichen, innerhalb von wenigen Minuten einen Registrierungs- und Identifizierungsprozess bei lizenzierten Anbietern zu durchlaufen.

Denkbar sind zudem je nach Einzahlungssumme abgestufte Identifizierungserfordernisse. So dürfte gerade im Online-Glücksspielbereich bis zu gewissen Einzahlungssummen eine **Identifizierung des Kunden bspw. anhand der Identitätsinformationen aus den verwendeten Zahlungsmitteln** ausreichend sein. So würden die Zutrittschürden für Online-Spieler in einem vertretbaren Maß gesenkt, ohne die Zielerfüllung der Regelung zu schwächen.

Ohnehin ist aufgrund der **hohen Rückverfolgbarkeit von elektronischen Zahlungsströmen** und der bestehenden Kundenidentifizierungsverfahren das Geldwäscherisiko im regulierten Glücksspielsektor als vergleichsweise gering bzw. überschaubar einzustufen (vgl. Kapitel 5.1).

Als positives regulatorischen Beispiel ist Dänemark zu nennen, das mit dem NemID-System ein **zentrales medienbruchfreies Verfahren** etabliert hat. Ein solches Verfahren ist in Deutschland derzeit noch nicht vorhanden, sollte langfristig aber angestrebt werden, um einen kundenfreundlichen und zugleich sicheren Identifizierungsprozess im Sinne der Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung sowie des Spielerschutzes zu gewährleisten. Bis ein solches Verfahren umsetzbar ist und sich beispielsweise der **elektronische Personalausweis** flächendeckend etabliert hat, stellt das **temporäre Spielerkonto** eine sinnvolle Übergangslösung dar. Es hat sich international bewährt und kommt zum Beispiel in Dänemark, in Spanien und im Vereinigten Königreich zur Anwendung.

---

## 8.5 Ersatz des Einsatzlimits durch ein Verlustlimit (1.000 EUR)

Auf ihrer Jahreskonferenz vom 26. bis 28. Oktober 2016 haben die Ministerpräsidenten den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer den Auftrag erteilt,

*„bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages (§ 32 GlüStV) auch [...] den Ersatz des monatlichen Einsatzlimits im Internet von 1.000 EUR durch ein Verlustlimit von 1.000 EUR [...] zu prüfen und hierüber der Konferenz der Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien 2017 zu berichten.“*

Das auf dem Prüfstand befindliche Einsatzlimit berechnet sich, indem alle Einsätze, die ein Spieler pro Monat getätigt hat, zusammengezählt werden – unabhängig davon, ob mit den Einsätzen Gewinne oder Verluste erzielt wurden (vgl. Kapitel 3.2.7). Wie die vorliegende Studie dargelegt hat, hat sich das so definierte **monatliche Einsatzlimit im Internet von 1.000 Euro nicht bewährt**, da es die den angebotenen Online-Glücksspielen inhärenten Logiken und Eigenarten undifferenziert außer Acht lässt und den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags zuwiderläuft:

- Ein starres Einsatzlimit ist im Hinblick auf das Ziel des Spielerschutzes schon vom Grundansatz her verfehlt, da es in seiner Undifferenziertheit sachlogisch nicht dazu geeignet ist, das individuelle Budget des Spielers gegen unverhältnismäßige Eingriffe zu sichern (vgl. Kapitel 3.2.7). Bei Online-Glücksspielen, die wie Sportwetten eine sehr hohe Ausschüttungsquote aufweisen, sagt das Erreichen eines starren Einsatzlimits nichts über die tatsächlichen Gewinne bzw. Verluste des Spielers aus. Wer 1.000 Euro eingesetzt hat, könnte damit sowohl ausschließlich Verluste als auch ausschließlich Gewinne erzielt haben. Jedoch sind es gerade die Verluste, die einem Spieler auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene schaden können und bei denen Spielerschutz ansetzen sollte (vgl. Kapitel 4.5).
- Ein starres Einsatzlimit differenziert zudem nicht nach den unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen der Kunden (vgl. Kapitel 3.4). 1.000 Euro können für den einen Spieler subjektiv viel, für den anderen subjektiv wenig

Geld sein. Bei geringer wirtschaftlicher Potenz des Spielers können Verluste innerhalb des gesetzlichen Einsatzlimits bereits erhebliche negative finanzielle Folgen nach sich ziehen; dem Ziel des Spielerschutzes wird dann nicht genügt. Wer das fixe Einsatzlimit aus guter wirtschaftlicher Situation heraus umgekehrt als unverhältnismäßig niedrig erachtet, ist hingegen eher geneigt, diese Vorgabe zu umgehen, indem er parallel bei mehreren Anbietern setzt oder auf Schwarzmarktangebote ohne Limits ausweicht; in diesem Fall ist es das Kanalisierungsziel, dem nicht genügt wird (vgl. Kapitel 4.5). In beiden Fällen ist ein starres Einsatzlimit nicht geeignet, der individuellen Situation von Spielern gerecht zu werden. Fixe Limits leiden unter dem strukturellen und unheilbaren Defekt, in ihrer exakten Höhe stets nur für eine kleine Minderheit der Verbraucher sachgerecht sein zu können.

- Wie die Verhaltensforschung belegt, genießen feste, dem Spieler von außen auferlegte Limits bei den Verbrauchern nur geringe Akzeptanz. Selbst bei Spielern, die das Limit erreichen und eigentlich am Weiterspielen gehindert werden sollten, ist keine Verhaltensänderung feststellbar. Dieses Ergebnis gilt für moderate wie pathologische, wirtschaftlich schwächere wie stärkere Spieler gleichermaßen. In der Konsequenz suchen Spieler nach Wegen, die gesetzlichen Limits zu umgehen, was im Onlinebereich weithin problemlos möglich ist: entweder, indem bei weiteren lizenzierten Anbietern Konten eröffnet werden, oder, indem auf unlizenzierte Angebote ausgewichen wird. In beiden Fällen wird die Möglichkeit lizenzierter Anbieter geschwächt, das Spielverhalten von Personen mit potenziell riskantem Spielverhalten lückenlos zu überblicken und ihnen entsprechende Spielerschutzmaßnahmen zuzugutekommen zu lassen (vgl. Kapitel 3.2.7).
- Da starre Einsatzlimits ungewollte Anreize setzen, in den unregulierten Schwarzmarkt abzuwandern, konterkarieren sie das Kanalisierungsziel des Glücksspielstaatsvertrags. Die Vorgabe eines für den Spieler ausreichend attraktiven lizenzierten Online-Glücksspielmarktes ohne individuell als unverhältnismäßig empfundene, marktwidrige Einschränkungen wird nicht erreicht, die Wettbewerbsfähigkeit lizenzierter Glücksspielanbieter gegenüber unregulierten Angeboten beeinträchtigt. Ohne eine hinreichend hohe Kanalisierungsquote laufen Maßnahmen des Jugend- und Spielerschutzes, der Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung sowie zum Schutze der Integrität des sportlichen Wettbewerbs jedoch weitgehend ins Leere, weil an einem

Großteil der Verbraucher vorbei. Einbußen bei der Kanalisierungs- konterkarieren stets und unmittelbar die Erfolgsquote der sonstigen Ziele des GlüStV.

Ein **monatliches Verlustlimit von 1.000 Euro** ist gegenüber einem Einsatzlimit im Blick auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags **die bessere, jedoch keine ideale Alternative:**

- Einerseits setzt ein Verlust- im Gegensatz zum Einsatzlimit richtigerweise bei den tatsächlichen wirtschaftlichen Einbußen des Verbrauchers an. Es sieht von einer Gewinnbeschränkung ab und verschafft dem Verbraucher einen besseren Überblick über sein Spielverhalten.
- Andererseits differenzieren Verlust- ebenso wenig wie Einsatzlimits nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten verschiedener Verbraucher. Während 1.000 Euro Verlust einige Spieler wirtschaftlich bereits erheblich schädigen, nehmen andere Spieler – insbesondere so genannte „high-roller“, die bewusst hohe Summen setzen wollen – dieses Limit als willkürlich wahr. Generelle, unveränderliche Limits aller Art bieten niemals differenzierte, sachgerechte Lösungen für alle Einzelfälle.
- Willkürliche, den Einzelnen nicht überzeugende Verlustlimits setzen weiterhin Anreize, in unregulierte und damit unkontrollierbare Angebote abzuwandern – insbesondere für Intensivspieler, deren Kontrolle im besonderen Interesse der Aufsichtsbehörden sein sollte. Sinkt jedoch die Kanalisierungsquote, steht die Erreichung aller weiteren Ziele des Glücksspielstaatsvertrags abermals in Frage.

Eine **bessere, ideale und im internationalen Vergleich bewährte Alternative** ist es, den Spieler in die Lage zu versetzen, **individuelle Einsatz- und Verlustlimits festlegen und regelmäßig anpassen zu können**. Zu empfehlen ist eine Vorgehensweise, welche die **Entscheidungsfreiheit des mündigen Verbrauchers** hinsichtlich des eigenen Spiels **stärkt**, die **Glücksspielanbieter** zugleich jedoch **nicht aus der sozialen Verantwortung für ihre Kunden entlässt**: Mehrere erfolgreich regulierte Online-Glücksspielmärkten mit hoher Kanalisierungsquote (Großbritannien, Dänemark, Spanien), aber auch das schleswig-holsteinische Regulierungsregime bieten dem Spieler die Möglichkeit, individuelle Einsatz- und Verlustlimits festzulegen, die jederzeit gesenkt oder erhöht werden können. Will ein Spieler sein Limit erhöhen, sollten die Anbieter diesen Schritt

---

zunächst mit **geeigneten Spielerschutzmaßnahmen wie Risikoinformation oder Selbsttests** flankieren. Bei wiederholter oder drastischer Limiterhöhung sollte stufenweise eine **immer dichtere Analyse des individuellen Spielerverhaltens** sowie die **Prüfung der Bonität** ansetzen. Zusätzlich zum individuellen Verlustlimit, das negativen finanziellen Auswirkungen von Glücksspiel begegnet, erscheint die Prüfung weiterer dedizierter Limitarten empfehlenswert: So adressieren etwa **Zeitmanagementsysteme** andere potenziell negative Auswirkungen von Glücksspiel wie Zeitkontrollverlust und damit einhergehend die Vernachlässigung sozialer und beruflicher Verpflichtungen (vgl. Kapitel 3.4).

Ein solches **Modell individuell definierter Verlustlimits hat** gegenüber starren Einsatz- oder Verlustlimits **mehrere Vorteile**:

- Die Verhaltensforschung belegt: Freiwillig gesetzte Limits werden von Verbrauchern besser aufgenommen als Zwangsvorgaben. Bereits der Akt, individuelle Limits festlegen zu müssen, schärft das Bewusstsein für das eigene Spiel und lenkt das Spielverhalten in moderatere Bahnen. Das Konzept stößt beim Spieler auf Akzeptanz, weil es leicht verständlich und sein Sinn nachvollziehbar ist. Studien weisen geringere Verluste und eine kürzere durchschnittliche Spieldauer nach – insbesondere bei Intensivspielern (vgl. Kapitel 3.2.7).
- Individuell gesetzte Limits tragen den unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen der Spieler besser Rechnung als starre, willkürlich festgelegte Grenzwerte. Anreize, in unregulierte Angebote abzuwandern, sinken, da der Spieler jederzeit die Möglichkeit hat, seine Limits seinen individuellen Spielgewohnheiten und Bedürfnissen anzupassen. Die Wahrscheinlichkeit, dass Spieler parallel mehrere Spielerkonten bei mehreren Anbietern eröffnen, sinkt, wodurch die Spielerhistorie des einzelnen Verbrauchers sowie potenziell riskantes Spielverhalten für den einzelnen Anbieter nachvollziehbar und kontrollierbar bleibt. Dies dient den Zielen der Kanalisierung und des Spielerschutzes gleichermaßen.

