

# **Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland**

## **Evaluationsbericht der obersten Glücks- spielaufsichtsbehörden der Länder nach § 32 GlüStV**

**vom 28. April 2017**

## **Inhaltsverzeichnis**

Präambel: .....	3
Einleitung:.....	5
A. Gesetzesfolgenabschätzung.....	7
A1: Konzessionsverfahren .....	7
A2: Zusammenarbeit der Länder.....	8
A3: Vorgehen gegen illegale Angebote und Werbung.....	11
A4: Integrität des Sportes.....	15
A5: Spieler- und Jugendschutz im Internet .....	17
A6 Geldwäscherecht und Steuerpflicht.....	19
B. Soziale und ökonomische Analyse .....	22
B1: Schwarzmarktbekämpfung und Kanalisierung.....	22
B2: Auswirkungen u.a. des Internetglücksspiels auf Spieler .....	24
B3: Gewerbliches Spiel – Auswirkungen der Regelungen des GlüStV.....	26
C. Berichterstattung .....	27
C1: Vollzug (einschließlich möglicher Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts) .....	27
C2: Kohärenz des Glücksspielrechts (auch in Bezug auf Online-Casino) / Tatsächliche Entwicklungen und regulatorische Maßnahmen in Bezug auf Online-Casinospiele und Online-Poker:.....	30
D. Prüfaufträge des MPK Beschlusses vom 28. Oktober 2016.....	36
1. Identifizierung und Authentifizierung .....	36
2. Ersatz des Einsatzlimits durch ein Verlustlimit.....	38
3. Nutzung der bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen.....	41

## **Präambel:**

Glücksspiele sind keine normalen, sondern besondere Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen. Sie können nur bestehen und funktionieren, wenn mehr verloren als gewonnen wird. Dadurch wird die Vermarktung von Glücksspielen zwar wirtschaftlich attraktiv, allerdings gelten die grundsätzlichen Vorteile eines freien Marktes bei Glücksspielen nicht uneingeschränkt.

Die allgemeinen Marktgesetze bewirken, dass Wettbewerb in einem möglichst weit geöffneten Markt wegen der bestehenden Konkurrenzsituationen den technologischen Fortschritt gewährleistet, die Qualität einer Dienstleistung oder eines Produkts verbessert und zugleich die Kosten für den Verbraucher niedrig hält. Dagegen kann die Teilnahme an Glücksspielen zu einer Reihe von negativen externen Effekten führen. Diese reichen von Spielsucht über mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität bis zu Betrugs- und Manipulationsgefahren. Jene Auswirkungen werden dabei über den Marktpreis nicht abgegolten. Die Existenz von externen Effekten führt zu einem Marktversagen und rechtfertigt deshalb einen staatlichen Eingriff<sup>1</sup>. Der Staat muss dabei seinem Schutzauftrag nachkommen, um das Marktversagen zu korrigieren. Deshalb greift die Regulierung in den Wettbewerb des deutschen Glücksspielmarktes u. a. durch gezielte Verbote, Errichtung von Monopolen, Begrenzung des Angebots oder durch sonstige Auflagen an die Anbieter ein.

Der deutsche Glücksspielmarkt hatte im Jahr 2015 ein Volumen von 12.718 Mio. Euro (gemessen am Bruttospielertrag), wovon 10.448 Mio. € dem legalen Markt zuzuordnen waren. Ein unkontrollierter geöffneter Glücksspielmarkt würde unausweichlich eine weitere Schmälerung der Mittel der betroffenen privaten Haushalte zur Folge haben<sup>2</sup>. Ziel des GlüStV ist daher u. a. 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.

Über die oben genannten negativen ökonomischen Folgen hinaus besteht das Problem der Glücksspielsucht. Glücksspielsucht ist eine anerkannte Krankheit. In Deutschland gibt es

---

<sup>1</sup> vgl. Dr. Dietmar Barth, Der deutsche Glücksspielmarkt, 2001–2010, Universität Hohenheim, 2013, Seite 4, Richard Musgrave, The theory of public finance, 1959 oder Paul Samuelson, Economics, 1970.

<sup>2</sup> Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 14.10.2008 in der Rechtssache C-42/07 des Europäischen Gerichtshofs Rn. 246 bis 248.

aktuell ca. 218.000 pathologische Glücksspieler; hinzukommen noch einmal ca. 212.000 Spieler mit problematischem Spielverhalten mit Suchttendenzen. International betrachtet sind diese Anteile relativ gering, was insbesondere auf die bislang restriktive Glücksspielregulierung Deutschlands zurückzuführen sein dürfte. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu bedenken, dass jeder pathologische Glücksspieler auf schädliche Weise ca. 8 bis 10 weitere Personen – von dem/r Partner/in bis zum Arbeitgeber – beeinflusst. Die Glücksspielsucht, die von allen Süchten die mit Abstand höchste Verschuldung der Betroffenen bedingt, ist regelmäßig mit sozialem Abstieg für die Spieler und ihre Familien verbunden. Sie verändert die Gehirnstruktur, was eine verminderte Entscheidungsqualität auch in anderen Lebenslagen nach sich zieht. Die Selbstmordrate von Spielsüchtigen liegt mit 14 % ebenso hoch wie bei depressiven Menschen.

Glücksspiele weisen unterschiedliche Suchtgefährdungspotentiale auf. Durch Veränderung einzelner oder mehrerer Parameter wie etwa Ereignisfrequenz, Grad der Interaktivität, Anonymität, vermeintliche Kontrollierbarkeit von Glücksspielen oder tatsächliche Verfügbarkeit kann jedes Glücksspiel als mehr oder weniger suchtgefährdend ausgestaltet werden. Als besonders suchtauslösend werden Glücksspiele angesehen, bei denen es eine rasche Spielabfolge gibt und bei denen die Rückmeldung über Gewinn oder Verlust sofort erfolgt, weil es dadurch für den Spieler schwerer wird, einen gewissen Abstand zum Spielgeschehen zu bekommen, und der Anreiz, einen eventuellen Gewinn sofort wieder zu investieren, hoch ist.

Je höher das Suchtpotential von Glücksspielen ist, umso größer sind die Gewinnerwartungen, weil Süchtige oder Spieler mit problematischem Spielverhalten wesentlich mehr Geld für Glücksspiele ausgeben, als es bei so genannten Normalspielern der Fall ist. Durch die Glücksspielsucht werden soziale Kosten verursacht, deren Höhe oft erheblich unterschätzt wird. Entsprechende Schätzungen differieren im Ergebnis sehr stark. Die Schwankungsbreite für Deutschland beträgt von über 326 Millionen<sup>3</sup> bis zu einem 2-stelligen Milliardenbetrag<sup>4</sup> pro Jahr.

---

<sup>3</sup> Becker, T., Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland, 2011, Peter Lang Verlag.

<sup>4</sup> Fiedler, I. Glücksspiele, 2016, Peter Lang Verlag.

## **Einleitung:**

Am 1. Juli 2012 ist der neue Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) als Artikel 1 des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) vom 15. Dezember 2011 in Kraft getreten. § 32 GlüStV schreibt eine Evaluierung des Staatsvertrags durch die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des Fachbeirates vor, wobei insbesondere das Verfahren zur Vergabe der Konzessionen für Sportwetten, die Auswirkungen der Aussetzung des Sportwettenmonopols während der Experimentierphase auf die Entwicklung des Schwarzmarktes und die ländereinheitlichen Verfahren in den Blick zu nehmen sind. Mit diesem Bericht wird der Vorgabe, dass ein zusammenfassender Bericht fünf Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrags vorzulegen ist, entsprochen.

Die Konferenz der Regierungschefinnen und –chefs der Länder (MPK) hat die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden auf ihrer Sitzung vom 26. bis 28. Oktober 2016 darüber hinaus um Prüfung gebeten, wie der Vollzug gegenüber illegalen Online-Glücksspielangeboten (insbesondere illegalen Lotterieberboten, Sportwettenangeboten, Online-Casinoangeboten) kurz- und mittelfristig nachhaltig verbessert werden kann und inwieweit perspektivisch die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zur weiteren Stärkung des Vollzugs in diesen Bereichen beitragen kann. Des Weiteren sollten auch

- die Vereinfachung der Identifizierung und Authentifizierung der Spieler im Internet,
- der Ersatz des monatlichen Einsatzlimits im Internet von 1.000 € durch ein Verlustlimit von 1.000 € und
- die Nutzung der bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen

geprüft werden (dazu Kapitel D). Ferner wurden 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. Auch diese Fragestellungen werden in dem Bericht abgehandelt.

An der Erstellung des Berichtes haben neben den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden Vertreter des Fachbeirats, des Sportbeirates, der Gesundheitsministerien, der Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern, des Bayerischen Finanzministeriums und der Finanzbehörde Hamburg, des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg, des Instituts für Therapiefor- schung (IFT), der AG Suchthilfe der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden, der Uni Hamburg, des AK Spielsucht und MECN<sup>5</sup> mitgewirkt.

Dem Bericht liegt folgendes Konzept zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages zu- grunde:

A) Gesetzesfolgenabschätzung

- 1) Konzessionsverfahren
- 2) Zusammenarbeit der Länder
- 3) Vorgehen gegen illegale Angebote / Werbung
- 4) Integrität des Sports
- 5) Spieler- und Jugendschutz im Internet
- 6) Allgemeines (Steuerpflicht, Geldwäsche)

B) Soziale und ökonomische Analyse

- 1) Schwarzmarkt bekämpfung und Kanalisierung
- 2) Auswirkungen u. a. des Internetglücksspiels auf Spieler
- 3) Gewerbliches Spiel – Auswirkungen der Regelungen des GlüStV

C) Berichterstattung

- 1) Vollzug (einschließlich möglicher Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts)
- 2) Kohärenz des Glücksspielrechts (auch in Bezug auf Online-Casino)

D) Prüfaufträge der MPK

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst dargestellt. Die ausführli- chen Ausführungen sind im Anhang enthalten. Die oberste Glücksspielaufsichtsbehörde

---

<sup>5</sup> Die MECN GmbH unterstützt im Auftrag der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden diese bei der Beobachtung und Analyse des Schwarzmarktes.

Hessen hat sich gegen eine aktive Beteiligung an der Evaluierung entschieden und daher spiegelt der Bericht auch nicht deren Auffassung wieder.

## **A. Gesetzesfolgenabschätzung**

### **A1: Konzessionsverfahren**

Mit der Durchführung des Verfahrens zur Erteilung von Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten war das Land Hessen, vertreten durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS), im Rahmen eines ländereinheitlichen Verfahrens beauftragt (§ 9a Absatz 2 Nr. 3 GlüStV). Auf der Grundlage einer Experimentierklausel sollten bis zu 20 Konzessionen, jeweils mit einer befristeten Laufzeit bis zum 30. Juni 2019, erteilt werden (§ 10a Absätze 1 und 3 GlüStV). Den rechtlichen Rahmen des Konzessionsverfahrens bilden die Vorschriften der §§ 4a ff. GlüStV. Gemäß § 4b Absatz 1 GlüStV werden die Konzessionen nach Aufruf zur Bewerbung und Durchführung eines transparenten, diskriminierungsfreien Auswahlverfahrens erteilt. Das Konzessionsverfahren wurde als zweistufiges Verfahren konzipiert (1. Stufe: Zuverlässigkeits- und Sachkundenachweis; 2. Stufe: wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit, Sportwettangebot, Prüfung von Vertriebs-, Wirtschaftlichkeits-, Sozial-, Sicherheits- und Zahlungsabwicklungskonzept und Auswahlentscheidung) und am 8. August 2012 mit der europaweiten Veröffentlichung im EU-Amtsblatt 2012 per Auftragsbekanntmachung eingeleitet.

Im Rahmen der ersten Stufe gingen 77 Bewerbungen ein. 56 dieser Bewerber wurden dazu aufgefordert, im Rahmen der Stufe 2 ihre Bewerbung zu einem vollständigen Antrag zu ergänzen. 41 dieser Bewerber reichten daraufhin einen Antrag im Rahmen der zweiten Stufe ein. Am 27. August 2014 befand das Glücksspielkollegium der Länder über die Konzessionen (§ 9a Absatz 8 GlüStV, § 1 VwVGlüStV). Zu diesem Zeitpunkt befanden sich noch insgesamt 40 Antragsteller im Konzessionsverfahren. 35 Antragsteller erfüllten in der zweiten Verfahrensstufe des Konzessionsverfahrens die Mindestanforderungen. Sie wurden am 2. September 2014 über den Ausgang des Auswahlverfahrens informiert, also über ihr eigenes Abschneiden und über das Ranking der 20 Antragsteller, die eine Konzession erhalten sollten (§ 4b Absatz 5 GlüStV). Diejenigen Antragsteller, welche im Auswahlverfahren ausgeschieden waren, erhielten zeitgleich eine Vorabinformation, einen Ablehnungsbescheid und einen Auswahlvermerk. Dieser wurde ihnen per Einschreiben zugestellt. Zeitgleich erhielten auch diejenigen fünf Antragsteller, die die Mindestanforderungen trotz Nachforderung nicht erfüllten, einen Ablehnungsbescheid. Auch dieser wurde den Betroffenen per Ein-

schreiben zugestellt. Nach Ablauf einer 15-tägigen Wartefrist, die am 18. September 2014 endete, war die Bescheidung der 20 Antragsteller, die eine Konzession erhalten sollten, geplant<sup>6</sup>. Die Konzessionen konnten aber bis heute nicht erteilt werden, da 20 Antragsteller Klagen und 18 Eilanträge bei Verwaltungsgerichten einreichten, jeweils mit dem Ziel, die Auswahlentscheidung und den eigenen Ablehnungsbescheid aufzuheben sowie für sich eine Konzessionserteilung bzw. eine Neubescheidung des Konzessionsantrags zu erreichen. Im Eilverfahren beantragten die ausgeschiedenen Antragsteller zudem zusätzlich die Verhinderung der Konzessionserteilung bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Eilanträge. Zum Sachstand bei den Prozessen, Stand 19. Januar 2017, wird auf die Anlage A1 verwiesen. Besonders hervorzuheben ist:

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 16. Oktober 2015 im Eilverfahren entschieden, dass die Konzessionen bis zum Abschluss der gerichtlichen Hauptsacheverfahren nicht erteilt werden dürfen. Gegen diese Entscheidung ist kein Rechtsmittel möglich. Deshalb müssen die Hauptsacheverfahren abgewartet werden, was mehrere Jahre dauern wird. Das VG Wiesbaden hat erstmals mit Urteil vom 15. April 2016 das Land Hessen verpflichtet, einer im Auswahlverfahren abgelehnten Bewerberin eine für sieben Jahre gültige Konzession zur Veranstaltung von Sportwetten zu erteilen und dabei die Berufung nicht zugelassen. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung hat das Land Hessen dagegen berechtigterweise einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt, über den der Hessische Verwaltungsgerichtshof noch nicht entschieden hat. Mehrere Verwaltungsgerichte haben überdies abweichende Entscheidungen getroffen.

In Folge dieser noch offenen Gerichtsverfahren konnte bislang keine der gesetzlich vorgesehenen Konzessionen für die Veranstaltung von Sportwetten erteilt werden. Deshalb konnten auch im Evaluationszeitraum keine Erfahrungen mit einem legalisierten Sportwettenmarkt gemäß der Experimentierklausel gesammelt werden. Ob und inwieweit der Schwarzmarkt durch die Öffnung des Sportwettenmarktes besser als bisher bekämpft werden kann, wird sich erst mit der Erteilung der Konzessionen hinreichend feststellen lassen.

## **A2: Zusammenarbeit der Länder**

Mit dem am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag wurden die Zusammenarbeit der Länder fortentwickelt und über § 9a GlüStV erstmals für bestimmte Bereiche

---

<sup>6</sup> Vgl. zur ausführlichen Darstellung des Konzessionsverfahrens sowie zu den Erfahrungen mit § 4b Abs. 4 GlüStV im Anhang Kapitel A1.



ländereinheitliche Zuständigkeiten geschaffen. Da wichtige Teile des Glücksspielmarktes in Deutschland durch bundesweit ausgerichtete Angebote geprägt sind, sollte damit die Zersplitterung der Strukturen überwunden und die Erlaubniserteilung und Aufsicht durch die Glücksspielaufsichtsbehörde eines Landes mit bundesweiter Wirkung wahrgenommen werden. Die Beteiligung der anderen Länder wird in diesen Fällen über das durch § 9a Abs. 5 GlüStV eingerichtete Glücksspielkollegium der Länder gewährleistet, welches als Organ der zuständigen Behörde fungiert und an dessen Entscheidung die Behörde gebunden ist. In der Rechtsprechung wurde diese Form der föderalen Zusammenarbeit unterschiedlich beurteilt. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof vertrat in seinen Eilentscheidungen zum Sportwettkonzessionsverfahren die Ansicht, dass diese Form der Länderzusammenarbeit mit dem Bundesstaatsprinzip und die im Staatsvertrag festgelegte Zweidrittelmehrheit mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar seien<sup>7</sup>. Trotz dieser Entscheidung besteht kein Anlass, diese Form der Länderzusammenarbeit zu ändern bzw. für Entscheidungen des Glücksspielkollegiums das Einstimmigkeitsprinzip einzuführen. Die vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof vorgebrachten Kritikpunkte wurden in anderen verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Entscheidungen nicht geteilt<sup>8</sup>. Insbesondere der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 25. September 2015 (Az.: 9-VII-13) die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen bejaht. Dieser Auffassung haben sich weitere Gerichte in Kenntnis der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs angeschlossen<sup>9</sup>.

Die Organzuständigkeit des Glücksspielkollegiums ist in dessen Geschäfts- und Verfahrensordnung näher ausgestaltet. Danach ist das Gremium bei Anträgen auf Erlaubnisse und Konzessionen stets, in Fragen der Glücksspielaufsicht hingegen nur bei Angelegenheiten von nicht unerheblicher Bedeutung zu beteiligen. Tendenziell hat sich eine sehr weitreichende Vorlagepraxis etabliert. Die bisherigen Erfahrungen mit der Entscheidungsfindung im Glücksspielkollegium und dem notwendigen Quorum von zwei Dritteln der Mitglieder zeigen, dass eine konsistente und dem Gleichheitssatz gerecht werdende Entscheidungspraxis erreicht wird. Allerdings erhöht das Quorum nicht selten die Anforderungen an Entscheidungsfindungsprozesse, zumal gelegentlich bei Einzelfallentscheidungen im länder-einheitlichen Verfahren auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden. Zur Vorbereitung der Entscheidungen des Kollegiums legt die zuständige Behörde begründete Beschlussvorschläge vor, denen ausformulierte Bescheidentwürfe und Auszüge aus den Verfahrensakten, die zur Beurteilung erforderlich sind, beigelegt sind. Dadurch werden die Mitglieder des Kol-

---

<sup>7</sup> VGH Kassel, B.v. 16.10.2015 – 8 B 1028/15; VGH Kassel, B.v. 05.11.2015 – 8 B 1015/15.

<sup>8</sup> Vgl. die ausführliche Darstellung im Anhang unter Kapitel A2.

<sup>9</sup> OVG Koblenz, B.v. 28.01.2016 – 6 B 11140/15.OVG; VG Gelsenkirchen, U.v. 17.05.2016 – 19 K 3334/14; VG Düsseldorf, U.v. 22.01.2016 – 3 K 2472/14; VG Hamburg, U.v. 13.09.2016 – 4 K 303/13.

legiums in die Lage versetzt, jeden Einzelfall eingehend zu prüfen und eine tragfähige Ermessensentscheidung zu treffen.

Bis Ende 2016 wurden 41 Sitzungen des Glücksspielkollegiums und zahlreiche Umlaufverfahren durchgeführt. Im Bereich der ländereinheitlichen Zuständigkeiten wurden 556 Verfahren im Zusammenhang mit der Erlaubnis der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen und der Werbung im Internet und Fernsehen geführt<sup>10</sup>. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug abhängig vom Verfahrensgegenstand zwischen 35 und 57 Tagen<sup>11</sup>. Häufig wurden die Entscheidungen nicht einstimmig, sondern mit Zweidrittelmehrheit getroffen. Gegen die im ländereinheitlichen Verfahren getroffenen Entscheidungen sind eine Reihe von Gerichtsverfahren anhängig gemacht worden, von denen bislang nur einzelne rechtskräftig entschieden sind. Die Klagen richten sich größtenteils gegen die den Erlaubnissen beigefügten Nebenbestimmungen. Einige Klageverfahren richten sich aber auch gegen nahezu den gesamten Regelungsgehalt der Erlaubnis (speziell in den Bereichen Pferdewetten im Internet und gewerbliche Spielvermittlung) oder stellen unter Verweis auf europarechtliche Regelungen den Erlaubnisvorbehalt als solchen in Frage<sup>12</sup>.

Die Ausgaben für die Wahrnehmung der ländereinheitlichen Aufgaben, die Gebühreneinnahmen aus diesem Bereich und die Kosten der Gemeinsamen Geschäftsstelle werden gem. § 9a Abs. 7 Satz 2 GlüStV i.V.m. der Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag (VwV-GlüStV) nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt. In den Jahren 2012 bis 2016 entstanden bei den zuständigen Behörden und der Gemeinsamen Geschäftsstelle Personal- und Sachkosten in Höhe von ca. 12,8 Mio Euro. Dem standen Gebühreneinnahmen von ca. 3,5 Mio Euro gegenüber, die durch die Erteilung von Erlaubnissen in den Bereichen Pferdewetten im Internet, Sozial- und Gewinnspartotterien, Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL), Werbung und gewerbliche Spielvermittlung erzielt wurden<sup>13</sup>. Eine kostendeckende Aufgabenwahrnehmung konnte damit nicht erreicht werden, wobei sich der Kostendeckungsgrad bei den einzelnen Aufgaben stark unterscheidet. In Teilbereichen werden Überschüsse erwirtschaftet<sup>14</sup>, andere Teilbereiche weisen

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung und die Tabellen im Anhang unter Kapitel A2.

<sup>11</sup> Diese Angaben beziehen sich auf den Zeitraum ab vollständigem Vorliegen aller Unterlagen bis zur Erlaubniserteilung.

<sup>12</sup> Vgl. zu den Gerichtsverfahren die ausführliche Darstellung im Anhang unter Kapitel A2.

<sup>13</sup> Vgl. zu den einzelnen Ein- und Ausgaben der einzelnen Zuständigkeiten die ausführliche Darstellung im Anhang unter Kapitel A2.

<sup>14</sup> Im Bereich der GKL und bei den Sozial- und Gewinnspartotterien.

deutliche Defizite auf<sup>15</sup>. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass ein Teil des aufsichtlichen Handelns gebührenmäßig nicht erfasst werden kann<sup>16</sup>, u. a. auch, weil wegen des nicht abgeschlossenen Konzessionsverfahrens im Sportwettenbereich noch keine Gebühren diesbezüglich erhoben werden konnten.

Neben den festen Zuständigkeiten im länder einheitlichen Verfahren wurden auch noch weitere Instrumente der Zusammenarbeit etabliert. § 9 Abs. 3 Satz 1 HS. 1 GlüStV sieht ein allgemeines Gebot der Zusammenarbeit vor und in diesem Zusammenhang hat sich die AG Aufsicht als ständige Arbeitsgruppe der nachgeordneten Behörden etabliert, welche den Vollzug gegen illegale Glücksspielangebote steuert und koordiniert. Neben dem Informations- und Meinungsaustausch wurde dort ein arbeitsteiliges Vorgehen gegen illegale und bundesweit abrufbare Online-Glücksspielangebote entwickelt und in gemeinsamen Leitlinien festgehalten, welches in der Rechtsprechung mehrfach bestätigt wurde<sup>17</sup>. Gemäß § 9 Abs. 3 Satz 2 GlüStV ist bei Erlaubnissen für staatliche bzw. staatlich beherrschte Glücksspielanbieter das Benehmen mit den anderen Ländern herzustellen. Schließlich besteht sowohl im Bereich der Bekämpfung des illegalen Glücksspiels als auch bei der Erteilung von Erlaubnissen für Sozial- und Gewinnspartotterien die Möglichkeit, Behörden eines anderen Landes zu ermächtigen (§ 9 Abs. 1 Satz 4, § 12 Abs. 3 Satz 2 GlüStV).

### **A3: Vorgehen gegen illegale Angebote und Werbung**

Diese verstärkte Länderzusammenarbeit dient auch dem Vorgehen gegen illegale Glücksspielangebote und deren Bewerbung. Im Berichtszeitraum von Juli 2012 bis Ende 2016 haben die Glücksspielaufsichtsbehörden insgesamt 3.103 Verfahren gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV gegen unerlaubte Angebote eingeleitet und darüber 1.873 Angebotseinstellungen erreicht<sup>18</sup>. Trotz dieser Bemühungen konnten unerlaubte Glücksspielangebote – insbesondere im Internet – nicht vollständig unterbunden werden. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und nur bedingt veränderbar, zumal gerade dem Internet als Vertriebsform im nicht-regulierten Markt eine zentrale Bedeutung zukommt<sup>19</sup> und dort der Vollzug besonders schwierig ist. Die Möglichkeit, grenzüberschreitende Dienstleistungen über das Internet anbieten zu können, erlaubt es Glücksspielanbietern, ihren Unternehmenssitz in Staaten zu

---

<sup>15</sup> Pferdewetten im Internet, Sportwetten, gewerbliche Spielvermittlung und Unterbindung von Zahlungsströmen.

<sup>16</sup> z.B. bei der Inanspruchnahme Dritter im Rahmen der Zahlungsunterbindung.

<sup>17</sup> OVG Saarlouis, B. v. 12.05.2016 – 1 B 199/15; VG Berlin, B. v. 17.09.2015 – VG 23 L 75.15; VG Hannover, B. v. 16.02.2016 – 10 B 5835/15.

<sup>18</sup> Vgl. dazu die Tabelle im Anhang unter Kapitel A3.