Wie der Blick ins Ausland zeigt, ist die **Möglichkeit individueller Spiellimits ein zentrales Merkmal von Märkten mit hoher Kanalisierungsquote** – etwa in Großbritannien (DICE Kanalisierungs-Index: 95 Prozent), Dänemark (90 Prozent) oder Spanien (75 Prozent) (vgl. Kapitel 4.8). Nur wenn die Verbraucher seine Modalitäten als attraktiv empfinden, werden sie im lizenzierten Markt verbleiben – insbesondere dann, wenn der Schwarzmarkt im Internet jederzeit nur einen Klick entfernt liegt. Zugleich weisen die genannten Märkte keine erhöhten Prävalenzraten glücksspielbezogener Probleme auf (vgl. Kapitel 3.4). Es beweist sich, dass Maßnahmen des Spielerschutzes nur bei einer hohen Kanalisierungsquote effektiv Wirkung entfalten können. Die **Erreichung des Kanalisierungsziels ist conditio sine qua non der anderen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags** (vgl. Kapitel 4.8).

## 8.6 Nutzung einer bundesweiten Sperrdatei

Auf ihrer Jahreskonferenz vom 26. bis 28. Oktober 2016 haben die Ministerpräsidenten den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer den Auftrag erteilt,

*„bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages (§ 32 GlüStV) auch [...] die Nutzung der bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen zu prüfen und hierüber der Konferenz der Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien 2017 zu berichten.“*

§ 8 in Verbindung mit § 23 des Glücksspielstaatsvertrages sieht ein **länder- und spielformübergreifendes System der Selbst- und Fremdsperre** vor, wobei die mindestens einjährige Sperre zeitlich unbefristet ist und nur auf schriftlichen Antrag des Spielers seitens des Glücksspielveranstalters aufgehoben werden kann.

**Spielersperrern** in Form einer bundesweiten Sperrdatei sind **grundsätzlich zu begrüßen**; es handelt sich um eine der ältesten und am besten erforschten Maßnahmen zum Spielerschutz, die im Zuge des technologischen Fortschritts stetig an Effektivität gewonnen hat (vgl. Kapitel 3.2.8). Im Hinblick auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages und dessen Praxistauglichkeit weist das **derzeitige Sperrsystem** jedoch sowohl **konzeptionell** als auch **hinsichtlich des Vollzugs**

---

einige **behebbar**e Mängel auf:

- Bislang existiert die vorgesehene länderübergreifende Sperrdatenbank nicht konsequent für alle Spielformen. Die Bundesländer nutzen zwar dieselbe Software, unterhalten aber voneinander abgeschottete Datenbanken (vgl. Kapitel 3.2.8).
  - Die Datenbanken sind darüber hinaus nicht anbieterübergreifend. Staatliche Lotterien sind von der Umsetzung der Sperrliste befreit, Sperrlisten von Spielbanken und Spielhallen (sofern vorhanden) nicht verknüpft. Dem Spielerschutz sind diese Umsetzungsmängel nicht zuträglich, da Verbraucher, die eine Sperre anfragen, weil sie selbst ihr Spielverhalten nicht zu kontrollieren vermögen, so nicht effektiv von allen Spielanreizen ferngehalten werden (vgl. Kapitel 3.2.8).
  - Rechtlich höchst fragil ist zudem das Konzept der Fremdsperre. Der Glücksspielstaatsvertrag überträgt den Glücksspielanbietern die Pflicht, auf Grundlage eigener Beobachtungen und Aussagen Dritter Spieler gegen deren Willen zu sperren. Hierbei handelt es sich um einen nicht trivialen, grundgesetzlich relevanten Eingriff in die Freiheitsrechte des Betroffenen. Die rechtlichen Spielräume aller beteiligten Akteure sind diffus: Es ist fraglich, ob ein Glücksspielanbieter oder einer seiner Mitarbeiter ohne direkten Kontakt mit dem Betroffenen und ohne therapeutisches Vertrauensverhältnis überhaupt in der Lage sein kann, pathologisches Spiel und einen Kontrollverlust über das eigene Verhalten abschließend zu diagnostizieren. Dem Glücksspielanbieter wird eine Kompetenz zum Grundrechtseingriff aufgebürdet, für die es weder fachlich noch verfassungsrechtlich eine Rechtfertigung geben kann und die dem hohen Gut des Spielerschutzes nicht gerecht wird. Rechtsstreitigkeiten mit unklarem Ausgang sind programmiert (vgl. Kapitel 3.2.8).
  - Dieses Problem wiederholt sich bei der Aufhebung der Selbst- oder Fremdsperre nach mindestens einem Jahr, über die abermals auch der Glücksspielanbieter auf Antrag des Betroffenen zu entscheiden hat. Eine abschließende, medizinisch-therapeutische Beantwortung der Frage, ob für einen Spieler weiterhin glücksspielbezogene Risiken bestehen, ist einem Glücksspielanbieter schlechterdings unmöglich. Dennoch muss er sie gemäß Glücksspielstaatsvertrag treffen (vgl. Kapitel 3.2.8).
-

- Da Selbst- und Fremdsperren für die betroffenen Verbraucher und Glücksspielanbieter mit den genannten erheblichen rechtlichen Risiken verbunden sind und ihre Aufhebung schwierig ist, besteht für beide gleichermaßen der Anreiz, diese Instrumente möglichst zurückhaltend zu nutzen – selbst dann, wenn dies im Einzelfall angezeigt wäre. Es leidet der einzelfallorientierte Spielerschutz (vgl. Kapitel 3.2.8).
- Nicht zuletzt versteht es sich von selbst, dass die Spielersperre kein Allheilmittel des Spielerschutzes darstellt, sondern immer in einen breiten Maßnahmenkatalog eingebettet sein sollte. Sperren sind keine Form der Behandlung eines pathologischen Suchtsyndroms, sondern verhindern lediglich die fortgesetzte Selbstschädigung des Verbrauchers. Sie verschaffen dem Spieler die Möglichkeit, ohne ständige Ablenkung und Versuchung durch Glücksspielangebote, eine Entscheidung darüber treffen zu können, Hilfs- und Therapieangebote in Anspruch zu nehmen. Nicht minder wichtig wäre die lückenlose – und behördlich zu koordinierende – Überführung der Betroffenen in tatsächliche Behandlungskontexte (vgl. Kapitel 3.2.8).

Wer diese Mängel beheben und zu einem Sperrsystem gelangen will, das die Spielerschutzinteressen in idealer Weise verfolgt, sollte folgende **Reformen** einleiten:

- Um weitgehenden Spielerschutz zu gewährleisten, sollte das Selbstsperrsystem länder-, anbieter- und spielformübergreifend ausgestaltet werden. Anders als bisher sollte keine Spielform ausgenommen sein, um hilfsbedürftige Spieler völlig von Spielanreizen zu isolieren. Aus suchtpreventiver Perspektive gibt es keine Rechtfertigung für den Ausschluss einzelner Spielformen. Dieses Modell verfolgen mehrere erfolgreiche europäische Regulierungsregime wie Dänemark und Spanien. Auch in Großbritannien, einem Markt mit hoher Kanalisierungsquote und niedriger Prävalenzrate, arbeitet die UK Gambling Commission derzeit an der Implementierung eines solches landesweiten, anbieter- und spielformübergreifenden Sperrsystems (vgl. Kapitel 3.4.5).
  - Eine Sperre sollte grundsätzlich aus Eigeninitiative erfolgen (Selbstsperre), da diese verfassungsrechtlich weniger bedenklich ist.
  - Das System der Selbstsperre sollte flexibler ausgestaltet werden, um Hürden
-

abzubauen und für einen größeren Teil der betroffenen Verbraucher attraktiv zu sein. Lange, schwer aufhebbare Sperren wirken abschreckend. Doch je schneller es dem betroffenen Verbraucher gelingt, sein problematisches Spielverhalten durch eine Sperre auszusetzen, desto geringer fällt dessen Schaden aus und desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass er medizinisch-therapeutische Hilfe in Anspruch nimmt (vgl. Kapitel 3.5). Optionsvielfalt und niedrigschwellige Sperren bewirken positive Ergebnisse. In der dänischen Datenbank „Register of self-excluded players“ (ROFUS) sind daher verschiedene Zeiträume der Sperrung möglich: ein Monat, drei Monate, sechs Monate bis hin zur unbegrenzten Sperrung, von der trotz Auswahlmöglichkeit rund 70 Prozent der Betroffenen Gebrauch machen (vgl. Kapitel 3.4). Bewährt hat sich in Dänemark außerdem ein so genannter „Panic Button“, durch den der Verbraucher ohne umfangreichen bürokratischen Prozess kurzfristig (zum Beispiel für 24 Stunden) seinen Zugang zum Spiel unterbrechen kann.

- Da es sich bei Fremdsperren um Grundrechtseingriffe handelt, für die Glücksspielanbieter kein verfassungsrechtliches Mandat erhalten können, sollten diese nur in absoluten Ausnahmefällen und in Absprache mit den zuständigen Behörden sowie medizinisch-therapeutischem Fachpersonal erfolgen dürfen – etwa bei nachgewiesener pathologischer Spielsucht oder bei Verwicklung in Betrugs-/Kriminalitätsfälle. Gleichwohl tragen die Glücksspielanbieter und ihre Mitarbeiter eine Mitverantwortung, der sie gerecht werden müssen: Mitarbeiter der Glücksspielanbieter sind umfassend und regelmäßig zu Fragen des Spielerschutzes zu schulen, können Ärzte und Therapeuten aber niemals ersetzen. Dem engen Austausch und der konstruktiven Zusammenarbeit von Glücksspielanbietern und Hilfs- bzw. Behandlungsangeboten ist daher seitens des Regulierers besondere Aufmerksamkeit zu widmen (vgl. Kapitel 3.2.8). Registrieren die Anbieter problematisches Spielerverhaltens, sind Spielerschutzmaßnahmen zu ergreifen. Um verfassungsrechtliche Fallrisiken auszuräumen, sollte die Reichweite jener Fremdsperren, die ein Anbieter auf der Grundlage eigener Beobachtungen oder der Aussagen Dritter verhängt, jedoch auf das eigene Glücksspielangebot beschränkt bleiben (vgl. Kapitel 3.5).
- Auch die Entscheidung über die Aufhebung einer Sperre ist eine, die der Glücksspielanbieter nicht alleine treffen sollte, sondern die primär durch Be-

hörden, Ärzte und Therapeuten erfolgen muss. Eine alleinige Entscheidungsbefugnis des Anbieters wird der Sensibilität des Vorgangs nicht gerecht: Einerseits hat der Verbraucher nach Verstreichen der Sperrfrist einen Anspruch auf Entsperrung; andererseits ist angesichts seiner Spielhistorie von einer erhöhten Vulnerabilität auszugehen. Im Sinne des Spielerschutzes ist ein gestuftes Entsperrungsverfahren angezeigt, an dem mehrere Entscheidungsakteure beteiligt sind. Dabei könnte sich an ein Wiedereröffnungsgespräch mit dem gesperrten Spieler eine Beobachtungsperiode von mindestens sechs Monate anschließen, in der das Spielverhalten engmaschig überwacht wird, der Spieler nicht mit Bonus- und Marketingaktionen in Berührung kommt und in Absprache fixe Spiellimits festgelegt werden (vgl. Kapitel 3.5).