<sup>19</sup> Im nicht-regulierten Markt hat der Online-Vertrieb einen Marktanteil von rund 80% (vgl. Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder vom 23.11.2016, S. 13).

nehmen, die eine exportorientierte Glücksspielpolitik betreiben. Als Beispiele innerhalb der Europäischen Union sind insbesondere Malta und Gibraltar zu nennen. Im Rahmen von Untersagungsverfahren berufen sich die Anbieter dann auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 56 und 49 AEUV) und vertreten die Auffassung, dass maltesische oder gibraltarische Glücksspiellizenzen in allen Mitgliedstaaten der EU zur Veranstaltung von Glücksspielen berechtigen würden, obwohl der EuGH in ständiger Rechtsprechung eine diesbezügliche Anerkennungspflicht verneint hat<sup>20</sup>.

Trotz dieser eindeutigen Rechtsprechung des EuGH im Hinblick auf die nicht bestehende Anerkennungspflicht ausländischer Lizenzen, sorgt die Frage der Anwendbarkeit der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit dafür, dass die rechtlichen Auseinandersetzungen im Nachgang zu fast jeder aufsichtlichen Verfügung mit schwierigen europarechtlichen Fragen aufgeladen werden. Dabei werfen die Glücksspielanbieter immer wieder Fragen zur europa- und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und Kohärenz der Glücksspielregulierung im Allgemeinen sowie einzelner Anordnungen und des Vollzugskonzeptes im Besonderen auf. Dies steigert die Komplexität der verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Hinzu kommt, dass Untersagungsverfügungen teilweise durch höchstrichterliche Entscheidungen aus den Jahren 2010 und 2013 aufgehoben wurden. Dabei wurden teilweise auch zentrale glücksspielregulatorische Normen als verfassungs- und unionsrechtswidrig qualifiziert bzw. rechtlich in Frage gestellt<sup>21</sup>. Diese Entscheidungen, die Komplexität der Verfahren und die hohe Anzahl streitig gestellter Anordnungen der Aufsichtsbehörden haben in den letzten Jahren zu einer heterogenen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung geführt. Wegen der Verwaltungsakzessorietät der §§ 284 bis 287 StGB ist deswegen auch die Strafverfolgung nahezu ausgeblieben. Auch das bislang nicht abgeschlossene Konzessionsverfahren im Sportwettenbereich und die in diesem Umfeld ergangene Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache Ince<sup>22</sup> haben weiter zu Rechtsunsicherheiten geführt, weil erst mit Erteilung der Konzessionen eine abschließende Differenzierung zwischen erlaubten und nicht zugelassenen Anbietern möglich sein wird. Die Glücksspielanbieter haben im Nachgang versucht, das Urteil in der Rechtssache Ince aus dem Sportwettenbereich auch auf andere Glücksspielbereiche zu übertragen. Dem ist die Rechtsprechung jedoch nicht gefolgt<sup>23</sup>. Ebenso gab es in jüngster Zeit auch positive Entwicklungen in der Rechtsprechung, die den Vollzug stützen werden. Gleichwohl werden durch die zahlreichen Gerichtsverfahren die personellen Ressourcen in nicht unerheblichem Umfang gebunden.

---

<sup>20</sup> Vgl. EuGH, U.v. 12.09.2013 – C-660/11; EuGH, U.v. 08.09.2010 – C-410/07.

<sup>21</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung im Anhang unter Kapitel A3.

<sup>22</sup> EuGH, U.v. 04.02.2016 – C-336/14.

<sup>23</sup> z.B. OVG Saarlouis, B.v. 12.05.2016 – 1 B 199/15; OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 02.12.2016 – OVG 1 S 104.15; BayVGH, B.v. 02.03.2017 – 10 CS 16.2149.

Die personelle Ausstattung der Glücksspielaufsichtsbehörden macht ohnehin ein gleichzeitiges Vorgehen gegen alle illegalen Angebote aus Kapazitätsgründen nicht möglich. Zur effektiven Nutzung der vorhandenen Kapazitäten und zur Erzielung einer höheren Vollzugswirksamkeit haben die Länder die AG Aufsicht gegründet, die sich länderübergreifend mit Vollzugsfragen befasst, Lösungen erarbeitet und in der das Vorgehen koordiniert wird. Im Rahmen des dort erarbeiteten Vollzugskonzeptes wird eine Priorisierung des Vorgehens gegen illegale Glücksspielanbieter danach vorgenommen, wie weit das jeweilige Angebot verbreitet ist, wie viele Besucher die jeweilige Internetseite hat, wie hoch der Unternehmensumsatz und die Werbeausgaben sind sowie welches Ausmaß an Gefahren von dem Angebot ausgehen (Vielfalt und Suchtpotential des Angebots, Schwere der Verstöße gegen Spieler- und Jugendschutzmaßnahmen). Bezüglich Sport- und Pferdewetten wird dabei auch berücksichtigt, ob sich der Anbieter um eine Legalisierung im Rahmen des Konzessionsverfahrens bemüht hat oder nicht und ob gewichtige Verstöße gegen materiell-rechtliche Vorschriften vorliegen.

Bei Werbung für unerlaubtes Glücksspiel im Internet erfolgt – möglichst zeitgleich – sowohl ein Einschreiten gegen den werbenden Spielanbieter als auch gegen Dritte (Sportvereine, Zeitschriftenverlage, Gutscheinplattformen, Betreiber von Social-Media-Seiten). Für die Unterbindung von Werbung für unerlaubtes Glücksspiel im privaten Rundfunk besteht aus verfassungsrechtlichen Gründen der Rundfunkfreiheit (Art. 5 GG) eine ausschließliche Zuständigkeit der Landesmedienanstalten. Daher haben die Glücksspielaufsichtsbehörden mit den Landesmedienanstalten gemeinsame Leitlinien zur Zusammenarbeit bei der Aufsicht über Glücksspielwerbung privater Anbieter im privaten Rundfunk und in Telemedien vereinbart, um eine Optimierung des Vorgehens gegen illegale Inhalte zu erreichen. Zudem wird in Fällen fehlender Durchsetzbarkeit eines direkten Vorgehens gegen Glücksspielanbieter das für Maßnahmen zur Unterbrechung von Zahlungsströmen (§§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nummer 4, 9a Abs. 2 Satz 2 GlüStV) zuständige Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport informiert. Auch können die Rechtsfolgen aus den für die Glücksspielaufsichtsbehörden obsiegenden Gerichtsentscheidungen durch einen Betreiberwechsel unterlaufen werden. Da Untersagungsverfügungen personenbezogen sind, muss i.d.R. ein weiteres Untersagungsverfahren eingeleitet werden.

Trotz der soeben dargestellten Vollzugsprobleme wird durch die Gesamtheit der ergriffenen Maßnahmen erreicht, dass mit den vorhandenen personellen und sachlichen Vollzugsmitteln der Ausbreitung unerlaubter Glücksspielangebote in Schwarzmärkten und der Werbung hier-

für soweit wie möglich entgegengewirkt wird. Auch diesen Maßnahmen ist es zu verdanken, dass der Schwarzmarkt in Deutschland mit 18% den weitaus kleineren Teil im Vergleich zum regulierten Markt ausmacht<sup>24</sup>.

Mit Inkrafttreten des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrags wird der Anteil des Schwarzmarktes weiter sinken, weil Sportwetten mangels Konzessionsvergabe bislang rechnerisch noch dem Schwarzmarkt zugerechnet werden.

Die oben beschriebenen Vollzugsprobleme, gerade diejenigen im Internetbereich, bestehen aber nicht nur auf dem Gebiet des Glücksspiels. Deshalb haben das Bundesverfassungsgericht<sup>25</sup> und der EuGH<sup>26</sup> das Bestehen dieser Vollzugsprobleme anerkannt und übereinstimmend die Auffassung vertreten, dass die Rechtskonformität gemeinwohlorientierter gesetzlicher Bestimmungen im Glücksspielbereich dadurch nicht infrage gestellt werden.

Hinsichtlich möglicher Optimierungspotentiale erscheint es überwiegend wahrscheinlich, dass die vollständige Behebbarkeit der Vollzugsprobleme auch künftig schwierig sein wird. Auch in Zukunft werden regulierungsunwillige Anbieter aus dem Ausland illegales Glücksspiel in Deutschland über das Internet anbieten und so versuchen, sich der Regulierung zu entziehen. Wie bislang werden sie dabei versuchen, aus Steuer- und Rechtsasen heraus zu agieren. Dagegen könnte mit einer Verstärkung der personellen und sachlichen Ausstattung der Glücksspielaufsichtsbehörden reagiert werden, um mehrere Anbieter parallel aufgreifen zu können. Nur durch ein zeitnahes und möglichst flächendeckendes Vorgehen wird die „Flucht in den Betreiberwechsel“ unattraktiv. Auch der Abschluss der Regulierung im Bereich Sportwetten wird zur Beruhigung der Rechtsunsicherheiten und damit zur besseren Durchsetzung von Verboten und Werbebeschränkungen führen. Die Glücksspielaufsichtsbehörden konnten in jüngster Zeit Vollzugserfolge auch dadurch erreichen, dass Betreiber von Verbreitungsplattformen im Rahmen eines informatorischen Austausches zur Einhaltung von Werberestriktionen bewegt werden konnten. Dieser Weg sollte konsequent weiterverfolgt werden.

---

<sup>24</sup> Vgl. Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder vom 23.11.2016, S. 4.

<sup>25</sup> BVerfG, U.v. 28.03.2006 - 1 BvR 1054/01.

<sup>26</sup> EuGH, U.v. 08.09.2010 - C-316/07.

#### **A4: Integrität des Sportes**

Nach § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV soll mit dem Staatsvertrag auch den Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs, die mit dem Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten verbunden sind, vorgebeugt werden. Im Evaluationszeitraum hat Deutschland am 18. September 2014 zudem die Konvention des Europarats gegen die Manipulation von Sportwetten (EPAS) unterzeichnet. Ziel der Konvention ist die Schaffung internationaler Standards zur Verhinderung, Aufdeckung und Sanktionierung der Manipulation von Sportwettbewerben. Der Bund hat in diesem Zusammenhang mit den § 265c und § 265d StGB zwei neue Straftatbestände geschaffen, die Sportwettbetrug und die Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben verhindern sollen.

Die Länder<sup>27</sup> haben bereits vor Ratifizierung des Abkommens auf die erforderliche internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Sportwettmanipulationen reagiert und im Rahmen der Fußball Europameisterschaft 2016 für die französische Glücksspielaufsichtsbehörde (ARJEL) einen Ansprechpartner für den Fall benannt, dass verdächtige Aktivitäten auf dem Wettmarkt oder Bestechungsversuche beobachtet werden sollten. Im Hintergrund wurden Meldewege aufgebaut, um im Ernstfall alle notwendigen Behörden der Polizei (u. a. BKA) und der Strafverfolgung einschalten zu können. Über die Gemeinsame Geschäftsstelle wurde ferner der Kontakt zu den privaten Sportwettveranstaltern sichergestellt. Darüber hinaus wurde auch der Kontakt zu den jeweiligen deutschen Sportverbänden hergestellt. Ähnliches wurde bzw. wird im Rahmen der Handball Weltmeisterschaft der Herren im Januar 2017 und bei der Eishockey Weltmeisterschaft im Mai 2017 organisiert.

Diese Bemühungen müssen konsequent weiterverfolgt werden. Es wird deshalb zu erwägen sein, wie die Europaratskonvention weiter mit Leben gefüllt werden kann und wie insbesondere die in Art. 13 der Konvention geforderte nationale Plattform aufgebaut werden kann. Deshalb haben die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder in Absprache mit dem Bundesministerium des Innern und dem French Institute for International and Strategic Affairs (IRIS) am 3. April 2017 das Precrimbet Seminar Deutschland organisiert. Daran haben nicht nur Vertreter der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden teilgenommen, sondern auch Vertreter der Landeskriminalämter, der Staatsanwaltschaften, des organisierten Sports, der Sportwettveranstalter sowie Transparency International. Der dabei angestoßene Dialog zur Errichtung einer nationalen Plattform muss weiter geführt werden. Aus Sicht der Länder wäre z.B. die Schaffung einer weiteren ländereinheitlichen Zuständigkeit oder die Nutzung vor-

---

<sup>27</sup> Die Federführung hat das Land Sachsen-Anhalt übernommen.

handener Strukturen wie bei der EURO 2016 denkbar. Hier muss auch die konkrete Ratifizierung abgewartet werden. Auf jeden Fall sollte eine klare Aufgabenzuweisung erfolgen, damit die Plattform national wie international als Ansprechpartner und Informationsdrehscheibe auftreten kann.