**Spielerschutz** ist prinzipiell dann besonders effektiv, wenn er **so individuell wie möglich** ansetzt und den Einzelfall in den Blick nimmt. **Selbstsperrern können ein wichtiger Bestandteil** eines solchen Modells sein, Fremdsperrern immer nur Ultima Ratio. Es gilt: Je größer das **subjektive Autonomieempfinden** des problembelasteten Verbrauchers ausfällt, desto eher wird er freiwillig Hilfsmaßnahmen in Anspruch nehmen. Zwischen den beiden Enden des Spektrums – eigenverantwortliches Spiel auf der einen, fremdbestimmte Sperre auf der anderen Seite – liegen zahlreiche Abstufungen des individuell angebrachten Spielerschutzes (Bewerben von Spielerschutzmaßnahmen, proaktive Zusendung von Informationsmaterialien, Empfehlungen, Verpflichtungen etc.). Um ein **ideales Mehrebenensystem des Spielerschutzes** zu installieren, braucht es zwingend den steten engen Austausch zwischen Verbraucher, Anbieter, Regulierer und externem (medizinisch-therapeutischen) Experten. Ein Sperrsystem, das alleine auf statistischen Gefährdungspotenzialen aufbaut, die Verantwortung und Entscheidungsbefugnis alleine dem Glücksspielanbieter überträgt und auf differenzierte, mehrgliedrige Entscheidungs- und Kontrollstrukturen verzichtet, ist unterkomplex und **im Sinne des Spielerschutzes reformbedürftig** (vgl. Kapitel 3.5).

---

## 9 FAZIT

---

*Justus Haucap, Martin Nolte, Heino Stöver*

### 9.1 Untersuchungsgegenstand

Die deutsche Glücksspielregulierung basiert auf fünf Zielen bzw. Zielgruppen: Spielsuchtbekämpfung, Kanalisierung des Spieltriebs in geordnete Bahnen, Jugend- und Spielerschutz, Betrugs- und Kriminalitätsprävention sowie Wahrung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs. Gegenstand dieser Evaluierung war es zu untersuchen, inwieweit die deutsche Regulierung und die gewählten Maßnahmen dazu geeignet sind, diese Ziele zu erreichen, und welche regulatorischen Alternativen zu empfehlen sind. Von zentraler Bedeutung war hierfür der Vergleich verschiedener Regulierungsregime in den Mitgliedstaaten der EU sowie deren qualitative Bewertung. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse lassen sich wie folgt skizzieren:

### 9.2 Spielsuchtbekämpfung sowie Jugend- und Spielerschutz

Das **tatsächliche Spielverhalten** ist der grundlegende **empirische Maßstab** zur Beurteilung der Erreichung gesetzgeberischer Ziele einer Glücksspielregulierung. Während grundsätzlich ein **Rückgang der Nutzung von Glücksspielen** in Deutschland zu beobachten ist, gilt dies für den **Verlauf der Spielsuchtprävalenz über die Zeit hinweg nicht**. Es muss zumindest davon ausgegangen werden, dass keinesfalls die Rate glücksspielbezogener Probleme gesunken ist. Es steht deshalb zu befürchten, dass **regulatorische Eingriffe** zwischen 2007 und heute **bestenfalls wirkungslos** waren – **schlimmstenfalls sogar kontraproduktiv** gewirkt und glücksspielbezogene Risiken für deutsche Bürger erhöht haben.

Die deutsche Glücksspielregulierung sieht eine **Vielzahl verhältnispräventiver Maßnahmen** (Begrenzung der Verfügbarkeit, Verbot von Online-Spielformen) vor. Dem liegt offenbar die Annahme zugrunde, dass ein linearer Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit eines Suchtobjekts und dem Ausmaß der Suchtpräva-

---

lenz in einer Gesellschaft besteht. Diese Annahme besitzt in der theoretischen Situation die Plausibilität, dass, wenn ein Suchtobjekt nicht verfügbar ist, es auch nicht zur Sucht kommen kann. Empirische Untersuchungen können diese anschauliche Schlussfolgerung aber nicht hinreichend untermauern. Während zwar Prävalenzstudien existieren, die einen solchen Effekt zeigen können, existieren ebenso Studien, die bei einer Erhöhung der Verfügbarkeit keinerlei Änderung oder sogar einen Rückgang bei der Suchtprävalenz nachweisen konnten. Auch auf einer Makro-Ebene ist aufgrund der angestellten Ländervergleiche **nicht feststellbar**, dass Glücksspielregulierungen in Europa mit **regulierten Märkten** mit privaten Glücksspielanbietern **zu einer Erhöhung der jeweiligen Prävalenzraten** pathologischen Glücksspiels geführt hätten. Einige Wissenschaftler folgern daraus, dass der **Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Suchtprävalenz nicht linear** sein kann, sondern stattdessen ein komplexerer Zusammenhang zwischen diesen beiden Variablen bestehen muss. Basierend auf dieser Evidenz ist davon auszugehen, dass eine rein **quantitative Begrenzung des Glücksspielangebots oder Totalverbote keine wirksamen Maßnahmen** zur Erreichung der Präventionszielsetzung des Glücksspielstaatsvertrags darstellen.

Gerade im digitalen Glücksspielbereich sieht die derzeitige Regulierung vielfach ein totales Verbot vor. Dabei wird zumeist mit den **Besonderheiten des Internets** argumentiert: Während manche Forscher feststellen, dass das Internet (lediglich) ein weiterer Vertriebsweg sei, haben andere festgestellt, dass die Möglichkeiten des Internets aber auch dazu führen können, dass sich die **Charakteristika der angebotenen Spiele verändern und diese dadurch risikobehafteter** werden. Die Diskussion diesbezüglich ist noch nicht abgeschlossen, der derzeitige Stand lässt sich aber dahingehend zusammenfassen, dass **Online-Glücksspiele eventuell neuartige Risikofaktoren** mit sich gebracht haben mögen, durch die **Digitalisierung** gleichzeitig aber ebenfalls **neuartige Methoden des Spielerschutzes möglich werden und das Internet so potenziell als starke Umgebung für den Spielerschutz** ausgestaltet werden kann. Auf Basis der Erkenntnisse der Ländervergleiche ist zu konstatieren, dass es zu keinem (bspw. in Großbritannien befürchteten) Anstieg glücksspielbezogener Probleme durch die Regulierung von Online-Glücksspielen gekommen ist.

---

Im Verlauf der Debatte um die deutsche Glücksspielregulierung, die sich inzwischen über mehr als ein Jahrzehnt erstreckt, gab es zu jeder Zeit (mitunter nicht berücksichtigte) Vorschläge, wie einzelne Problempunkte gelöst werden könnten. Auch im Rahmen des fünfjährigen von der EU geförderten ALICE-RAP Forschungsprojekts, an dem 200 Suchtforscher aus allen EU-Mitgliedstaaten teilgenommen haben, ist ein erstes ganzheitliches Maßnahmenpaket als Empfehlung an die Europäische Kommission entstanden. Auf Basis dieser Empfehlungen wurde in dieser Studie ein **konkreteres Maßnahmenpaket für einen effektiven Jugend- und Spielerschutz in Deutschland** ausgearbeitet, das eine **Abkehr von der vorherrschenden Strategie einer Begrenzung der Glücksspielangebote** fordert, die nach Auffassung der Autoren nur geringe Effekte zeigt. Es plädiert vielmehr für eine **zielgerichtete Stärkung des qualitätsbezogenen Verbraucherschutzes** in einem regulierten Umfeld.

Basierend auf der Evaluierung bestehender Maßnahmen und international erprobter Alternativen sowie früherer Empfehlungspakete formuliert diese Untersuchung zehn eigene Empfehlungen, die von der lernenden Regulierung, dem effektiven Verbraucherschutz, dem risikobasierten Ansatz zu Limits, einem konsequenten anbieter- sowie spielformübergreifenden Sperrsystem, über geeignete Werberestriktionen bis hin zu notwendigen genderspezifischen Ansätzen reichen. Eine Berücksichtigung dieser evidenzbasierten Empfehlungen würde einen Dienst im Rahmen des Jugend- und Verbraucherschutzes und im Rahmen der Suchtprävention leisten.

### 9.3 Kanalisierung

Im Rahmen der gleichrangigen Zielsetzungen des GlüStV nimmt das Ziel der Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen eine **Sonderstellung** ein, denn seine Erreichung ist die Voraussetzung dafür, dass die sonstigen Ziele und Maßnahmen überhaupt greifen können. Hierbei zeigt sich – auch mit Blick auf die betrachteten anderen Mitgliedstaaten der EU –, dass die Zielerreichung insbesondere durch die **Schaffung eines wettbewerbsfähigen legalen Angebots** ohne wesentliche Restriktionen im Produktangebot selbst gefördert wird. Nur unter dieser Bedingung finden beide Marktseiten im Rahmen des regulierten Marktes zusammen.

Zugleich kann und muss die Kanalisierung des Spieltriebs in die angestrebten geordneten und überwachten Bahnen aber auch als **Grundvoraussetzung für das Anstreben der weiteren, gleichrangigen Zielsetzungen des GlüStV überhaupt verstanden werden. Nur für ein reguliertes Umfeld** kann der Gesetzgeber das **Schutzniveau** bestimmen und die für die Erreichung dieses Schutzniveaus veranlassten **Maßnahmen können ihre Wirkung auf die Verbesserung des Jugend- und Verbraucherschutzes, auf die Spielsuchtprävention oder die Betrugs- und Kriminalitätsabwehr entfalten. Im nicht-regulierten Bereich ist dies** grundsätzlich – mit den damit potenziell verbundenen Gefahren – nicht möglich.

Die international vergleichende Analyse hat **Möglichkeiten aufgezeigt**, wie ein dem **Kanalisierungsziel dienender Ansatz** im Sinne des **Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutzes** aussehen kann. So sollten Konzessionen rein auf qualitativen Kriterien fußen statt willkürlichen (mitunter unionsrechtswidrigen) quantitativen Beschränkungen zu folgen. Während ein **innovatives, innovationsoffenes und breites Produktspektrum** abgestimmt auf die **Kundenbedürfnisse** unabdingbar erscheint, kann über vielfältige und zielgerichtete **Maßnahmen** (bspw. adäquate Identifizierungs- und Authentifizierungsmethoden, eine spielform- und anbieterübergreifende Sperrdatenbank, verpflichtende durch den Spieler selbst gewählte Limits etc.) eine **Kontrolle der Anbieter und des Marktes** und so ein **Schutz der Spieler** erreicht werden. Alle europäischen Mitgliedstaaten verfolgen mit der Regulierung nahezu die gleichen Ziele wie Deutschland und in keinem Mitgliedstaat ist eine „Laissez-faire“-Haltung für den Glücksspielbereich feststellbar. Vielmehr werden überall zielgerichtete Maßnahmen eingesetzt, um ein entsprechendes Schutzniveau zu garantieren und gleichzeitig eine möglichst umfassende Lenkung des Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen zu gewährleisten. Es zeigt sich eindeutig, dass hiermit kein grundsätzlicher Widerspruch oder ein „Entweder-oder“ verbunden ist.

Gerade die **fortschreitende Digitalisierung** erzeugt stets **neuartige und innovative Produkte, Produktformen sowie Geschäftsmodelle**, die sich an der zunehmend **digitalen Lebenswirklichkeit der Menschen** orientieren. Aus diesem Grund muss die **Entwicklung der Rechtsnormen** Schritt halten. Die Bundesregierung fordert im Rahmen ihrer „Digitalen Strategie 2025“ diese ständige

---

Überprüfung des Rechtsrahmens mit Blick auf die Digitalisierung. Dies gilt auch für den Glücksspielbereich: Eine Regulierung, die den Ausschluss beliebter und nachgefragter Spielformen vorsieht ist anachronistisch. Eine aktuelle Studie kommt treffend zu dem Fazit, dass sich *„die Frage, ob sich der Online-Bereich weiter vergrößert und ob dies politisch gewollt ist, (...) dabei nicht stellt – der technologische Wandel kann allenfalls verzögert, nicht aber verhindert werden“* (Kleibrink und Köster, 2017: 90).

Aus den genannten Gründen und unter Einbezug des internationalen Vergleichs scheint die **Ausgestaltung der Regularien des deutschen Glücksspielstaatsvertrags** im Hinblick auf das Ziel der Kanalisierung, das als Grundvoraussetzung für sämtliche anderen, gleichgestellten Ziele des Glücksspielstaatsvertrags betrachtet werden kann, als derzeit völlig verfehlt und dringend überarbeitungsbedürftig.

#### 9.4 Betrugs-/Kriminalitätsprävention

Delikte wie Betrug, Steuerhinterziehung und Geldwäsche zählen zu den klassischen Gefahrenbildern in Verbindung mit dem Angebot und der Nachfrage von Glücksspielen. Diese Gefahren gilt es durch eine effektive Regulierung weitestgehend zu unterbinden. In diesem Zusammenhang besteht eine äußerst schwierige empirische Datenlage zu glücksspielbezogenen Betrugs- und Kriminalitätsfällen in Deutschland. Die Zahl der erfassten Fälle ist sehr gering. Eine höhere Dunkelziffer ist durchaus denkbar, doch gibt es auch Faktoren, die auf eine moderate Gefahr hindeuten. Durch die hohe Nachverfolgbarkeit elektronischer Zahlungsströme und der Kundenidentifizierungsverfahren scheint das **Geldwäscherisiko im Online-Glücksspielbereich trotz teilweise hoher Ausschüttungsquoten überschaubar** zu sein. Durch die Einbindung von Online-Glücksspielanbietern in den Kreis der Verpflichteten im Zuge der Umsetzung der 4. EU-Geldwäscherichtlinie werden zudem einheitliche Sorgfalts- und Meldepflichten normiert. Auch die Akzeptanz der Kunden in diesem Segment deutet auf eine **moderate Betrugsgefahr** hin. So lässt sich anhand des *Consumer Market Scoreboards* der Europäischen Kommission, das die Marktperformance im Hinblick auf die Verbraucherfreundlichkeit misst, erkennen, dass der **Markt für Online-Glücksspiel und Lotterieservices ein unterdurchschnittliches Maß an Problemen seitens**

### der Verbraucher mit den Anbietern aufweist.

Eine effiziente Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung kann nur auf Grundlage einer erfolgreichen Kanalisierung gelingen, da sich die Angebote im nicht-regulierten Markt staatlicher Kontroll- und Einflussmöglichkeiten entziehen. Was die Anbieter von Glücksspielen betrifft, sollten künftig umfassende Prüfungen im Zusammenhang mit der Lizenzierung sowie laufende Revisionen, Zertifizierungen u. a. von Mitarbeitern, Technik und Software sicherstellen, dass die zugelassenen Anbieter und deren Produkte und Dienstleistungen integer sind. Dem Versuch Krimineller, Glücksspielprodukte zulasten der Glücksspielanbieter oder anderer Kunden zu missbrauchen, stehen selbstregulatorische und selbstschützende Maßnahmen der Glücksspielwirtschaft entgegen. **Aus kommerziellem Interesse und Eigenschutz wirken Anbieter darauf hin, dass die von ihnen angebotenen Produkte und Dienstleistungen transparent und nicht manipulierbar sind.** Zu diesen Maßnahmen zählen die Identifizierung und Authentifizierung von Kundendaten, die Erstellung von Spielerprofilen, risikobasierte Analysen sowie ein umfangreiches Überwachungs- und Überprüfungssystem zur Identifikation von Auffälligkeiten. Somit bestehen trotz der sich nicht entfaltenden regulatorischen Wirkung des GlüStV bereits heute einige Schutzmechanismen. Dennoch wäre es wünschenswert, wenn die deutschen Glücksspielaufsichtsbehörden eine empirische Grundlage und einen besseren Überblick über das Marktgeschehen erhalten. Hierzu haben sich in anderen Mitgliedstaaten u. a. **Safe Server** bewährt, auf denen Transaktionsdaten revisions sicher gespeichert und für Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt werden.

## 9.5 Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs

Die Abwehr von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs ist ein **Novum im Zielkatalog deutscher Glücksspielregulierung**, die – im Gegensatz zu allen anderen Zielen des GlüStV – ausschließlich auf das Veranlassen und Vermitteln von Sportwetten und damit auf eine Art des Glücksspiels beschränkt ist. Die Reichweite dieser Zielsetzung geht dabei weit über die Bekämpfung konkreter Gefahrensituationen hinaus und stellt eine **Form der (vorbeugenden) Gefahrenvorsorge für die Unversehrtheit bzw. Unbeeinflussbarkeit sportlicher Wettbewerbe durch die Abwehr wettbezogener Spielmanipulationen** dar.

---

Dieses **Ziel** konnte mit den Maßnahmen des GlüStV **nicht erreicht** werden: Zum Ersten misslang die Kanalisierung des Spieltriebs in geordnete Bahnen, sodass die integritätsschützenden Maßnahmen des GlüStV für das weit überwiegende Sportwettenangebot nicht zur Anwendung kamen. Zum Zweiten hätten die Maßnahmen des GlüStV auch bei einem unterstellten Vollzug des GlüStV ihrer Konzeption nach nicht dazu beitragen können, die Integrität des sportlichen Wettbewerbs nachhaltig zu schützen.

Die im GlüStV enthaltenen Restriktionen über Art und Umfang zulässiger Sportwetten entbehren jeder empirischen Grundlage. Der **Ausschluss von so genannten „Ereigniswetten“, insbesondere im Bereich von Live-Wetten, widerspricht dem Kanalisierungsziel**, ohne nachweisbar dazu geeignet zu sein, Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs vorzubeugen. Die signifikanten Limits bei Ereignis- und Live-Wetten begrenzen schließlich die Liquidität dieser Märkte und erhöhen das Entdeckungsrisiko potenzieller Manipulatoren. Sinnhafter erscheint es demgegenüber, die Wettverläufe lizenziierter Anbieter wie auf dem britischen Sportwettenmarkt engmaschig zu kontrollieren. Weitere zielorientierte Maßnahmen sind der **Ausschluss von Wetten auf Amateur- und Jugendspiele** sowie die **Beibehaltung der Inkompatibilitätsregelungen und der „Frühwarn“-Systeme**. Von zentraler Bedeutung für die Zielerreichung des § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV ist es schließlich, dass die Positionen des Sportbeirats so in die Entscheidungsprozesse der Sportwettenregulierung einbezogen werden, wie es die Länder mit der gesetzlichen Rollenzuweisung des Sportbeirats proklamiert haben. **Zwischen ihrem Anspruch zur Einbeziehung des Sportbeirats und der Realität besteht eine große Diskrepanz**. Diese ist im Rahmen dieser Evaluierung durch Umfrage bei den Mitgliedern des Sportbeirats deutlich geworden.

## 9.6 Schlusswort

Die vorliegende Evaluierung misst die Maßnahmen der Glücksspielregulierung an den selbst gesteckten Zielen des GlüStV, ohne diese Ziele als solche in Frage zu stellen. Sie erfolgte aus einer interdisziplinären Perspektive der Wirtschafts-, Rechts-, Sozial- und Sportwissenschaften.

---

Es wird deutlich, dass sich die Durchsetzung dieser Ziele durch den in Deutschland bislang gewählten Ansatz durch Monopole, selektive Marktöffnung, Restriktionen und Totalverbote vieler Spielformen als inkohärent und ungeeignet erweist. Die selbstgesteckten Ziele des GlüStV werden, teils deutlich, verfehlt. Der internationale Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass dies kein exklusiv deutsches Phänomen ist. Dennoch haben viele europäische Staaten bereits durch eine kontrollierte Marktöffnung nach qualitativen Kriterien ein weitaus höheres Schutz- und Kontrollniveau erreicht. Deutschland steht hier noch am Anfang. Der DICE Kanalisierungs-Index sowie die qualitativen Beispiele dieser Studie deuten darauf hin, dass Regulierungsmodelle, wie in Großbritannien oder Dänemark, geeigneter sind, die Ziele des GlüStV zu erfüllen als der bisher von den Bundesländern verfolgte Ansatz. Aufbauend auf den Erkenntnissen dieser Evaluation lassen sich zwei zentrale Schlussfolgerungen ziehen, wie der Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages in Zukunft besser gedient werden kann.

Zum einen zeigt sich, dass eine kontrollierte Öffnung des Glücksspielmarktes weder zu einem erkennbaren Anstieg der Suchtprävalenz führt, noch dem Staat die Kontrolle über den Markt entzieht. Im Gegenteil: Die Staaten gewinnen einen besseren Überblick über das Marktgeschehen und damit die Möglichkeit auch schutzbedürftige Verbraucher besser im Blick zu halten. Zudem erlangen staatliche Behörden eine wesentlich bessere Datengrundlage, welche wiederum dazu beiträgt, die Regulierung evidenzbasiert weiterzuentwickeln und zu verbessern. All dies setzt eine möglichst effektive Kanalisierung voraus, denn diese ist elementare Voraussetzung, damit die Ordnungs-, Kontroll- und Schutzmechanismen des GlüStV überhaupt wirksam werden können.

Ein weiterer Grundpfeiler einer erfolgreichen zukunftsgerichteten Regulierung ist, die Digitalisierung des Glücksspielmarktes nicht allein als Risiko, sondern als Chance zur besseren Kontrolle des Marktes zu betrachten. Richtig ist, dass mit einer Ausdehnung des Glücksspiels ins Internet der Markt seine natürlichen Grenzen verliert und Potentiale für Wachstum und Missbrauch bietet. Die Digitalisierung öffnet allerdings auch den Weg für neuartige, äußerst effektive Sicherheits- und Kontrollmaßnahmen. Ob Suchtprävention durch zentrale Sperrung gefährdeter Spieler, die flexible Limitierung von Einsätzen, den Schutz der Verbraucher vor Spielmanipulation und Betrug oder der Gefahrenabwehr im Be-

---

reich der Geldwäsche, moderne Monitoring-, Sperr- und Identifizierungssysteme ermöglichen dem Regulator eine umfassende Kontrolle des Marktes.

Aus den vorliegenden Gründen sollte auch der zum Zeitpunkt des Erscheinens dieser Studie bereits von den Ministerpräsidenten unterzeichnete, aber noch nicht von den Landesparlamenten ratifizierte 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag zügig novelliert werden.