Der Sportbeirat hat sich im Rahmen der Evaluierung mit zwei Stellungnahmen<sup>28</sup> beteiligt und dabei insbesondere auf die Bemühungen des organisierten Sports zur Sicherung der Integrität des Sports verwiesen, die von den Glücksspielaufsichtsbehörden begrüßt werden. Wie der Sportbeirat in seinen beiden Stellungnahmen zur Evaluation am Beispiel des Fußballs ausgeführt hat, ergreift der Sport zahlreiche Präventionsmaßnahmen, um der Wettmanipulation vorzubeugen. Die Deutsche Fußball Liga (DFL) hat u.a. im Mai 2011 einen Ombudsmann benannt, der für Spieler und ihre Eltern, Trainer, Betreuer und Clubmitarbeiter sowie Schiedsrichter im Bereich Spielmanipulation ein unabhängiger Ansprechpartner sein soll. Seit der Spielzeit 2014/2015 sind die Nachwuchsleistungszentren der Clubs als Voraussetzung für die Lizenzierung verpflichtet, ab der Altersklasse U16 einmal jährlich Schulungen zur Prävention von Spielsucht und Spielmanipulation durchzuführen. Im Übrigen arbeiten die DFL und der DFB mit der Sportradar AG zusammen, um auffällige Wettmuster und Quotenverläufe erkennen zu können. Schließlich sieht auch die Rechts- und Verfahrensordnung des DFB in § 1 Nr. 2 Abs. 1 ein absolutes Wettverbot für Spieler, Trainer und Funktionäre vor, was sich mit dem gesetzlichen Wettverbot in § 21 Abs. 3 Satz 2 GlüStV insoweit deckt. Danach ist es Spielern, Trainern und Funktionären untersagt, 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. Daneben sind sie auch dazu verpflichtet, nicht allgemein zugängliches Sonderwissen nicht zur Verfügung zu stellen. Verstöße werden dabei durch die Schiedsgerichtsbarkeit des DFB geahndet.

Die Forderung des organisierten Sports nach einer Lockerung des Verbots von Werbung für Sportwetten unmittelbar oder während einer Live-Übertragung für dieses Sportereignis ist aus Sicht der Glücksspielaufsichtsbehörden kritisch zu sehen. Zusammen mit dem Verbot von Livewetten in § 21 Abs. 4 Satz 2 GlüStV dient dieses Werbeverbot in § 5 Abs. 3 Satz 3 GlüStV dazu, zusätzlich werbliche Anreize für das Glücksspiel zu begrenzen. Gerade die Spannung und die Begeisterung während des Sportereignisses soll nicht zugunsten des

---

<sup>28</sup> Vgl. dazu die beiden Stellungnahmen des Sportbeirats im Anhang unter Kapitel A4.



Glücksspiels ausgenutzt werden. Dagegen besteht insoweit Einigkeit, dass der Inhalt zulässiger Wettangebote in enger Abstimmung mit dem organisierten Sport bestimmt werden muss. Dem tragen z.B. jetzt schon die Leitlinien zum Vollzug im Bereich Sportwetten während des laufenden Konzessionsverfahrens Rechnung, indem bei der Festlegung des zulässigen Wettprogramms sportartbezogen und unter Berücksichtigung der einschlägigen Regeln des Sports vorgegangen wird.

#### **A5: Spieler- und Jugendschutz im Internet**

Der Spieler- und Jugendschutz im Internet ist ein wichtiges Ziel des Glücksspielstaatsvertrags. Mit der speziell auf diesen Vertriebsweg ausgerichteten Regelung des § 4 Abs. 5 GlüStV reagiert der Gesetzgeber auf dessen besondere Gefahren. Dazu gehört u.a. der sichere Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler sowie die Begrenzung des Höchsteinsatzes pro Monat auf 1.000 EUR<sup>29</sup>.

Der Ausschluss gesperrter Spieler erfolgt durch einen Abgleich mit dem übergreifenden Sperrsystem. Mit Inkrafttreten des Staatsvertrags wurden die Spielbanken und die Veranstalter nach § 10 Abs. 2 GlüStV verpflichtet, ein übergreifendes Sperrsystem zu unterhalten, das zentral von der zuständigen Behörde eines Landes geführt wird (§ 23 Abs. 1 Satz 1 GlüStV). Dieses Sperrsystem ist mittlerweile in Betrieb und hat zu seinem Start aus dem bisherigen Zentralen Sperrsystem der Deutschen Spielbanken (ZSDS) 25.626 Sperreinträge übernommen. Davon entfielen ca. 88,6 % auf Selbstsperrungen und ca. 11,4 % auf Fremdsperrungen. Im Jahr 2014 kamen 2.934 Neueinträge hinzu, im Jahr 2015 1.855 und im Jahr 2016 1.340. Aktuell (Stand 22.2.2017) sind 33.489 aktive Sperrungen eingetragen. Mangels Konzessionsvergabe im Sportwettenbereich konnten die Vermittler und Veranstalter von Sportwetten noch nicht flächendeckend angeschlossen werden. Dies wird erst mit Umsetzung des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrags möglich sein und voraussichtlich mit einer weiteren Erhöhung der zu verwaltenden Sperrungen einhergehen.

Anders als im Bereich der Pferdewetten, konnten im Evaluationszeitraum mangels Konzessionsvergabe bzgl. Sportwetten keine Erfahrungen mit dem monatlichen Einsatzlimit und evtl. behördlich erlaubten Abweichungen gemacht werden. Wegen der spezifischen Besonderheiten des Pferdewettensektors wurden abweichende Einsatzlimits unter strengen

---

<sup>29</sup> Vgl. zur Sicherstellung des Jugendschutzes im Internet und den Einsatzlimits die Ausführungen in Kapitel D.

Auflagen für einen befristeten Zeitraum genehmigt<sup>30</sup>. Bislang haben nur wenige Spieler von der Möglichkeit eines erhöhten Einsatzlimits Gebrauch gemacht. Es konnten keine negativen Auffälligkeiten im Spielverhalten beobachtet werden. Allerdings konnten dafür nur die Kunden eines einzelnen Erlaubnisnehmers ausgewertet werden, da nur bei diesem Anbieter das auferlegte Monitoring hinreichend lange durchgeführt wurde. Deshalb muss die Beobachtung und Kontrolle des Spielverhaltens weitergeführt werden, um die Gefährlichkeit bzw. eine mögliche sinnvolle Kanalisierungswirkung erhöhter Einsatzlimits im Bereich Pferdewetten besser einschätzen zu können.

Die bisherigen Studien über die allgemeine Wirksamkeit von Spielersperren zeigen trotz aller Schwierigkeiten, dass sich Spielersperren positiv auf die Lebensqualität auswirken, den Spieldruck verringern und die Symptome des problematischen bzw. pathologischen Spielverhaltens abmildern können<sup>31</sup>. In einer Umfrage in 14 Bundesländern, an denen 190 Fachberaterinnen und Fachberater aus Suchthilfeeinrichtungen teilgenommen haben, haben diese ganz überwiegend Selbstsperrungen als hilfreiches und einfach anwendbares Mittel eingeschätzt sowie mehrheitlich vertreten, dass die Spielersperre oftmals der Anlass war, professionelle Suchthilfe in Anspruch zu nehmen. Im Wesentlichen ist das Sperrsystem ein wichtiger und zentraler Baustein des Spielerschutzes, an dem festgehalten werden sollte.

Aus dem Kreis der Normadressaten wurden aber auch Teile der bisherigen Regelungen kritisch gesehen, insbesondere, dass es keine Rechtsgrundlage für befristete Sperren gibt. Nach § 8 Abs. 3 Satz 1 GlüStV beträgt die Sperre mindestens ein Jahr und nach § 8 Abs. 5 Satz 1 GlüStV kann nach diesem Jahr die Sperre nur auf schriftlichen Antrag des Spielers aufgehoben werden. Im Übrigen sind Spielbanken und Veranstalter von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential nach § 8 Abs. 2 GlüStV verpflichtet, Spieler unter den dort genannten Voraussetzungen zu sperren. Dies führt regelmäßig dazu, dass im Rahmen eines Sperraufhebungsverfahrens kumulativ eine Unbedenklichkeitsbestätigung eines unabhängigen Gutachters (psychologischer/ärztlicher Psychotherapeut) und der Nachweis geordneter wirtschaftlicher Verhältnisse erbracht werden muss. Dabei ist es wohl wissenschaftlich höchst umstritten, ob die Feststellung, jemand sei nicht bzw. nicht mehr spielsuchtgefährdet, überhaupt möglich ist<sup>32</sup>. Die AG Suchthilfe kommt deshalb in ihrer Stellungnahme zu dem Ergebnis, dass dadurch die Gefahr einer lebenslangen Sperre besteht,

---

<sup>30</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung im Anhang unter Kapitel A5.

<sup>31</sup> „Internationaler Kenntnisstand von Spielersperren“, Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung im Anhang unter Kapitel A5.

<sup>32</sup> Vgl. dazu die Stellungnahme der Staatlichen Lotterieverwaltung Bayern vom 12.12.2016 im Anhang unter Kapitel A5.

was wiederum eine abschreckende Wirkung entfalten könnte. Auch der Fachbeirat Glücksspielsucht empfiehlt die Entwicklung einheitlicher Kriterien für die Aufhebung von Sperrern. In Zukunft muss deshalb im Austausch mit Suchtexperten erwogen werden, welche regulatorischen Maßnahmen für eine standardisierte Aufhebung von Spielersperren ergriffen werden können und wie der Zugang zum Sperrsystem mittels niedrighschwelliger Sperr- und Aufhebungsmöglichkeiten weiter verbessert werden kann.

### **A6 Geldwäscherecht und Steuerpflicht**

Als eines von in § 1 GlüStV aufgeführten gleichrangigen Zielen verfolgt der Staatsvertrag weiter die Abwehr der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität, wozu u.a. auch Geldwäsche zählt. Nach derzeitigem Rechtsstand sind deshalb Spielbanken sowie Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Internet Verpflichtete nach dem Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG)<sup>33</sup>. Sie müssen umfangreiche Sorgfaltspflichten (§§ 3 bis 7 GwG), Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten (§ 8 GwG) und die Pflicht zur Implementierung besonderer interner Sicherungsmaßnahmen (§ 9 GwG) erfüllen, wozu auch die Bestellung eines Geldwäschebeauftragten gehört. Insbesondere sind sie unter bestimmten Voraussetzungen dazu verpflichtet, den Spieler zu identifizieren<sup>34</sup>. Im Zuge der Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie<sup>35</sup> ist im Glücksspielbereich mit einer weiteren Ausweitung der Geldwäscheverpflichteten, insbesondere im terrestrischen Vertrieb zu rechnen<sup>36</sup>. Allgemein hängt die Eignung eines Glücksspiels zu Zwecken der Geldwäsche davon ab, ob ein Gewinn durch eine Quittung nachgewiesen werden kann, wie hoch die durchschnittliche Auszahlungsquote ist und ob die Möglichkeit zur anonymen Spielteilnahme besteht.

In geldwäscherechtlicher Hinsicht haben sich Spielbanken als eher unauffällig erwiesen, weil dort keine Quittungen über Gewinne ausgestellt werden und somit kein Nachweis über die Legalität des gewonnenen Geldes geführt werden kann. Im Übrigen steht der Spielbetrieb unter ständiger offener und verdeckter Aufsicht der Finanzbehörden. Im Evaluationszeitraum sind aus diesem Bereich bei der beim BKA angesiedelten Financial Intelligence Unit (FIU) zwischen 22 und 52 Verdachtsmeldungen pro Jahr eingegangen. Aus dem Kreis der Anbieter und Vermittler von Glücksspielen im Internet hat die FIU im Evaluationszeitraum keine einzige Verdachtsmeldung erreicht. Dies erscheint höchst fragwürdig und könnte darauf zurückzuführen

---

<sup>33</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 12 GwG.

<sup>34</sup> Bei Online-Angeboten ist stets zu identifizieren; bei Spielbanken, wenn Spielmarken im Wert von 2.000 EUR oder mehr gekauft werden (vgl. § 9b Abs. 1 Satz 1 bzw. § 3 Abs. 3 Satz 1 GwG).

<sup>35</sup> Richtlinie (EU) 2015/849

<sup>36</sup> Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 23.02.2017; BR-Drucks. 182/17.

ren sein, dass insbesondere nicht nach deutschem Glücksspielrecht erlaubte bzw. konzessionierte Anbieter die Rechtsansicht vertreten, die Vorschriften des GwG seien auf sie nicht anwendbar<sup>37</sup>. Diesbezüglich wird mit dem Abschluss der Regulierung des Sportwettenmarktes durch den Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und der damit einhergehenden Konzessionierung weiter Klarheit geschaffen. Im Übrigen sieht auch der neue Gesetzesentwurf zum GwG eine dementsprechende Klarstellung vor<sup>38</sup>. Weil bei über das Internet angebotenen Glücksspielen spezifische Geldwäschegefahren bestehen, haben die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen Hinweise zur Auslegung und Anwendung des Sonderregimes zur Geldwäschebekämpfung im Bereich des Online-Glücksspiels erarbeitet<sup>39</sup>. Dadurch wurde eine Synchronisierung der glücksspielrechtlichen und geldwäscherechtlichen Vorschriften und somit ein gleichmäßiger Vollzug gewährleistet.

Was die Erfüllung der steuerrechtlichen Pflichten angeht, ist das Bild noch uneinheitlich.