## 10 LITERATUR

---

- Abbott, M. W. und R. A. Volberg (2000), Taking the Pulse on Gambling and Problem Gambling in New Zealand: Phase One of the 1999 National Prevalence Survey, Report Number Three of the New Zealand Gaming Survey, Wellington.
- Afifi, T. O., LaPlante, D. A., Taillieu, T. L., Dowd, D. und H. J. Shaffer (2014), Gambling Involvement: Considering Frequency of Play and the Moderating Effects of Gender and Age, *International Journal of Mental Health and Addiction* 12, 283-294.
- Auer, M. und M. D. Griffiths (2012), Voluntary Limit Setting and Player Choice in Most Intense Online Gamblers: An Empirical Study of Gambling Behaviour, *Journal of Gambling Studies* 29(4), 647-660.
- Auer, M. und M. D. Griffiths (2013), Voluntary Limit Setting and Player Choice in Most Intense Online Gamblers: An Empirical Study of Gambling Behaviour, *Journal of Gambling Studies* 29, 647-660.
- Auer, M. und M. D. Griffiths (2014), Personalised feedback in the promotion of responsible gambling: A brief overview, *Responsible Gambling Review* 1, 27-36.
- Bakken, I. J., Gotestam, K. G., Grawe, R. W., Wenzel, H. G. und A. Oren (2009), Gambling behavior and gambling problems in Norway 2007, *Scandinavian Journal of Psychology* 50, 333-339.
- Baldauf, A. und T. Brüsehaber (2015), Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes, Eine explorative Bestandsaufnahme, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Justiz der Schweiz, Bern.
-

- Baumgärtner, T. (2013), Die Verbreitung des Glücksspiels unter Hamburger Jugendlichen und jungen Erwachsenen: Zusammenfassende Ergebnisse der Hamburger SCHULBUS-Studie 2009, Hamburg.
- Becker, F., Hilf, J., Nolte, M. und D. Uwer (Hrsg.) (2017), Glücksspielregulierung, Glücksspielstaatsvertrag und Nebengesetze, Köln.
- Berger, R. (2016), Regulation of online betting market in Poland, Studie im Auftrag der Remote Gambling Association.
- Bethge, H. (2016), Die Verfassungsmäßigkeit des Glücksspielkollegiums als länderübergreifendes mehrheitsgesteuertes Koordinationsorgan der Länder, *ZfWG – Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 386-390.
- Binde, P. (2007), Selling dreams—causing nightmares? On gambling advertising and problem gambling, *Journal of Gambling Issues* 20, 167-191.
- Binde, P. (2014), Gambling advertising: A critical research review, Responsible Gambling Trust, London.
- Blaszczynski, A., Collins, P., Fong, D., Ladouceur, R., Nower, L., Shaffer, H. J., Tavares, H. und J. L. Venisse (2011), Responsible Gambling: General Principles and Minimal Requirements, *Journal of Gambling Studies* 27, 565-573.
- Blaszczynski, A., Ladouceur, R. und C. Moodie (2008), The Sydney Laval Universities Gambling Screen: Preliminary Data, *Addiction Research & Theory* 16, 401-411.
- Blaszczynski, A., Ladouceur, R. und L. Nower (2007), A proposed gateway to treatment model. *International Gambling Studies* 7, 59-71.
- Blaszczynski, A., Ladouceur, R., Nower, L. und H. Shaffer (2008), Informed choice and gambling: Principles for consumer protection, *The Journal of Gambling Business and Economics* 2, 103-118.
-

- Blaszczynski, A., Russel, A., Gainsbury, S. und N. Hing (2016), Mental Health and Online, Land-Based and Mixed Gamblers, *Journal of Gambling Studies*, 32, 261-275.
- Böckenförde, E. W. (2004), Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee, J. und P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II: Verfassungsstaat, 429-497.
- Bolay, S. und P. Alexander (2014), § 4b GlüStV, in: Streinz, R., Liesching, M. und W. Hambach (Hrsg.), *Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien*, München.
- Britz, G. (2002), Reaktionen des Verwaltungsverfahrensrechts auf die informationstechnischen Vernetzungen der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, W. und E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetze*, Baden-Baden.
- Broda, A., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., Labrie, R. A., Bosworth, L. B. und H. J. Shaffer (2008), Virtual harm reduction efforts for Internet gambling: effects of deposit limits on actual Internet sports gambling behavior, *Harm Reduction Journal* 5, 27.
- Brooks, G. und P. Sparrow (2015), Bookmakers and a Duty of Care: Customers' Views in England, *Journal of Gambling Studies* 32, 737-747.
- Bühringer, G., Braun, B., Kräplin, A., Neumann, M. und P. Slecza (2013), ALICE RAP policy paper 2. Gambling – two sides of the same coin: recreational activity and public health problem, Report commissioned by the European Commission, under the 7th Framework Programme.
- Bühringer, G., Czernecka, R., Kotter, R. und A. Kräplin (2017), Anforderungen an Spielersperren. Eine Analyse aus verhaltenswissenschaftlicher Sicht. Beiträge zum Glücksspielwesen – eine Fachreihe des Behörden Spiegel, Ausgabe 1/2017, 7-11.
-

- Bühringer, G. und J. Ennuschat (2016), Gestaltung glücksspielrechtlicher Regulierung, *ZfWG – Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht* 6/2016, 400-404.
- Bühringer, G., Kotter, R. und A. Kräplin (2016), Qualitätsbezogene anstelle mengenorientierter Regulierung des Glücksspielangebots, *Beiträge zum Glücksspielwesen*, 22-26.
- Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T. und S. Steiner (2007), Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, *Sucht* 53, 296-307.
- Bull, H. P. und V. Mehde (2015), *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*, 9. Auflage, München.
- Bussmann, K. (2015), Dunkelfeldstudie über den Umfang der Geldwäsche in Deutschland und über die Geldwäscherisiken in einzelnen Wirtschaftssektoren.
- Buth, S. und H. Stöver (2008), Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, *Suchttherapie* 9, 311.
- Caillon, J., Grall-Bronnec, M., Hardouin, J. B., Venisse, J. L. und G. Challet-Bouju (2015), Online gambling's moderators: how effective? Study protocol for a randomized controlled trial, *BMC Public Health* 15, 519.
- Carbonneau, R., Vitaro, F., Brendgen, M. und R. E. Tremblay (2015), Variety of gambling activities from adolescence to age 30 and association with gambling problems: a 15-year longitudinal study of a general population sample, *Addiction* 110, 1985–93.
- Clemens, F., Hanewinkel, R. und M. Morgenstern (2017), Exposure to Gambling Advertisements and Gambling Behavior in Young People, *Journal of Gambling Studies* 33, 1-13.
-

- Clement, R. (2012), *Mikroökonomie. Grundlagen der Wissenschaft von Märkten und der Institutionen wirtschaftlichen Handelns*, Berlin, Heidelberg.
- Clement, R. und F. W. Peren (2016), *Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt. Eine quantitative Bemessung von regulierten und nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielangeboten in Deutschland*, Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten, Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten.
- Cloutier, M., Ladouceur, R. und S. Sevigny (2006), *Responsible gambling tools: Pop-up messages and pauses on video lottery terminals*, *Journal of Psychology* 140, 434–438.
- Costes, J. M., Eroukmanoff, V., Richard, J. B. und M. L. Tovar (2015), *Les jeux d'argent et de hasard en France en 2014*, Paris.
- Costes, J. M., Pousset, M., Eroukmanoff, V., Le Nezet, O., Richard, J. B., Guignard, R., Beck, F. und P. Arwidson (2011), *Les niveaux et pratiques des jeux de hasard et d'argent en 2010*, Paris.
- Cunningham, J. A., Hodgins, D. C. und T. Toneatto (2011), *Pilot study of an Internet-based personalized feedback intervention for problem gamblers*, *Journal of Gambling Issues* 26.
- Currie, S. R., Hodgins, D. C., Wang, J., El-Guebaly, N. und H. Wynne (2008), *In Pursuit of Empirically Based Responsible Gambling Limits*, *International Gambling Studies* 7, 207-227.
- Danish Online Gambling Association (2015), *Sport Betting Black Market Study*, Copenhagen.
-

- Degenhart, C. (2011), Rechtsfragen des ländereinheitlichen Verfahrens nach dem Entwurf eines Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, Rechtsgutachten, Leipzig, online verfügbar unter: [http://www.egba.de/pdf/111208\\_Degenhart-Gluecksspielkollegium-final08122011.pdf](http://www.egba.de/pdf/111208_Degenhart-Gluecksspielkollegium-final08122011.pdf), abgerufen am 10. Februar 2017.
- Delfabbro, P., King, D. und J. Derevensky (2016), Adolescent gambling and problem gambling: Prevalence, current issues and concerns, *Current Addiction Reports* 3, 268-274.
- Delfabbro, P., King, D. und M. D. Griffiths (2014), From adolescent to adult gambling: an analysis of longitudinal gambling patterns in South Australia, *Journal of Gambling Studies* 30, 547-563.
- Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (2007), Prävention der Glücksspielsucht, Hamm, verfügbar unter: [http://www.dhs.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/Broschueren/Memorandum\\_Gluecksspielsucht.pdf](http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Broschueren/Memorandum_Gluecksspielsucht.pdf), abgerufen am 5. Februar 2017.
- Deutscher Sportwettenverband (2016), Stellungnahme zur 4. Geldwäscherichtlinie und Einbeziehung des Glücksspiels vom 4. Juli 2016.
- Dickerson, M., Baron, E., Hong, S. und D. Cottrell (1996), Estimating the extent and degree of gambling related problems in the Australian population: A national survey, *Journal of Gambling Studies* 12, 161-178.
- Dietlein, J. (2013), Einführung, in: Dietlein, J., Manfred H. und R. Markus (Hrsg.), *Glücksspielrecht, Kommentar*, 2. Aufl. München.
- Dietlein, J. (2015a), Das Glücksspielkollegium im ländereinheitlichen Verfahren - Die mehrheitsgesteuerte Beteiligungsverwaltung als Organisationsform intraföderaler Kooperation, *ZfWG – Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, Sonderbeilage 4/2015, 1-20.
-

- Dietlein, J. (2015b), Verfassungsfragen des Glücksspielkollegiums nach § 9a GlüStV 2012, Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrage des Rechtsausschusses des Deutschen Lotto- und Totoblocks, Düsseldorf, online verfügbar unter: [https://www.saartoto.de/imperia/md/content/pfe-sst/gutachten\\_prof\\_dietlein\\_gluecksspielkollegium.pdf](https://www.saartoto.de/imperia/md/content/pfe-sst/gutachten_prof_dietlein_gluecksspielkollegium.pdf), abgerufen am 6. Februar 2017.
- Dietlein, J., Burgi, M. und J. Hellermann (2014), Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 5. Aufl., München.
- Dietlein, J. und T. Dünchheim (2007), Examinatorium Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., München.
- Dietlein, J., Manfred H. und M. Ruttig (2013), Glücksspielrecht, Kommentar, 2. Aufl. München.
- Di Fabio, U. (2004), Gewaltenteilung, in: Isensee, J. und P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Verfassungsstaat, 613-659.
- Engels, S. (2008), Glücksspielstaatsvertrag 2008, Wettbewerb in Recht und Praxis, 470-478.
- Ennuschat, J. (2008), Aktuelle Probleme des Rechts der Glücksspiele, Vier Rechtsgutachten, München.
- Fiedler, I. (2012), Geldwäscheprävention im Glücksspielsektor. Stellungnahme zum Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Finanzen zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes (GwGergG).
- Fiedler, I. (2014), Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, Hamburg.
-