Hinsichtlich der Steuer für im Inland veranstaltete öffentliche Lotterien und Ausspielungen sind nach § 17 Abs. 1 RennwLottG 20 vom Hundert des planmäßigen Preises (Nennwert) sämtlicher Lose als Steuer fällig. Für Sportwetten, die keine Rennwetten im Sinne des Abschnitt I des RennwLottG sind, werden nach § 17 Abs. 2 RennwLottG 5 vom Hundert des Nennwertes der Wettscheine bzw. des Spieleinsatzes fällig, wenn die Sportwetten im Inland veranstaltet werden oder der Spieler seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt, seine Geschäftsleitung oder seinen Sitz im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat und sich bei Abschluss des Wettvertrages nicht im Ausland aufhält. Nach dem Bericht der Bundesregierung vom 15. März 2016 an den Deutschen Bundestag zu „Wirkungen der Neuregelung des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten“ waren zum damaligen Zeitpunkt 79 inländische und ausländische Sportwettanbieter in Deutschland steuerlich erfasst. Die Entwicklung stellt sich wie folgt dar:

	Lotteriesteuer <sup>40</sup> (Mio. EUR)	Sportwettsteuer(Mio. EUR)
2012	1.341,8	84,13 <sup>41</sup>
2013	1.444,2	188,71
2014	1.441,3	225,68
2015	1.466,0	240,35
2016	1.495,6	306,68

<sup>37</sup> Vgl. dazu aus der Literatur: Achteik, in: Herzog, Geldwäschegesetz, 2. Auflage 2014, § 9a. Rn. 2.

<sup>38</sup> Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 23.02.2017; BR-Drucks. 182/17, Seite 117.

<sup>39</sup> [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales\\_Finanzmarkt/2014-07-30-online-gluecksspiel-anlage.pdf;jsessionid=C0E4DAD0DC5E59E992511F7CE9460620?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/2014-07-30-online-gluecksspiel-anlage.pdf;jsessionid=C0E4DAD0DC5E59E992511F7CE9460620?__blob=publicationFile&v=3)

<sup>40</sup> Quelle: Steuerstatistik des Bundesministeriums der Finanzen.

<sup>41</sup> Ab 01.07.2012.

Schwieriger gestaltet sich die Lage im Bereich der Umsatzsteuer bei Online-Casinos und Zweitlotterien. Unabhängig davon, dass es sich bei beiden um nicht erlaubnisfähige Glücksspielarten handelt, unterliegen sonstige Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt, der Umsatzsteuer. Bei den von Online-Casinos und Online-Zweitlotterien erbrachten Leistungen handelt es sich regelmäßig um sonstige auf elektronischem Weg erbrachte Dienstleistungen, die die Voraussetzungen nach Artikel 7 sowie Anhang I der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 des Rates vom 15. März 2011 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem – MwStVO – erfüllen. Somit sind die von Online-Casinos und Online-Zweitlotterien auf elektronischem Weg erbrachten sonstigen Leistungen an nicht-unternehmerisch tätige Spieler in Deutschland im Inland umsatzsteuerbar. Für die Besteuerung ist es unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes ganz oder zum Teil erfüllt, gegen ein gesetzliches Gebot oder Verbot oder gegen die guten Sitten verstößt (§ 40 AO). Die Umsatzsteuerpflicht besteht demnach unabhängig davon, ob die Online-Casinos bzw. Zweitlotterien in Deutschland glücksspielrechtlich erlaubt sind oder nicht. Behauptungen von kommerziellen Glücksspielanbietern, dass durch die derzeitige Glücksspielregulierung (keine Erlaubnis für Online-Casinos etc.) dem Staat Steuereinnahmen im mehrstelligen Millionen Euro Bereich entgehen, sind demnach insoweit unzutreffend, als die Steuerpflicht unabhängig von einer Erlaubnis besteht.

Über die Anzahl der erfassten Anbieter und die daraus resultierenden Einnahmen konnten keine Angaben gemacht werden, da die Daten von der Finanzverwaltung nicht gesondert erhoben werden (z.B. keine gesonderte Gewerbekennzahl für im Ausland ansässige Online-Casinos und Online-Zweitlotterien) bzw. die vorhandenen Daten wegen des Steuergeheimnisses nach § 30 AO nicht offenbart werden konnten.

Im Übrigen ist die Frage der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage von auf elektronischem Weg (§ 3a Abs. 5 UStG) im Rahmen von Online-Glücksspielen erbrachten Leistungen im Kreis der obersten Finanzbehörden noch klärungsbedürftig. In Betracht kommen der Bruttospielertrag oder die Spieleinsätze. Das Bayerische Landesamt für Steuern hat in einer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die umsatzsteuerliche Bemessungsgrundlage bei auf elektronischem Weg erbrachten sonstigen Leistungen (z.B. Online-Glücksspiel) nach § 10 Abs. 1 UStG alles ist, was der Leistungsempfänger aufwendet, um die Leistung zu erhalten, abzüglich der Umsatzsteuer. Dies spricht aus Sicht der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden für die Spieleinsätze als Bemessungsgrundlage<sup>42</sup>. Im Übrigen haben die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden im Nachgang zur Jahrestagung 2016 der Glücksspielreferenten

---

<sup>42</sup> Nach Ansicht von Schleswig-Holstein sind auch die steuerrechtlichen Grundprinzipien einzuhalten.

der Innen- und Finanzministerien der Länder darauf hingewiesen, dass die EU-Kommission in der Expertengruppe Glücksspiel durch Vertreter der GD TAXUD<sup>43</sup> auf die Beratungen des VAT<sup>44</sup>-Komitees Bezug genommen hat. Das Komitee geht in seinen Richtlinien (VAT Guidelines) davon aus, dass bei Glücksspielen im Internet, wo die Spieler gegeneinander um den Gewinn spielen und der Veranstalter für seine Dienstleistung nur eine Kommission oder Gebühr erhält, letztere die Bemessungsgrundlage für die Besteuerung darstellt. Bei allen anderen Online-Glücksspielen geht das VAT Komitee (fast einstimmig) davon aus, dass der Einsatz der Spieler der Bemessung der Umsatzsteuer zugrunde gelegt werden muss, es sei denn, dem Veranstalter sei durch Gesetz oder durch Verwaltungsakt eine bestimmte Ausschüttungsquote vorgeschrieben. Aus Sicht der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden besteht in Deutschland weder durch Gesetz, noch Verwaltungsakt, noch technisch bedingt eine solche bestimmte oder gar „natürliche“ Ausschüttungsquote.

Aus diesen Gründen bleibt die endgültige Klärung der Frage nach der Bemessungsgrundlage abzuwarten. Selbst wenn man die geringeren Bruttospielerträge aus dem Jahr 2015 zur Grundlage machen würde (1.288 Mio. EUR im Bereich Online-Casino und Poker bzw. 246 Mio EUR im Bereich Zweitlotterien), würde sich für Online-Casinos und Poker eine Umsatzsteuerpflicht von 206 Mio. EUR und für Zweitlotterien von 39 Mio. EUR ergeben. Mangels gesonderter Datenerfassung bzw. wegen des Steuergeheimnisses konnte nicht überprüft werden, ob und in welchem Umfang die Anbieter ihrer Steuerpflicht nachkommen. Tatsache ist, dass die Frage nach der richtigen Bemessungsgrundlage noch klärungsbedürftig ist, obgleich es sich um ein sehr ertragreiches Segment handeln dürfte. Es steht deshalb zu vermuten, dass die Anbieter nicht nur glücksspielrechtliche, sondern auch steuerrechtliche Vorschriften missachten und dafür ihren Unternehmenssitz im Ausland nutzen. Hier wären wirksame Vollzugsmaßnahmen von der zuständigen Finanzbehörde zu prüfen.

Um Steuerhinterziehung wirksamer bekämpfen zu können, wird daneben zu erwägen sein, ob und inwieweit künftig eine zu § 26 RennwLottG vergleichbare Regelung zum Austausch von Erkenntnissen mit den Finanzbehörden für alle Glücksspielarten geschaffen wird.

## **B. Soziale und ökonomische Analyse**

### **B1: Schwarzmarktbekämpfung und Kanalisierung**

Die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden haben seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages bestimmte Kennzahlen bei den legalen Anbietern erhoben und eine Beobachtung des

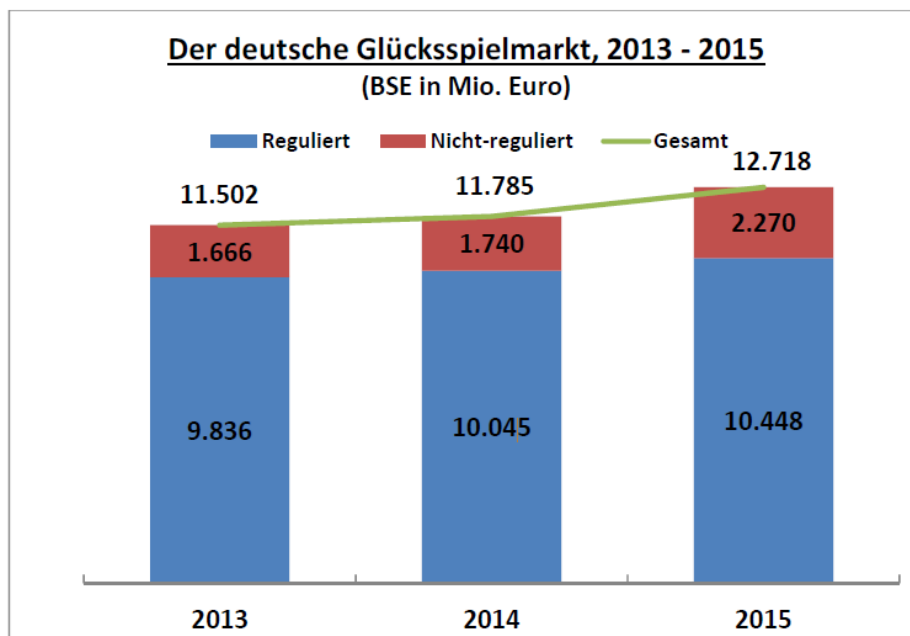
---

<sup>43</sup> Generaldirektion Steuern und Zollunion.

<sup>44</sup> value-added tax (Mehrwertsteuer).

nicht regulierten Marktes in Auftrag gegeben. Einhelligen internationalen Standards folgend, wurden bei der ökonomischen Analyse die Bruttospielerträge (Einsätze abzüglich der Gewinnauszahlungen) zugrunde gelegt. Die Bruttospielerträge geben einerseits das Marktvolumen aus Sicht der Anbieter wieder, andererseits bilden sie aber auch die Nettoverluste der Spieler ab. Bruttospielerträge werden in allen Glücksspielsektoren gemessen und nicht – mit teils schwankenden Größen wie Auszahlungsquoten oder Rohertragsmargen – hochgerechnet. Dieses Maß stellt daher eine zuverlässige und die für die Darstellung des Glücksspielmarktes übliche Kennzahl dar.

Der deutsche Glücksspielmarkt 2015 setzt sich zu 82 % aus regulierten Angeboten und zu 18 % aus nicht-regulierten Angeboten zusammen. Die 18 % enthalten bislang noch den Bereich der Sportwetten mit ca. 6 %. Der Gesamtmarkt ist in den letzten beiden Jahren um insgesamt 1.216 Mio. Euro bzw. 10,6 % gewachsen. Gleichzeitig haben sich in diesem Zeitraum die beiden Teilmärkte unterschiedlich stark entwickelt. Während der regulierte Markt in den letzten zwei Jahren um 6,2 % gestiegen ist, kam es im nicht-regulierten Markt in derselben Zeitspanne zu einem Anstieg von 36,2 %. Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass sich zwischen den Jahren 2013 und 2015 drei Prozentpunkte des Marktes in Richtung Schwarzmarkt verschoben haben, wobei das Wachstum maßgeblich im Jahr 2015 stattfand.



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden.

Den größten Anteil im regulierten Markt – bezogen auf 2015 – haben die Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten mit 51 %. Die staatlichen Lotterien und Sportwetten des DLTB besitzen einen Marktanteil von 36 %, wobei davon rund 98 % von den Lotterien getragen wer-

den. Der Anteil der Umsätze, die durch das Internet eingenommen werden, ist im regulierten Markt weiterhin gering. Im Verhältnis zu den gesamten Bruttospielerträgen hat der Online-Vertrieb einen Anteil von 2,9 %. Das bedeutet, dass das Volumen im regulierten Markt nach wie vor größtenteils im stationären Vertrieb gemacht wird.

Die größten Anteile am nicht-regulierten Markt – bezogen auf 2015 – haben der Sektor Online-Casino mit einem Anteil von 51 % und die privaten Sport- und Pferdewetten mit einem Anteil von 32 %. Nicht erlaubnisfähige Lotteriewetten (sog. „Zweitlotterien“) haben einen Anteil von 11 %. Im nicht-regulierten Markt konnten, mit Ausnahme von Online-Poker, in allen Segmenten Zunahmen festgestellt werden. Online-Casino sowie Sport- und Pferdewetten wuchsen um 430 Mio. Euro (+58%) bzw. 78 Mio. Euro (+12%) gegenüber dem Vorjahr. Ebenso legten Zweitlotterien mit 48 Mio. Euro (+24%) deutlich zu. Hingegen hält der seit einigen Jahren zu beobachtende Rückgang bei Online-Poker weiter an. Dieses Segment sank im Jahr 2015 um 26 Mio. Euro (-17%) gegenüber dem Jahr 2014 und hatte 2015 einen Anteil von lediglich 5 %.

Eine detaillierte ökonomische Analyse des deutschen Glücksspielmarktes enthalten die jeweiligen Jahresberichte 2014 und 2015 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (vgl. Kapitel B1 im Anhang).

## **B2: Auswirkungen u.a. des Internetglücksspiels auf Spieler**

Auf Basis der aktuellsten Untersuchungen zu Glücksspielen und problematischem bzw. pathologischem Glücksspielverhalten wird laut IFT die Anzahl der Personen mit pathologischem Glücksspielverhalten auf 218.000 (Minimalschätzung: 134.000, Maximalschätzung: 416.000) und die Anzahl der Personen, bei denen ein problematisches Glücksspielverhalten vorliegt, auf 212.000 (Minimalschätzung: 103.000, Maximalschätzung: 345.000) geschätzt. Untersuchungen haben gezeigt, dass das Spielen an Geldspielautomaten unter den hilfeschuchenden Personen am meisten präferiert wird. In dieser Zielgruppe haben in den vergangenen Jahren Sportwetten (online und offline) sowie andere Spiele im Internet (wie z.B. Casinospiele) an Bedeutung gewonnen. Anhand des vorhandenen Datenmaterials kann nicht beurteilt werden, worauf dies zurückzuführen ist (unzureichende rechtliche Regelung, Zunahme des Angebots, Zeitgeistphänomene, vermehrte Nutzung des Internets).<sup>45</sup>

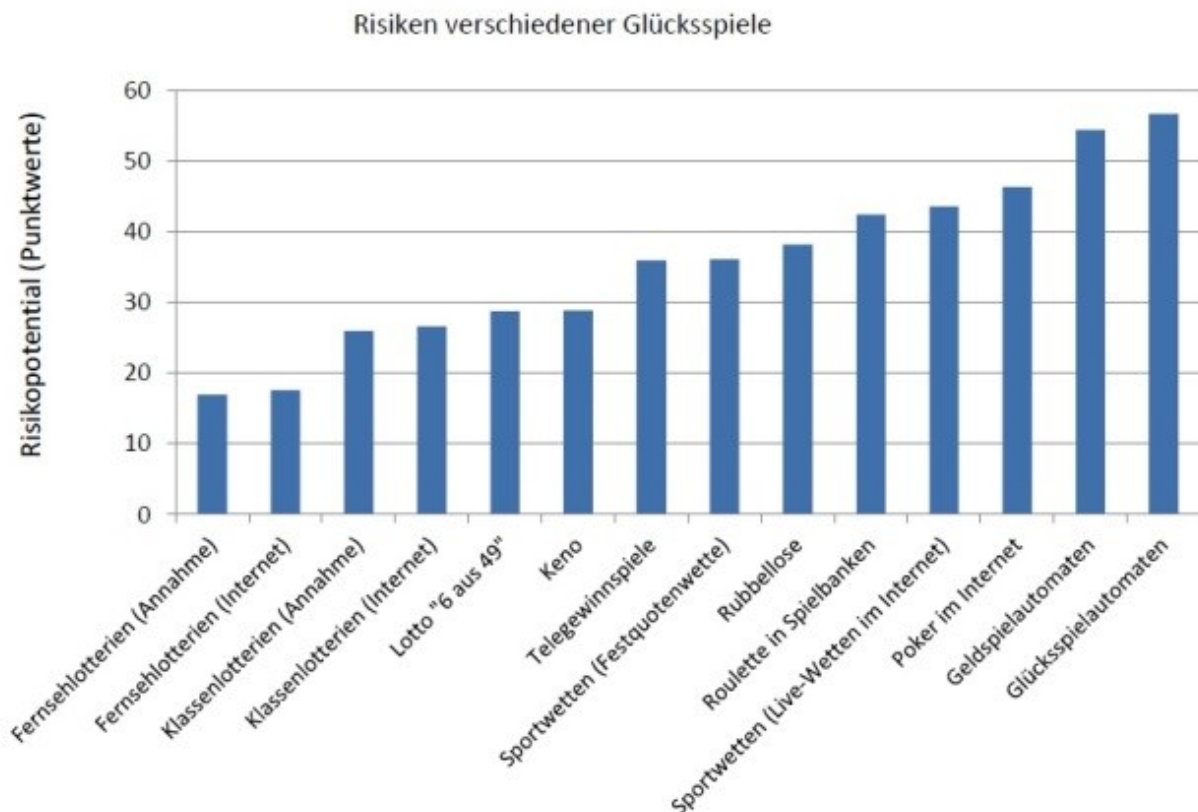
Die Forschung zum Risikopotential von Glücksspielen bewertet mit hoher Übereinstimmung das Spielen an Geldautomaten, gefolgt von Sportwetten und Poker – zumeist im Internet – als die Glücksspiele mit den höchsten Risiken für die Entwicklung eines problematischen Glücksspielverhaltens. Als Risikofaktoren wurden insbesondere eine kurze Spieldauer mit

---

<sup>45</sup> Siehe Stellungnahme des IFT vom 3.04.2017, im Anhang unter Kapitel B2.



schneller Spielabfolge, eine unmittelbare Gewinnermittlung, spannungserzeugende Effekte und, insbesondere für Spiele im Internet, eine ständige Verfügbarkeit in einer vollkommen anonymen Umgebung ermittelt. Unklar ist jedoch, ob Online-Glücksspiele problematisches Verhalten fördern oder ob Personen mit problematischem Verhalten eher Online-Glücksspiele nutzen. Hierzu fehlen vergleichende Studien.<sup>46</sup>



Quelle: Einschätzung des Risikos verschiedener Glücksspiele anhand von Risikomerkmale  
(Meyer et al., 2010; Abb. 1, S. 411).

Aus den Studien zu den Wechselwirkungen bei der Nutzung von Glücksspielen, die entstehen, wenn das existierende Angebot sich verändert, z.B. durch Beschränkung oder Ausbreitung des Angebots oder Steigerung der Attraktivität, lassen sich für Deutschland relevante und belastbare Schlussfolgerungen nur schwer ableiten, da die Befundlage sehr inkonsistent und ausschließlich kontextabhängig interpretierbar ist. Grundsätzlich kann man annehmen, dass in Ländern mit hohen Glücksspielrestriktionen nach Erweiterung des Angebots sowohl die Prävalenz der Spielerinnen und Spieler als auch der Umfang pathologischen Glücksspiels zunehmen. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass nach einiger Zeit eine „Marktsättigung“ erreicht wird und weder die Zahl der Glücksspielerinnen und Glücks-

<sup>46</sup> Siehe Stellungnahme des IFT vom 3.04.2017, im Anhang unter Kapitel B2.

spieler noch die der Personen mit einem pathologischen Glücksspielverhalten signifikant zunimmt. Kommt ein hochattraktives, deutlich „interessanteres“ Glücksspiel auf den Markt, stellt dies für die Teilgruppe vulnerabler Personen ein möglicherweise höheres Risiko dar. In Bezug auf den Kanalisierungsauftrag bzw. auf die Substitution von risikoreichen durch risikoarme Glücksspiele konnten in der nationalen sowie internationalen Literatur keine hinreichenden Beweise für den Erfolg dieser Maßnahme gefunden werden<sup>47</sup>. Es besteht weiterer Forschungsbedarf, bevor die Komplementär- bzw. Substitutionseffekte richtig verstanden werden können und sich spezifische Handlungsempfehlungen daraus ableiten lassen.<sup>48</sup>

In seinem Tätigkeitsbericht 2015 hat der Fachbeirat zum einen darauf hingewiesen, dass jeder zehnte Heranwachsende der Gruppe der aktuellen Sportwetter angehört. Eine Verlagerung von Glücksspiel- und Wettaktivitäten ins Internet ist dabei festzustellen. Grund hierfür dürfte sein, dass Jugendliche im Internet mit zahlreichen verlockenden Werbebotschaften, auch zu Sportwetten, konfrontiert werden und Jugendschutzbestimmungen besonders leicht umgangen werden können. Hinzu kommt die höhere Risikofreudigkeit der Jugendlichen, die Tatsache, dass Minderjährige leicht Geldkarten erwerben können, die gute Ausstattung der Jugendlichen mit mobilen Endgeräten und das Fehlen von Hürden für den Zugang zu Online-Glücksspiele-Angeboten.<sup>49</sup> Zum anderen hat der Fachbeirat auf den Zusammenhang von Internetspielen ohne Geldeinsatz und Glücksspielen aufmerksam gemacht. Erste Kontakte mit Glücksspielen erfolgen zunehmend in „virtuellen Räumen“ oder über so genannte simulierte Glücksspiele als digitale interaktive Glücksspielaktivitäten, die keinen direkten Einsatz von Geld erfordern, aber ansonsten aufgrund des Einsatzes von virtueller Währung und des als zufallsbedingt wahrgenommenen Spielausgangs strukturell identisch mit klassischen Glücksspielformaten sind.<sup>50</sup> Dieser Bereich müsse stärker in den Blick genommen werden.

### **B3: Gewerbliches Spiel – Auswirkungen der Regelungen des GlüStV**

Die Änderung des am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrages sah erstmals auch Regelungen für den Bereich der Spielhallen vor. Insbesondere

- die Einführung von Abstandsgeboten zwischen Spielhallen und
- das Verbot von Mehrfachkonzessionen

---

<sup>47</sup> Meyer, G.: Konsequenzen für das Suchtgefährdungspotential von Lotto 6aus49 bzw. äquivalenten Lotterieangeboten im Markt bei Freigabe der Veranstaltung für mehrere Anbieter. Gesundheitswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Deutschen Lotto- und Totoblocks (2016).

<sup>48</sup> Siehe Stellungnahme des IFT vom 3.04.2017, im Anhang unter Kapitel B3.

<sup>49</sup> Fachbeirat Glücksspielsucht: Tätigkeitsbericht 2015, im Anhang unter Kapitel A5.

<sup>50</sup> Fachbeirat Glücksspielsucht: Tätigkeitsbericht 2015, im Anhang unter Kapitel A5.

haben maßgeblich dazu beigetragen, die äußerst dynamische Entwicklung bei den Spielhallen, die die Kohärenz der Glücksspielrechtlichen Regelungen in Frage gestellt hat, zum Stillstand zu bringen. Dass bislang nur wenige Spielhallen tatsächlich geschlossen worden sind, liegt an der Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 S. 2 GlüStV, der aus Gründen des verfassungsrechtlich verbürgten Bestandsschutzes vorsieht, dass für Spielhallen, die bereits vor Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages bestanden, die Abstandsgebote und das Verbot der Mehrfachkonzessionen erst ab 1. Juli 2017 greifen.

Die zentralen spielhallenrechtlichen Regelungen wurden von verschiedenen Landesverfassungsgerichten bestätigt. Auch die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, zuletzt das Bundesverwaltungsgericht<sup>51</sup>, haben sich dieser Einschätzung angeschlossen. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 7. März 2017 (verbundene Verfahren 1 BvR 1314/12 u.a.) alle Verfassungsbeschwerden gegen spielhallenbezogene Regelungen der Länder Bayern, Berlin und Saarland vollumfänglich zurückgewiesen.

## **C. Berichterstattung**

### **C1: Vollzug (einschließlich möglicher Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts)**

Auf der MPK vom 28. Oktober 2016 wurde den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Auftrag erteilt, näher zu prüfen und zu berichten, wie der Vollzug gegen illegale Online-Glücksspielangebote kurz- und mittelfristig nachhaltig verbessert werden kann und inwieweit perspektivisch die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) zur weiteren Stärkung des Vollzugs in diesem Bereich beitragen kann. Als Anhang C1 ist der ausführliche Bericht über die erfolgte Prüfung angeschlossen.

Bislang ist für den Vollzug gegen illegale Online-Glücksspielangebote keine länderübergreifende Zuständigkeit vorgesehen. Die Länder versuchen, durch Absprachen von Leitlinien und Koordinierung ihres Vorgehens den Vollzug zu vereinheitlichen und effizienter zu machen, stoßen dabei aber an Grenzen, deren unter A3 aufgezeigte Ursachen nur bedingt durch eine Zentralisierung der Zuständigkeit behoben werden können.

Gleichwohl ist teilweise eine Stärkung des Vollzuges bei illegalen Online-Glücksspielangeboten mit einer Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung möglich. Unabhängig davon, ob eine Zentralisierung im Wege einer Aufgabenzuschreibung nach § 9a GlüStV durch Schaffung einer neuen länderübergreifenden Zuständigkeit unter Beibehaltung

---

<sup>51</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung im Anhang unter Kapitel B3.

des Glücksspielkollegiums oder durch Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts erfolgt, hat diese Vorteile, aber auch Risiken:

<u>Vorteile</u>	<u>Risiken</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spezialisierung der zentral zuständigen Stelle auf den Bereich illegales Online-Glücksspiel und den Vollzug von Maßnahmen</li> <li>• Einheitliches Vorgehen gegen illegale Angebote</li> <li>• Bündelung von Spezialisten an einer Stelle statt in allen Ländern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vernachlässigung möglicherweise bestehender Länderbesonderheiten, die eine zentral zuständige Stelle nicht notwendigerweise berücksichtigt</li> <li>• Abhängigkeit von dem Landesrecht und der Rechtsprechung im Sitzland der zentral zuständigen Stelle</li> </ul>

Die volle Wirkung der Zentralisierung wird erst mit zeitlichem Verzug eintreten und setzt eine entsprechende Personal- und Sachausstattung voraus.