- Fiedler, I. und I. Krumma (2013), Das Selbstlimitierungssystem für Sportwetten nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag, *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*.
- Fiedler, I. und A. C. Wilcke (2014), Der Markt für Onlinepoker 2013, Marktgröße, Spielerherkunft und Spielerverhalten, Forschungsbericht für die Hamburger Behörde für Inneres und Soziales.
- Fiedler, I., Krumma, I., Zanconato, U. A., McCarthy, K. und E. Reh (2016), Das Geldwäscherisiko verschiedener Glücksspielarten.
- Forstner, H. W. (2012), Deutsches Wettmonopol und Wettbetrug, in: Steiner, U. (Hrsg.), *Wettkampfmanipulation und Schutzmechanismen*, Stuttgart, 31 ff.
- Fridberg, T. und J. F. Birkelund (2016), *Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005-2016*, Kopenhagen.
- Gainsbury, S. (2015), *Online Gambling Addiction: the Relationship Between Internet Gambling and D Binde*, P. (2014). *Gambling advertising: A critical research review*, London.
- Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2016), *Jahresreport 2015 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Der deutsche Glücksspielmarkt 2015 – Eine ökonomische Darstellung*.
- Goldmedia (2010), *Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Situation und Prognose des Glücksspielmarktes in Deutschland*, Berlin.
- Goldmedia (2013), *Betting and Gambling in Germany 2017, Market effects of regulations on sports gambling in Germany*, Berlin.
- Goldmedia (2014), *International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Wirtschaftswissenschaftliche Studie*, Berlin.
-

- Goldmedia (2016), The German Gambling Market 2016, Status Quo 2015 and Market Outlook 2016.
- Griffiths, M. (1999), Gambling technologies: Prospects for problem gambling, *Journal of Gambling Studies* 15, 265-282.
- Griffiths, M. D. und J. Parke (2002), The social impact of Internet gambling, *Social Science Computer Review* 20, 312-320.
- Griffiths, M. D., Wardle, J., Orford, J., Sproston, K. und B. Erens (2009), Socio-demographic correlates of internet gambling: findings from the 2007 British Gambling Prevalence Survey, *CyberPsychology & Behavior* 12, 199-202.
- Griffiths, M. D., Wood, R. T. A. und J. Parke (2008), GAM-GaRD: A new social responsibility tool, online verfügbar unter: [http://www.ncpgambling.org/files/members/NCPG\\_Fall08-newsVol11\\_I3\\_.pdf](http://www.ncpgambling.org/files/members/NCPG_Fall08-newsVol11_I3_.pdf), abgerufen am 12. Februar 2017.
- Groß, R. (1969), Kooperativer Föderalismus und Grundgesetz, *DVBl* 1969, 93, 125.
- Grzeszick, B. (2013), in: Maunz, T. und G. Dürig (Hrsg.), *GG*, 70. Lfg. Dez. 2013, Art. 20 Rn. 53 ff.
- Haefeli, J., Lischer, S. und J. Schwarz (2011), Early detection items and responsible gambling features for online gambling, *International Gambling Studies* 11, 273-288.
- Hanewinkel, R., Clemens, F., Walther, B. und M. Morgenstern (2015), Glücksspielgesetzgebung in Deutschland und Glücksspielverhalten der Bevölkerung, *Sucht* 61, 19-27.
-

- Hanss, D., Mentzoni, R. A., Griffiths, M. D. und S. Pallesen (2015), The impact of gambling advertising: Problem gamblers report stronger impacts on involvement, knowledge, and awareness than recreational gamblers, *Psychology of Addictive Behaviors* 29, 483-491.
- Haß, W. und P. Lang (2014), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2013, Köln.
- Haß, W. und P. Lang (2016), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends, Köln.
- Haß, W., Orth, B. und P. Lang (2012), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011, Köln.
- Haucap, J. (2016), Ordnungspolitik und Kartellrecht im Zeitalter der Digitalisierung, in: FIW (Hrsg.), *FIW Jahrbuch 2014/2015*, Carl Heymanns Verlag, Köln, 13-30.
- Hayer, T. und G. Meyer (2003), Das Suchtpotenzial von Sportwetten, *Sucht* 49, 212-220.
- Hayer, T. und G. Meyer (2011), Self-Exclusion as a Harm Minimization Strategy: Evidence for the Casino Sector from Selected European Countries, *Journal of Gambling Studies* 27, 685-700.
- Heinzen-Voß, D. und H. Stöver (Hrsg.) (2016), *Geschlecht und Sucht. Wie gendersensible Suchtarbeit gelingen kann*, Lengerich.
- Henseler-Unger, I., Gries, C.-I. und S. Strube Martins (2015), *DVTM-Studie Bettingertainment“ Wirtschaftliche Bedeutung und Potenziale im Einklang mit Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz*, Bad Honnef.
-

- Herrmann, C., Hufen, F., Kauder, S., Koch, S., Schneider, H.P. und D. Uwer (2012), Neuordnung des Glücksspiel- und Gewinnspielmarktes, Juristisches Pressefachgespräch am 22. November 2011 im Bundespresseamt, Berlin/Tagungsbericht, Thesen und Gutachten, Wien/München.
- Hesse, K. (1962), *Der unitarische Bundesstaat*, Heidelberg.
- Hilf, J. und K. Umbach (2015), Rechtsprechungsübersicht zum Sportwettkonzessionsverfahren, in: *ZfWG – Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 197 ff.
- Hilf, J. und K. Umbach (2016), Neue Rechtsprechung zum Sportwettkonzessionsverfahren, in: *ZfWG – Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 195 ff.
- Hing, N., Russell, A. M., Lamont, M. und P. Vitartas (2017), Bet Anywhere, Anytime: An Analysis of Internet Sports Bettors' Responses to Gambling Promotions During Sports Broadcasts by Problem Gambling Severity, *Journal of Gambling Studies*, Advance Access.
- Hing, N., Russell, A. M., Vitartas, P. und M. Lamont (2016), Demographic, Behavioural and Normative Risk Factors for Gambling Problems Amongst Sports Bettors, *Journal of Gambling Studies* 32, 625-641.
- Höfling, W., Horst, J. und M. Nolte (Hrsg.) (2012), *Sportwetten in Deutschland*, Tübingen.
- Holden, R. R. und A. S. Book (2012), Faking does distort self-report personality assessment, in: Ziegler M., MacCann C. und R. D. Roberts (Eds.), *New perspectives on faking in personality assessment*, 71-84, New York.
- Holtgraves, T. (2009), Gambling, gambling activities, and problem gambling, *Psychology of Addictive Behaviors* 23, 295-302.
-

- International Gaming Research Unit (2007), *The global online gambling report: An exploratory investigation into the attitudes and behaviours of internet casino and poker players*, UK: eCOGRA (e-Commerce and Online Gaming Regulation and Assurance).
- Ipsos Reid & Gemini Research (2003), *British Columbia Problem Gambling Prevalence Study: Final Report*, Victoria: British Columbia Ministry of Public Safety and Solicitor General.
- Isensee, J. (2009), *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VI: Bundesstaat, 3. Auflage.
- Jacques, C. und R. Ladouceur (2006), *A Prospective Study of the Impact of Opening a Casino on Gambling Behaviours: 2- and 4-year follow-ups*, *Canadian Journal of Psychiatry* 51, 764-773.
- Kalke, J. und S. Buth (2017), *Selbstheilung bei pathologischen Glücksspielern: Die Bedeutung suchtspezifischer Hilfen und persönlichen Vermeidungsstrategien*, *Suchttherapie* 18, 27-33.
- Kallerhoff, D. (2014), §§ 28-34, in: Stelkens, P., Bonk J. und M. Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*, München.
- Kirchhof, F. (2009), Art. 83-85, in: Maunz, T. und G. Dürig (Hrsg.), *GG*, 54, Lfg. 2009.
- Kirchhof, G. (2009), *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, *Jus Publicum* 184, Tübingen.
- Kirchhof, G. (2015), *Das Glücksspielkollegium verletzt das Grundgesetz. Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen von Länderkooperationen*, *ZfWG – Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht* 5/2015, 301-307.
-

- Kirchhof, G. (2016a), Das Glücksspielkollegium und die grundgesetzlichen Grenzen von Länderkooperationen, Tübingen.
- Kirchhof, G. (2016b), Die verfassungsgeforderte Reform des Glücksspielwesens. Zu den Entscheidungen des VGH Kassel vom 16 Oktober 2015 und des BayVerfGH vom 25 September 2015, NVwZ 3, 123-127.
- Kisker, G. (1971), Kooperation im Bundesstaat: eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.
- Kleibrink, J. und B. Köster (2017), Der Glücksspielmarkt in Deutschland – Eine volkswirtschaftliche Betrachtung, Handelsblatt Research Institute, Düsseldorf, verfügbar unter: [http://research.handelsblatt.com/assets/uploads/Gl%C3%BCcksspiel\\_Studie1\\_010417.pdf](http://research.handelsblatt.com/assets/uploads/Gl%C3%BCcksspiel_Studie1_010417.pdf), abgerufen am 13. Mai 2017.
- Koenig, C. (2016), Einbindung des Glücksspielkollegiums in die ordnungsrechtlichen Sanktionsverfahren der Länder und andere unionsrechtliche Stolpersteine beim Financial Blocking gegen Online-Casinospiele, ZfWG – Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, 2-7.
- Koenig, C. und C. Bovelt-Schober (2012), Das für Poker- und Casinospiele nach dem am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV) geltende Internetverbot auf dem EU-rechtlichen Prüfstand, ZfWG – Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, 381-385.
- Koerl, C. (2012), Wettbetrugstechniken und Abwehrmaßnahmen im internationalen Fußball, in: Steiner (Hrsg.), Wettkampfmanipulationen und Schutzmechanismen, Stuttgart, 9 ff.
- Ladouceur, R., Blaszczynski, A. und D. R. Lalande (2012), Pre-commitment in gambling: a review of the empirical evidence, International Gambling Studies 12, 215-230.
-

- Ladouceur, R., Jacques, C., Giroux, I., Ferland, F. und J. Leblond (2000), Analysis of a casino's self-exclusion program, *Journal of Gambling Studies* 16, 453-60.
- Lalande, D. R. und R. Ladouceur (2011), Can cybernetics inspire gambling research? A limit-based conceptualization of self-control *International Gambling Studies* 11, 237-252.
- Lammert, K. (2014), *Korruption im Sport, zugleich ein Beitrag zur rechtlichen Verantwortungsteilung zwischen Sport und Staat*, Köln.
- LaPlante, D. A., Afifi, T. O. und H. J. Shaffer (2013), Games and gambling involvement among casino patrons, *Journal of Gambling Studies* 29, 191-203.
- LaPlante, D. A., Nelson, S. E., LaBrie, R. A. und H. J. Shaffer (2011), Disordered gambling, type of gambling, and gambling involvement in the British Gambling Prevalence Survey 2007, *European Journal of Public Health* 21, 532-537.
- LaPlante, D. A., Schumann, A., LaBrie, R. A. und H. J. Shaffer (2008), Population trends in Internet sports gambling, *Computers in Human Behavior* 24, 2399-2414.
- LaPlante, D. A. und H. J. Shaffer (2007), Understanding the Influence of Gambling Opportunities: Expanding Exposure Models to Include Adaptation, *American Journal of Orthopsychiatry* 77, 616-623.
- Last, J. M. (Ed.) (2001), *A dictionary of epidemiology*, Oxford.
- Lehner, M., Nolte, M. und H. Putzke (Hrsg.) (2017), *Anti-Doping-Gesetz, Handkommentar*, Baden-Baden.
-