Das Glücksspielkollegium ist ein Gremium, das mit Vertretern der Glücksspielaufsichten der 16 Länder besetzt ist. Bei länderübergreifenden Verfahren dient es den zuständigen Glücksspielaufsichten als Organ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Es agiert nicht als eigenständiges Exekutivorgan, sondern wird im Rahmen einer koordinierten Aufgabenwahrnehmung für die Länder tätig. Es dient den Ländern zur Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden<sup>52</sup>.

Eine AöR ist eine mit einer durch Gesetz oder Satzung zugewiesenen öffentlichen Aufgabe betraute Institution. Anstaltsträger sind die Errichtungskörperschaften. Über die zu erlassende Satzung werden die organisatorischen Grundlagen geregelt. Um im Rechtsverkehr eigenständig auftreten und agieren zu können, muss sie vollrechtsfähig sein. Andernfalls wäre insbesondere eine Vollstreckung durch die AöR nicht möglich. Zwar sind die Länder grundsätzlich in der Ausgestaltung frei, jedoch erfordert das Demokratieprinzip, dass die Entscheidung über die Erteilung von Weisungen an die Anstalt letztlich in der Hand des Gewährträgers - hier der Länder - liegt. Es muss die Möglichkeit für die Länder bestehen, Einfluss auf die Aufgabenerledigung nehmen zu können. Dabei kann der AöR zwar ein weiter Entscheidungsspielraum zugestanden werden, jedoch darf es dabei nicht zur Preisgabe der Entscheidungsbefugnisse der Länder kommen.

<sup>52</sup> Siehe auch die ausführliche Darstellung zum Glücksspielkollegium in Kapitel A2 des Anhangs.

Das Handeln einer AöR wird durch ihre Organe und innere Organisation wesentlich bestimmt. Die Einflussmöglichkeiten der beteiligten Länder auf das Handeln der Gemeinschaftseinrichtung hängen somit von der konkreten Ausgestaltung der diesbezüglichen Regelungen ab. Dabei bestimmen insbesondere die Besetzung der Organe und ihre Willensbildung den Grad der Gebundenheit der Länder durch die AöR, wobei in Kollegialorganen vor allem die Stimmverhältnisse und die Modalitäten der Beschlussfassung von Bedeutung sind.

Die Länder müssen - in den Grenzen, die das Demokratiegebot setzt - entscheiden, wie selbständig die Geschäftsführung agieren darf. Sie müssen den Rahmen selbst vorgeben. Je weiter sie ihn stecken, desto geringer ist ihr Einfluss. Unzulässig wäre es, wenn die Geschäftsführung völlig unabhängig von Weisungen und Aufsichtsmaßnahmen der Länder agieren kann und sie auch eigenständig die Richtlinien des Handelns der AöR festlegt. Weiter ist verfassungsrechtlich ein Kündigungsrecht der beteiligten Länder erforderlich, da eine AöR nicht nur auf Zeit gegründet würde und eine vollständige Aufgabenabgabe ohne Rückholrecht mittels einer Kündigung der verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung widersprüche<sup>53</sup>.

Im Rahmen der Untersuchung, ob eine Anstaltslösung im Vergleich zu einer Erweiterung der ländereinheitlichen Verfahren zu einer Verbesserung des Vollzugs führen kann, wurden in der Praxis bereits vorhandene Vorbilder herangezogen<sup>54</sup>. Nach Untersuchung verschiedener Institutionen in Deutschland sowie von Einrichtungen in Frankreich und dem Vereinigten Königreich kann als Vorbild nur das Deutsche Institut für Bautechnik, bedingt auch die d-NRW AöR<sup>55</sup> und die FITKO (Föderale IT-Kooperation) herangezogen werden.

Beim Vergleich der Modelle einer Weiterentwicklung des ländereinheitlichen Verfahrens mit dem Glücksspielkollegium und der möglichen Gründung einer Anstalt ist festzuhalten, dass beide den Vollzug stärken können. Das Glücksspielkollegium ist im Unterschied zur vollrechtsfähigen AöR nicht umfassend organisatorisch verselbständigt; es trifft im ländereinheitlichen Verfahren die Sachentscheidungen, die dann über das jeweils zuständige Land in eigener Zuständigkeit für alle Länder umgesetzt werden. Reibungsverluste, die durch diese „Asymmetrie“ zwischen der Sachentscheidungskompetenz des Glücksspielkollegiums und der Wahrnehmungskompetenz der jeweils zuständigen Vollzugsbehörde entstehen, können gemindert, aber nicht völlig beseitigt werden; die Verselbständigung einer AöR (Dienstherrenfähigkeit, Handeln nach außen, Vollzug) kann mit dem Glücksspielkollegium nicht erlangt werden. Allerdings kann auch mit einem weiterentwickelten Glücksspielkollegium

---

<sup>53</sup> Zu den sonst nötigen Festlegungen, die bei der Errichtung einer AöR zu beachten sind, wird auf das Kapitel C 1, 2.1.1 im Anhang verwiesen.

<sup>54</sup> Siehe auch die Übersicht möglicher Vorbilder in Kapitel C1 des Anhangs.

<sup>55</sup> Anstalt des öffentlichen Rechts des Landes NRW und von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden zur Erbringung von IT-Leistungen.

mehr Ländereinheitlichkeit durch weitere Zuständigkeiten sowie beschleunigte Entscheidungsprozesse (z.B. Verzicht auf Zweidrittelmehrheit) erreicht werden.

Der Gründungsaufwand der Anstalt wäre dagegen höher und erforderte einen längeren zeitlichen Vorlauf (5 Jahre bei Gründung der FITKO) als die Zuständigkeitserweiterung beim ländereinheitlichen Verfahren. Bei beiden Modellen muss zwingend das Demokratieprinzip beachtet werden, d. h. der Einfluss der einzelnen Länder auf die Entscheidungen der zentral zuständigen Stelle muss sichergestellt sein, zumal das Glücksspielrecht als originäres Sonderpolizeirecht in der Zuständigkeit der Länder liegt und verbleiben muss. Wie dies im Einzelnen umgesetzt werden kann, muss noch näher geprüft werden.

Letztlich ist für die Stärkung des Vollzuges nicht allein die Wahl der Organisationsform entscheidend, sondern die konkrete Ausgestaltung der Länderzusammenarbeit. Eine nachhaltige Stärkung des Vollzuges ist bei beiden Organisationsformen nur dann zu erwarten, wenn die Länder die handelnden Vollzugsorgane entsprechend mit Personal und Sachmitteln ausstatten.

## **C2: Kohärenz des Glücksspielrechts (auch in Bezug auf Online-Casino) / Tatsächliche Entwicklungen und regulatorische Maßnahmen in Bezug auf Online-Casinospiele und Online-Poker:**

Nach § 4 Abs. 4 GlüStV ist das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten. Dieses grundsätzliche Verbot gilt für alle Glücksspielarten, egal, ob erlaubnisfähig oder nicht. Es knüpft auch nicht an die Monopolregelung an, sondern bedeutet nur den Ausschluss eines Vertriebsweges. Dieses Verbot wurde mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag 2012 nur für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet gelockert, wenn kein Versagungsgrund nach § 4 Abs. 2 GlüStV vorliegt und die Voraussetzungen des § 4 Abs. 5 GlüStV erfüllt sind. Die Staatsvertragsparteien hatten zum damaligen Zeitpunkt die Einschätzung getroffen, dass eine hohe Manipulationsanfälligkeit von Casinospiele, ein herausragendes Suchtpotential sowie eine Anfälligkeit für eine Nutzung zu Zwecken der Geldwäsche gegeben sei, und nahmen daher Abstand von einer Öffnung des Internets auch für diese. An der Einschätzung erhöhter Gefährlichkeit der Internet-Casinospiele gegenüber terrestrischen Angeboten hat sich nichts geändert. Es stellt sich aber aufgrund der aktuellen Entwicklung des Schwarzmarktes im Bereich Onlinecasino<sup>56</sup> die Frage, ob die Gefahren des Internetspiels bei Casino- und Pokerangeboten durch neue Regulierungsansätze – wie im Bereich der Sportwetten – wirksamer begrenzt werden können. So hat die MPK am 28. Oktober 2016 beschlossen, die obersten

---

<sup>56</sup> Der Bruttospielertrag im Bereich Onlinecasinospiele ist im Jahr 2015 um 58% (+430 Mio. €) auf 1.165 Mio. € gestiegen und darüber hinaus wird ein jährliches Wachstum von 300 – 400 Mio. € erwartet bis zur Marktsättigung (siehe Stellungnahme des IFT vom 3.04.2017 im Anhang unter Kapitel B3).

Glücksspielaufsichtsbehörden zu bitten, die tatsächliche Entwicklung im Bereich von Online-Casinospielen 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.

Hessen hat in seinen „Leitlinien für eine zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland“<sup>57</sup> vom 7. September 2015 vorgeschlagen, die Möglichkeit einer Erlaubniserteilung für Casino- und Pokerspiele im Internet ohne quantitative Begrenzung zu schaffen. Eine solche Öffnung habe u. a. den Vorteil, dass der Schwarzmarkt effektiv bekämpft werden könne, die manipulationsanfälligen Spiele im Internet einer Kontrolle unterlägen, die Vorgaben des Spieler- und Jugendschutzes auch in diesem Marktsegment Anwendung fänden und die hierdurch entstehenden Steuern guten Zwecken zugeführt werden könnten.

Festzustellen ist, dass die wiederholt geäußerte Kritik, dass das Spielen im Internet nicht reguliert sei, nicht den Tatsachen entspricht. Mit der Regelung des § 4 Abs. 4 GlüStV ist ein Verbot für das Veranlassen und Vermitteln von Glücksspielen jeglicher Art im Internet ausgesprochen worden. Ein solches gesetzliches Verbot ist die schärfste Form der Regulierung. Von einer Nichtregulierung kann daher keinesfalls gesprochen werden. Sofern Glücksspiele qualitativ und quantitativ unterschiedliche Suchtrisiken beinhalten, sind aber unterschiedliche Regulierungsanforderungen geboten.

Hierbei ist auch die Rechtsprechung des BVerfG zum Nichtraucherschutz zu berücksichtigen<sup>58</sup>. Sinngemäß wurde dort folgende Auffassung vertreten: Je weniger der zu regulierende Sachverhalt im gesetzgeberischen Konzept als gefährlich eingestuft werde, desto weniger sei es gerechtfertigt, unter Berufung auf die erforderliche Abwehr dieser Gefahren in grundrechtlich geschützte Positionen anderer Beteiligter einzugreifen<sup>59</sup>. Eine geringere Einschätzung von Gefahrenpotentialen in einem bestimmten Bereich durch den Gesetzgeber führt also im Ergebnis zu einer Aufwertung grundrechtlich geschützter Positionen sonstiger Beteiligter. Nach Auffassung des früheren Präsidenten des BVerfG, Hans-Jürgen Papier, sind diese Kriterien auf den Glücksspielbereich übertragbar<sup>60</sup>. Aus rein rechtlicher Sicht gewährleistet ein Totalverbot das höchste Schutzniveau.

---

<sup>57</sup> Siehe Pressemitteilung vom 8. Oktober 2015, abrufbar unter <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/hessen-macht-konkrete-vorschlaege-fuer-eine-moderne-gluecksspielregulierung-0>.

<sup>58</sup> BVerfGE 121, 317 ff.

<sup>59</sup> BVerfG, aaO, 362 f.

<sup>60</sup> Papier/Krönke, Sportwetten und Verfassungsrecht, München, 2012, S. 54.

Bedauerlich ist, dass aufgrund des Stillstands des Konzessionsverfahrens im Bereich der Sportwetten bislang keine Erfahrungen hinsichtlich der Auswirkungen einer Legalisierung eines bislang monopolisierten Sektors vorliegen. Dies erschwert aktuelle Überlegungen zur Öffnung weiterer Glücksspielbereiche erheblich<sup>61</sup>.