- Levi, M. (2009), Money Laundering Risks and E-Gaming: An European Overview and Assessment. Final Report. Cardiff University, Wales, online verfügbar unter: [http://www.egba.eu/pdf/Levi\\_Final\\_Money\\_Laundering\\_Risks\\_egaming%20280909.pdf](http://www.egba.eu/pdf/Levi_Final_Money_Laundering_Risks_egaming%20280909.pdf), abgerufen am 13 März 2017.
- Liesching, M. und B. Brenner (2014), § 9a GlüStV, in: Streinz, R., Liesching, M. und W. Hambach (Hrsg.), Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, München.
- Lloyd, J., Doll, H., Hawton, K., Dutton, W. H., Geddes, J. R., Goodwin, G. M. und R. D. Rogers (2010), Internet Gamblers: A Latent Class Analysis of Their Behaviours and Health Experiences, *Journal of Gambling Studies* 26, 387-399.
- Marionneau, V. (2015), Justifications of national gambling policies in France and Finland, *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 32, 295-309.
- Maunz, T., Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. und H. Bethge (2013), Bundesverfassungsgerichtsgesetz: BVerfGG, 41. Lfg.
- Maurer, H. (2011), Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München.
- MECN (2014), Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarktes für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach § 32 GlüStV, Zwischenbericht, München.
- Meyer, C., Rumpf, H. J., Kreuzer, A., de Brito, S., Glorius, S., Jeske, C., Kastirke, N., Porz, S., Schön, D., Westram, A., Klinger, D., Goeze, C., Bischof, G. und U. John (2011), Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung, Greifswald, Institut für Epidemiologie und Sozialmedizin.
- Meyer, G. und M. Bachmann (2005), Spielsucht: Ursachen und Therapie, Berlin.
-

- Meyer, G., Fiebig, M., Haefeli, J. und C. Moersen (2011), Development of an assessment tool to evaluate the risk potential of different gambling types, *International Gambling Studies* 11, 221-236.
- Monaghan, S. und A. Blaszczynski (2010), Impact of Mode of Display and Message Content of Responsible Gambling Signs for Electronic Gaming Machines on Regular Gamblers, *Journal of Gambling Studies* 26, 67-88.
- Monaghan, S., Derevensky, J. und A. Sklar (2008), Impact of gambling advertisements and marketing on children and adolescents: Policy recommendations to minimise harm, *Journal of Gambling Issues* 22, 252-274.
- Monopolkommission (2012), Hauptgutachten XIX: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen.
- Nafziger, J., A.R. und S. F. Ross (2011), *Handbook on International Sports Law. Research Handbooks in International Law*, Cheltenham.
- Nash, V., O'Connell, R., Zevenbergen, B. und A. Mishkin (2013), *Effective age verification techniques: Lessons to be learnt from the online gambling industry*, Oxford.
- Nelson, S. E., LaPlante, D. A., Peller, A. J., Schumann, A., LaBrie, R. A. und H.J. Shaffer (2008), Real Limits in the Virtual World: Self-Limiting Behavior of Internet Gamblers, *Journal of Gambling Studies* 24, 463-477.
- Nettesheim, M. (2004), Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, in Peter M. Huber, Brenner, M. und M. Möstl (Hrsg.), 363-392.
- Nolte, M. (2004), Staatliche Verantwortung im Bereich Sport – Ein Beitrag zur normativen Abgrenzung von Staat und Gesellschaft – , Kiel.
-

- Nolte, M. (2006), Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006, *Causa Sport*, 273-277.
- Nolte, M. (2012), Die Neuordnung des Glücksspielwesens in Deutschland – insbesondere aus Sicht des organisierten Sports, in: Höfling, W., Horst, J. und M. Nolte (Hrsg.), *Sportwetten in Deutschland*, Tübingen, 115-150.
- Nolte, M. (2017), Befragung der Mitglieder des Deutschen Sportwettenverbandes im Rahmen der faktenbasierten Evaluierung des GlüStV 2012, Köln.
- Nolte, M. und A. Martin (2015), *Ein Anti-Manipulations-Code für den organisierten Sport*, 2. Aufl., Köln.
- Nolte, M. und A. Würdehoff (2017), Befragung des Sportbeirats im Rahmen der faktenbasierten Evaluierung des GlüStV 2012, Köln.
- Nowatzki, N. und R. J. Williams (2002), Casino self-exclusion programmes: A review of the issues, *International Gambling Studies* 2, 3-25.
- O'Connor, J. und M. Dickerson (2003), Impaired control over gambling in gaming machine and offcourse gamblers, *Addiction* 98, 53-60.
- O'Neil, M., Whetton, S., Dolman, B., Herbert, M., Giannopolous, V., O'Neil, D. und J. Wordley (2003), Part A – Evaluation of self-exclusion programs in Victoria, and Part B – Summary of self-exclusion programs in Australian States and Territories, *Gambling Research Panel*, Melbourne.
- Oeter, S. (1998), *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, München.
- Ones, D. S., Viswesvaran, C. und A. D. Reiss (1996), Role of social desirability in personality testing for personnel selection: The red herring, *Journal of Applied Psychology* 81, 660-679.
-

- Orford, J. (2005), Disabling the public interest: Gambling strategies and policies for Britain, *Addiction* 100, 1235-1239.
- Orford, J. (2012), Gambling in Britain: the application of restraint erosion theory, *Addiction* 107, 2082-2086.
- Orth, B., Töppich, J. und P. Lang (2008), Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007, Köln.
- Orth, B., Töppich, J. und P. Lang (2010), Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009, Köln.
- Ossenbühl, F. (2007), Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in Isensee, J. und P. Kirchhof (Hrsg.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland V*, 3. Aufl., § 100.
- Pagenkopf, M. (2012), Der neue Glücksspielstaatsvertrag – Neue Ufer, alte Gewässer, *NJW*, 2918-2924.
- Papier, H. J. und C. Krönke (2012), Sportwetten und Verfassungsrecht, Verfassungsmäßigkeit der Einführung eines Konzessionssystems für das Veranstellen von Sportwetten in Deutschland, 1. Aufl., Baden-Baden.
- Parke, A., Griffiths, M. D. und P. Irwing (2004), Personality traits in pathological gambling: Sensation seeking, deferment of gratification and competitiveness as risk factors, *Addiction Research and Theory* 12, 201-212.
- Parke, J. und J. Rigbye (2014), Self-Exclusion as a Gambling Harm Minimisation Measure in Great Britain, Report Commissioned by the Responsible Gambling Trust, London.
- Peren, F. W. (2011), Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products: ASTERIG, *Journal of Gambling Business and Economics*, 5, 54-66.
-

- Peren, F. W. und R. Clement (2016), *Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt, Eine quantitative Bemessung von regulierten und nicht-regulierten Glücksspiel- und Gewinnspielangeboten*, München.
- Peterson, M. H., Griffith, R. L. und J. A. Isaacson (2011), Applicant faking, social desirability, and the prediction of counterproductive work behaviors, *Human Performance* 24, 270-290.
- Philander, K. S. und T. L. MacKay (2014), Online gambling participation and problem gambling severity: is there a causal relationship? *International Gambling Studies* 14, 214-227.
- Pieroth, B., Schlink, B. und M. Kriesel (2012), *Polizei- und Ordnungsrecht*, 7. Aufl., München.
- Pietzcker, J. (1988), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: C. Starck (Hrsg.), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundestaat*.
- Planzer, S., Gray, H. M. und H. J. Shaffer (2014), Associations between national gambling policies and disordered gambling prevalence rates within Europe, *International Journal of Law and Psychiatry* 37, 217-229.
- Pünder, H. (2010), in: Erichsen H. U. und D. Ehlers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Aufl., § 14.
- PWC (2014), *Study on the role of regulators for online gambling: authorization, supervision and enforcement, a study for the European Commission*.
- Quack, A. und M. Wejbera (2017), *Die Aufhebung der Spielsperre in der Praxis. Erfahrungen mit der Mainzer Risikopotenzialuntersuchung zur Glücksspielnutzung. Beiträge zum Glücksspielwesen – eine Fachreihe des Behörden Spiegel*, Ausgabe 1/2017, 15-18.
-

- Richardt, J. (2011), Glücksspielstaatsvertrag: Schattenboxen mit der bösen Lobby, online verfügbar unter: [https://www.novoargumente.com/artikel/das\\_maerchen\\_von\\_der\\_boesen\\_automatenlobby](https://www.novoargumente.com/artikel/das_maerchen_von_der_boesen_automatenlobby), abgerufen am 20. März 2017.
- Ring, W.-D. (2016), Positionspapier zur Glücksspielaufsicht, im Auftrag des Deutschen Verbands für Telekommunikation und Medien (DVTM).
- Rompuy, B. V. (2015), in: T.M.C. Asser Institut und ASSER International Sports Law Centre (Hrsg.), Die Wahrscheinlichkeiten von Spielmanipulationen, Fakten & Zahlen, Zum Integritätsrisiko gewisser Sportwetten, Den Haag.
- Rudolf, W. (2008), Kooperation im Bundesstaat, in Isensee, J. und P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI: Bundesstaat, 3. Aufl., 1005-1048, §141.
- Scherrer, U. und R. Muresan (2014), Handbuch zum schweizerischen Lotterien- und Wettrecht, Zürich.
- Schlichtherle, U. A. (2014), Die staatliche kontrollierte Öffnung des Sportwettensektors in Deutschland, Köln.
- Schmidt-Aßmann, E. (2004), Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee, 2. Aufl. 2004, Berlin/Heidelberg.
- Schmittmann, M. (2011), Systemcrash Leipzig: Online-Glücksspiele und das BVerwG, Computer und Recht 27 (12), 805-808.
- Schneider, H. (1961), Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19.
- Schneider, S. (2013), Online Gaming in France, Gaming Law Review and Economics 17 (4), 260-261.
-

- Scholz, H. und C. Weidemann (2007), Das Staatsmonopol für Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten und anderen Glücksspielen – Zur Verfassungswidrigkeit des Entwurfs für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen, *WiVerw - Wirtschaft und Verwaltung*, 105-164.
- Shaffer, H. J. (1996), Understanding the means and objects of addiction: Technology, the Internet, and gambling, *Journal of Gambling Studies* 12, 461-469.
- Shaffer, H. J. (2005), From disabling to enabling the public interest: natural transitions from gambling exposure to adaptation and self-regulation, *Addiction*, 100, 1227-1230.
- Shaffer, H. J. und P. M. Shaffer (2014), Psychiatric Epidemiology, Nosology, and Treatment: Considering Internet Gambling, *Psychiatric Annals* 44, 371-378.
- Sportbeirat (2014), Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der (Zwischen-)Evaluierung des GlüStV 2012 vom 4. August 2014, Frankfurt am Main.
- Sproston, K., Erens, B. und J. Orford (2000), *Gambling behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Survey*, London.
- Steenbergh, T. A., Whelan, J. P., Meyers, A. W., May, R. K. und K. Floyd (2004), Impact of Warning and Brief Intervention Messages on Knowledge of Gambling Risk, Irrational Beliefs and Behaviour, *International Gambling Studies* 4, 3-16.
- Steiner, U. (2012), Schutz des Sports – Verbands oder Staatsaufgabe?, in: Steiner, U. (Hrsg.), *Wettkampfmanipulation und Schutzmechanismen*, Stuttgart, Boorberg, 45 ff.
- Steiner, U. (2012), *Wettkampfmanipulation und Schutzmechanismen*, 1. Aufl., Stuttgart.
-

- Stöber, J. (2001), The Social Desirability Scale-17 (SDS-17): convergent validity, and relationship with age, *European Journal of Psychological Assessment* 17, 222-232.
- Storer, J., Abbott, M. und J. Stubbs (2009), Access or adaptation? A meta-analysis of surveys of problem gambling prevalence in Australia and New Zealand with respect to concentration of electronic gaming machines, *International Gambling Studies* 9, 225-244.
- Stöver, H., Kaul, O. und R. Kauffmann (2014), *Freizeit- und Glücksspielverhalten Jugendlicher und junger Erwachsener*, Freiburg.
- Stöver, H., Vosshagen, A., Bockholdt und P. Schulte-Derne (2017), *Männlichkeiten und Sucht*, Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hrsg.), Münster.
- St-Pierre, R. A., Walker, D. M., Derevensky, J. und R. Gupta (2014), How Availability and Accessibility of Gambling Venues Influence Problem Gambling: A Review of the Literature, *Gaming Law Review and Economics* 18, 150-172.
- Streinz, R., Liesching, M. und W. Hambach (2014), *Glücksspiel- und Gewinnspielrecht in den Medien*, Kommentar, München.
- T.M.C. Asser Institut und ASSER International Sports Law Centre (Hrsg.) (2015), *Die Wahrscheinlichkeiten von Spielmanipulationen, Fakten & Zahlen, Zum Integritätsrisiko gewisser Sportwetten*, Den Haag.
- TNS Emnid (2011), *Spielen mit und um Geld in Deutschland, Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsuntersuchung – Sonderauswertung: pathologisches Spielverhalten*, online verfügbar unter: <http://www.vdai.de/spielverhalten/emnid-2011-ergebnisse.pdf>, abgerufen am 25 März. 2017.
- Tovar, M. L., Costes, J. M. und V. Eroukmanoff (2013), *Les jeux d'argent et de hasard sur Internet en France en 2012*, Paris.
-

- Trunz, M. (2016), Ein globaler Lösungsansatz zur Bekämpfung der Spiel- und Wettspielmanipulation im Sport, Zürich.
- UK Gambling Commission (2016), Participation in gambling and rates of problem gambling – 2015, Birmingham.
- UK Gambling Commission (2016), Young People and Gambling 2016, A research study among 11-15 year olds in England and Wales, Birmingham.
- Uwer, D. (2013), Glücksspielrecht, Textsammlung, Deutschland – Europäische Union, 2. Aufl., Wien/München.
- Uwer, D. und S. Koch (2012), Das europarechtliche Kohärenzgebot im Glücksspielrecht und die spielhallenbezogenen Beschränkungen und Verbote im Entwurf eines Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages, in: Herrmann, C., Kauder F., Kauder S., Koch, S., Schneider, H.-P. und D. Uwer (Hrsg.), Neuordnung des Glücksspiel- und Gewinnspielmarktes, Wien/München, 136 ff.
- Van Rompuy, B. (2015), Die Wahrscheinlichkeiten von Spielmanipulationen. Fakten und Zahlen zum Integritätsrisiko gewisser Sportwetten. ASSER International Sports Law Centre.
- Vesper, M. und M. Nolte (2013), Sportwetten und Wettbetrug aus Sicht des organisierten Sports, in: Württembergischer Fußballverband e.V. (Hrsg.), Das Recht der Sportwette und des Wettbetrugs, Tagungsband des wfv-Sportrechtsseminars vom 30. September bis 2. Oktober 2011 in Wangen/Allgäu, Baden-Baden, 9-18.
- Volberg, R. (2001), Gambling and problem gambling in North Dakota: A replication study, 1992 to 2000, Report to the North Dakota Office of the Governor, Bismarck.
- Voßkuhle, A. (1996), Glücksspiel zwischen Staat und Markt, VerwArch 87, 395-430.
-

- Wardle, H., Moody, A., Griffiths, M., Orford, J. und R. Volberg (2011), Defining the online gambler and patterns of behaviour integration: Evidence from the British gambling prevalence survey 2010, *International Gambling Studies* 11, 339-356.
- Wardle, H., Seabury, C., Ahmed, H., Payne, C., Byron, C., Corbet, J. und R. Sutton (2014), *Gambling behavior in England and Scotland. Findings from the Health Survey for England 2012 and Scottish Health Survey 2012*, London.
- Wardle, H., Sproston, K., Orford, J., Erens, B., Griffith, M., Constantine, R. und S. Pigott (2007), *British Gambling Prevalence Survey 2007*, London.
- Welte, J. W., Barnes, G. M., Tidwell, M. C. und J. H. Hoffmann (2009), The association of form of gambling with problem gambling among American youth, *Psychology of Addictive Behavior* 23, 105-112.
- Welte, J. W., Tidwell, M. C., Barnes, G. M., Hoffman, J. H. und W. F. Wiecek (2016), The Relationship Between the Number of Types of Legal Gambling and the Rates of Gambling Behaviors and Problems Across U.S. States, *Journal of Gambling Studies* 32, 379-390.
- Williams, R. und D. Connolly (2006), Does learning about the mathematics of gambling change gambling behavior? *Psychology of Addictive Behaviors* 20, 62-68.
- Williams, R. J., Volberg, R. A. und R. M. G. Stevens (2012), *The population prevalence of problem gambling: Methodological influences, standardized rates, jurisdictional differences, and worldwide trends*, Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Center & the Ontario Ministry of Health and Long-Time Care.
- Williams, R. J., West, B. L. und R. I. Simpson (2007), *Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence*. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre, Ontario.
-

- Williams, R. J., West, B. L. und R. I. Simpson (2012), Prevention of problem gambling: A Comprehensive Review of the Evidence and Identified Best Practices, Ontario.
- Windoffer, A. (2012), Die Neuregelung des Glücksspielrechts vor dem Hintergrund unions- und verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen, Die Öffentliche Verwaltung – DÖV 7, 257-265.
- Wood, R. T. A. und M. J. A. Wohl (2015), Assessing the effectiveness of a responsible gambling behavioural feedback tool for reducing the gambling expenditure of at-risk players, International Gambling Studies 15, 1-16.
- Würtenberger, T. (2014), Rechtsgutachten zur Verfassungswidrigkeit des Glücksspielkollegiums vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Grenzen der Dritten Ebene im Bundesstaat, online verfügbar unter: [https://www.deutscherlottoverband.de/wp-content/uploads/Rechtsgutachten\\_zur\\_Verfassungswidrigkeit\\_des\\_Gluecksspielkollegiums\\_vor\\_dem\\_Hintergrund\\_der\\_verfassungsrechtlichen\\_Grenzen\\_der\\_Dritten\\_Ebene\\_im\\_Bundesstaat\\_AKTU.pdf](https://www.deutscherlottoverband.de/wp-content/uploads/Rechtsgutachten_zur_Verfassungswidrigkeit_des_Gluecksspielkollegiums_vor_dem_Hintergrund_der_verfassungsrechtlichen_Grenzen_der_Dritten_Ebene_im_Bundesstaat_AKTU.pdf), abgerufen am 2. März 2017.
- Württembergischer Fußballverband e.V. (Hrsg.) (2013), Das Recht der Sportwette und des Wettbetrugs, Tagungsband des wfv-Sportrechtsseminars vom 30. September bis 2. Oktober 2011 in Wangen/Allgäu, Baden-Baden 2013.
- Zacher, H. F. (1971), Grundlagen und Grenzen interföderativer Kooperation, Bayerische Verwaltungsblätter, 321 ff.
-



## ÜBER DIE HERAUSGEBER

---

### Justus Haucap



Prof. Dr. Justus Haucap ist Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE) an der Heinrich-Heine Universität und Partner der DICE Consult GmbH. Von Juli 2006 bis Juni 2014 war er Mitglied der Monopolkommission, die die Bundesregierung in Fragen der Wettbewerbspolitik und Marktregulierung berät, von 2008 bis 2012 hatte er auch ihren Vorsitz inne. Darüber hinaus ist er Mitglied im wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft und in zahlreichen anderen wissenschaftlichen Gremien und Gesellschaften, wie etwa der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften (Acatech). Professor Haucap ist federführender Herausgeber des List Forums für Wirtschafts- und Finanzpolitik und Mitglied im Herausgeberbeirat von diversen anderen wissenschaftlicher Fachzeitschriften, wie z. B. *Wirtschaft und Wettbewerb*. Er war gutachterlich und beratend für zahlreiche private und öffentliche Institutionen tätig, wie bspw. das Bundesfinanzministerium (BMF), das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi), die Bundesnetzagentur, das Europäische Parlament, die Deutsche Telekom AG, die Deutsche Post AG, Vodafone Deutschland, die RWE AG, den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und viele mehr. Von der FAZ wurde er 2013, 2014, 2015 und 2016 in die Liste der 30 einflussreichsten Ökonomen in Deutschland aufgenommen.

---

## Martin Nolte



Prof. Dr. Martin Nolte studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Tübingen und Kiel und absolvierte das Rechtsreferendariat mit dem Großen Staatsexamen in Hamburg. Er war wissenschaftlicher (Ober-)Assistent, promovierte und habilitierte an der Universität Kiel und unterrichtete an den Universitäten Irkutsk (Russland), Hangzhou (China) und Posen (Polen) sowie an der Bucerius Law School in Hamburg. Er war zunächst Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Staats- und Europarecht, sowie Sportrecht an der Privaten Hanseuniversität Rostock, bekleidete anschließend eine Stiftungsprofessur für Sportrecht an der Universität Kiel, fungierte als Geschäftsführer der Nationalen Anti-Doping Agentur Bonn und ist heute Direktor des Instituts für Sportrecht an der Deutschen Sporthochschule Köln sowie Direktor des Instituts für Regulierung und Governance (GmbH) mit Sitz am BusinessCampus Rhein-Sieg. Professor Nolte war Kolumnist für das Handelsblatt und ist Autor sowie (Mit-)Herausgeber von zahlreichen (inter-)nationalen Monographien, Schriftenreihen sowie Beiträgen zum (inter-)nationalen Öffentlichen Recht, Sportrecht sowie zur Verwaltungslehre. Er ist Mitglied verschiedener Sportschiedsgerichte und Berater öffentlicher sowie privater Institutionen im In- und Ausland.

---

## Heino Stöver



Prof. Dr. habil. ist Dipl. - Sozialwissenschaftler. Studium in Bremen, Amsterdam, Rotterdam, Edinburgh und London. Er ist seit 2009 Professor an der Frankfurt University of Applied Sciences (Fachbereich 4 „Soziale Arbeit und Gesundheit“) mit dem Schwerpunkt „Sozialwissenschaftliche Suchtforschung“. Er ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Suchtforschung der Frankfurt University of Applied Sciences ([www.isff.info](http://www.isff.info)). Er führte die erste Repräsentativbefragung zum Glücksspielverhalten in Deutschland durch und ist Mitglied mehrerer Advisory Boards. Vorstandsvorsitzender von akzept e.V. (Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik) und Mitglied im Wissenschaftlichen Kuratorium der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen.