Das Internetverbot für Casino- und Pokerspiele gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV wird dem Anliegen gerecht, die mit ihm verfolgten Ziele (Vermeidung von Spielsucht und übermäßiger Ausgaben für das Spielen, Jugendschutz) in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Das BVerwG und das BVerfG sehen das Internetverbot als geeignete und erforderliche Maßnahme an, um die Ziele des § 1 GlüStV zu erreichen. Daran hat auch der EuGH keine Zweifel<sup>62</sup>. Ein strukturelles Vollzugsdefizit im Bereich Internet-Glücksspiele liegt nicht vor. Trotz des rechtlichen Verbots von Casino und Poker im Internet besteht die faktische Möglichkeit, von Deutschland aus an entsprechenden Online-Spielen teilzunehmen. Dies ist jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass die Glücksspielaufsichtsbehörden nicht gegen entsprechende Anbieter vorgegangen sind bzw. vorgehen. Vielmehr werden derzeit gegen mehr als 140 Anbieter von Glücksspielen im Internet Verfahren geführt. Auch wenn sich die Behörden im Vollzug gegen illegale Anbieter im Internet mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert sehen und es derzeit noch an rechtskräftig nachweisbaren Erfolgen fehlt, so kann daraus nicht abgeleitet werden, dass die seit 1. Juli 2012 geltenden Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag keine Wirkung entfaltet haben. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern weist Deutschland z. B. mit einem Pro-Kopf-BSE von 15 Euro in 2015 vergleichsweise geringere Ausgaben für entsprechende Internet-Spiele auf.

Ob und inwieweit ein darüber hinausgehender Kohärenzvergleich des Internetverbots für Casino- und Pokerspiele mit der Regulierung des gewerblichen Automatenspiels oder der (terrestrischen) Spielbanken vorzunehmen ist, ist fraglich. Allerdings hält der EuGH ein Verbot für Glücksspiele im Internet auch dann für kohärent ausgestaltet, wenn das Anbieten solcher Spiele über herkömmliche Kanäle zulässig bleibt<sup>63</sup>. Inwieweit Casino- und Pokerspiele über andere Vertriebswege, insbesondere den terrestrischen, konsistent und systematisch begrenzt werden, ist daher für die Frage der Kohärenz unbeachtlich<sup>64</sup>. Es ist jedenfalls nicht zu erkennen, dass durch die Glücksspielpolitik im Bereich der Spielbanken und des gewerblichen Automatenspiels die Geeignetheit des Internetverbots für Casino- und Pokerspiele beeinträchtigt wird. Der Spielbankenbereich wird sehr restriktiv reguliert. Es gibt nur eine sehr begrenzte

---

<sup>61</sup> Nach Auffassung von Schleswig-Holstein gibt es keine Anzeichen dafür, dass die dem Regulierungskonzept der Kanalisierung folgende Kanalisierungswirkung bei der Zulassung legaler Angebote im Bereich Onlinecasino nicht greifen sollte.

<sup>62</sup> Vgl. U. v. 8.9.2010 - C-46/08 (Carmen Media Group), Slg. 2010, I-8175.

<sup>63</sup> EuGH, U. v. 8.9.2010 - C-46/08 (Carmen Media Group), Slg. 2010, I-8175, Rn. 105.

<sup>64</sup> OVG Münster, U. v. 25.2.2014 – 13 A 2018/11, ZfWG 2014, 209, 217; a. A. Koenig, ZfWG 2015, 10, 15; Schenke, ZfWG 2015, 170, 175.



Anzahl von Spielbankenstandorten. Das gewerbliche Spiel wurde in jüngster Zeit ebenfalls zunehmenden Restriktionen durch entsprechende Änderungen der Spielverordnung unterworfen, um die Entwicklung in diesem Sektor einzudämmen.

Bei einer Öffnung des Internets für Casino- und Pokerspiele wäre aber die Kohärenz der bestehenden Beschränkungen im gewerblichen Automatenspiel (Mindestabstandsregel, Trennungsgebot) und der Spielbanken (Monopol oder Konzessionssystem) in Frage gestellt. Das jederzeit frei verfügbare Angebot von Casino- und Pokerspielen im Internet könnte die mit den Beschränkungen in diesen Bereichen verfolgten Ziele ins Leere laufen lassen. Nachteilige Folgewirkungen könnten sich ferner für das Lotteriemonopol ergeben, dessen Ziele beeinträchtigt werden könnten, wenn mit einer Kundenabwanderung zu rechnen wäre. Beide Aspekte bedürften vor einer möglichen Öffnung in jedem Fall einer vertieften juristischen und gutachterlichen Prüfung.

Ob und welche Maßnahmen dazu beitragen können, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags bei Öffnung des Internets für Casino- und Pokerspiele zu erreichen, ist aufgrund empirisch gesicherter Daten zu untersuchen. Es genügt insoweit nicht, allein die Umsatzdaten zu betrachten. Zu betrachten wären zusätzlich dazu Daten zum Gefährdungspotential von Online-Casinospielen im Vergleich zu Automatenspielen in Spielbanken und Spielhallen bzw. zur Frage, ob eine Liberalisierung des Online-Casino-marktes die Spielsucht steigert. Es fehlen jedoch dazu bislang empirisch gesicherte Informationen.

Ebenso ist bislang nicht hinreichend geprüft, ob sich mit einer Legalisierung von Online-Casino- und -Pokerspielen tatsächlich Verbesserungen im Jugend- und Spielerschutz erreichen lassen.

In Schleswig-Holstein wurde auf Grundlage des Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz), welches zum 1. Januar 2012 in Kraft trat, erstmalig das öffentliche Glücksspiel in den Bereichen Online-Casinospiele und Poker sowie Sportwetten durch private Glücksspielanbieter ermöglicht. Hier ist jedoch auch festzuhalten, dass aufgrund der kurzen Geltungsdauer des Glücksspielgesetzes keine abschließende wissenschaftliche Bewertung der Zielerreichung vorliegt. Aus Sicht Schleswig-Holsteins zeigen die dort gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen jedoch, dass eine Überwachung genehmigter Anbieter in den Bereichen Online-Casinospiele und Poker als auch Sportwetten durch eine Glücksspielaufsichtsbehörde möglich ist. Hierzu bedarf es aus Sicht Schleswig-Holsteins u.a. klarer gesetzlicher Regelungen mit entsprechenden Ermächtigungen für den Erlass von untergesetzlichen Normen sowie einer auf die Anforderungen der Glücksspielaufsicht zugeschnittenen

Techniklösung in Form einer Datenbank- und Auswertesoftware<sup>65</sup>. Vergleiche dazu die ausführliche Darstellung im Anhang unter Kapitel C1.

Neben einer systematischen und IT-gestützten Überwachung ist ein regelmäßiger Dialog mit den Anbietern von großer Bedeutung. Eine Regulierung, die ohne Kenntnisse des Marktes und seiner technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen agiert, ist nicht zielführend.

Ob das in Schleswig-Holstein erprobte Überwachungsmodell der erlaubten Anbieter in einem größeren Maßstab (in allen Ländern) angewandt werden kann, bedarf einer näheren Untersuchung. Ebenso muss näher untersucht werden, ob eine Marktöffnung den Schwarzmarkt nachhaltig eindämmt. Dazu liegen aus Schleswig-Holstein bislang keine Daten vor.

Durch die Vollzugsbehörden der Länder wurden im Rahmen von Prüfverfahren zu 33 nicht erlaubten Glücksspielangeboten im Internet festgestellt, dass die von den Anbietern vorgehaltenen Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz nicht den Anforderungen des § 4 Abs. 5 GlüStV entsprechen. Erhebliche Defizite bestehen beim sicheren Ausschluss minderjähriger Spieler und einer eindeutigen Identifizierung der Spielteilnehmer (insbesondere keine Überprüfung der vom Spielteilnehmer im Rahmen der Registrierung übermittelten Angaben, sondern ganz überwiegend erst im Falle einer Gewinnauszahlung). Das bedeutet, dass minderjährige Spieler die Möglichkeit hätten, unbegrenzt Spieleinsätze zu leisten, und keinerlei Überprüfung unterzogen werden (so lange sie keine Gewinne erzielen). Diese festgestellten Diskrepanzen zu den Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrages sind insbesondere kritisch zu sehen, da sich unter den überprüften Anbietern sechs der 35 Bewerber um eine Sportwettenkonzession befinden, welche die Mindestanforderungen im Konzessionsverfahren erfüllten und nach dem Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag ab 1. Januar 2018 eine vorläufige Erlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten erhalten sollen. Mit der parallelen Bereitstellung von Online-Casinospielen auf den Internetseiten, auf denen auch Sportwetten angeboten werden, verstoßen sie insbesondere gegen das Trennungsgebot aus § 4 Abs. 5 Nr. 5 GlüStV.

Auch aus den Erfahrungen anderer Staaten, welche in den vergangenen Jahren das Angebot sog. Online-Casinospiele durch Private zugelassen haben, kann nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass der Jugend- und Spielerschutz damit verbessert wurde, da . empiri-

---

<sup>65</sup> Die Glücksspielaufsicht in Schleswig-Holstein nutzt eine zusammen mit dem IT-Dienstleister Dataport entwickelte Datenbank- und Auswertesoftware, mit der die von den Anbietern zu liefernden Daten über alle relevanten Geschäftsvorfälle im Land für die Überwachung erfasst, verarbeitet und nutzbar gemacht werden. Die Auswertung einer breiten Datenbasis, die der Anbieter selbst generiert hat, erlaubt neben der Feststellung von Rechtsverstößen bei entsprechender Entwicklung von Abfragen statistische Erhebungen zu Spielverhalten, zur Wirksamkeit von Regelungen und Marktentwicklung.

sche Daten der Aufsichtsbehörden anderer Staaten hierzu fehlen. In der Folge war eine vertiefte Prüfung der Wirksamkeit von deren aufsichtsrechtlichen Maßnahmen zur Gewährleistung des Spieler- und Jugendschutzes nicht möglich. Aufgrund eigener Prüfungen bestehen Zweifel, ob die in anderen Jurisdiktionen geltenden Schutzvorschriften von den Anbietern trotz Marktöffnung eingehalten werden. Die Daten zur Entwicklung der Märkte in diesen Staaten lassen allerdings erkennen, dass eine Öffnung der Regulierung auch für sog. Online-Casinospiele zu einer weiteren Ausweitung des Marktes führen kann. Hier ist zu prüfen, ob eine solche Entwicklung mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages, insbesondere dem Jugend- und Spielerschutz, vereinbar wäre.

Nach der Rechtsprechung des EuGH steht fest,<sup>66</sup> dass Wettbewerb auf dem sehr spezifischen Markt des Glücksspiels sich negativ auf das Verbraucherschutzniveau auswirkt. Dies entspricht auch der Auffassung des BVerfG und des BVerwG.<sup>67</sup>

Einer näheren Betrachtung sollten die Ausgestaltung und die Wirkungen der in anderen Staaten bestehenden regulatorischen Vorgaben (siehe u.a. das Beispiel Schleswig-Holstein oben und im Anhang unter C1 ) sowie die aufsichtsrechtlichen Befugnisse zum Einschreiten gegen illegale Angebote im Internet, wie insbesondere das sog. Payment-Blocking und das Blockieren von Webseiten, unterzogen werden. Die verfügbaren Daten aus den anderen Staaten sind diesbezüglich nicht aussagekräftig. Dabei wäre insbesondere zu betrachten, ob auch ohne eine Öffnung des regulierten Marktes für sog. Online-Casinospiele durch Verbesserung der Vollzugsmaßnahmen ein wirksameres Vorgehen als heute gegen illegale Angebote im Internet ermöglicht werden kann. Hier dürfte die Einbeziehung der Ergebnisse einer solchen Prüfung zur Wirksamkeit von Vollzugsmaßnahmen gegenüber illegalen Anbietern - siehe z.B. den Beitrag zur möglichen Stärkung des Vollzugs durch einheitliche Zuständigkeit (C1) – eine vollumfängliche Aussage darüber erlauben, ob eine Einbeziehung sog. Online-Casinospiele in die Regulierung tatsächlich zu einer konsequenten Einhaltung des Jugend- und Spielerschutzes führen kann.

Die oben beschriebenen Probleme, die sich auf den Erfolg des Vollzuges gegen illegale Anbieter auswirken, sind weitgehend unabhängig von der konkreten gesetzlichen Regelung festzustellen. Sie sind auch in Bezug auf andere Internetangebote zu beobachten<sup>68</sup>. D.h. selbst wenn beispielsweise auch Online-Casinospiele unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen würden, blieben die Vollzugsschwierigkeiten bei legalen wie bei illegalen Anbietern weiterhin bestehen. Etwa die Einhaltung von Schutzauflagen müsste von den Anbietern

---

<sup>66</sup> St. Rspr., vgl. etwa U. v. 24.1.2013 – C-186/11, Rn. 45 mwN.

<sup>67</sup> BVerfG, U. v. 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01, Rn. 113; BVerwG, U. v. 24.11.2010 – 8 C 13.09, Rn. 64.

<sup>68</sup> Siehe ausführlichen Beitrag im Anhang unter Kapitel A3.

akzeptiert bzw. gegen sie durchgesetzt werden. Es würden auch weiterhin Anbieter aus dem Ausland auf den deutschen Markt drängen, die über keine deutsche Erlaubnis verfügen oder die sich an die aufgestellten Voraussetzungen nicht halten wollen. Allein durch eine Änderung der nationalen Regelungen des Glücksspiels werden die Möglichkeiten des Vorgehens gegen nicht erlaubte Anbieter, die ihren Sitz in einem anderen Staat haben, nicht verbessert. Insbesondere gilt dies für die Probleme der Zustellung und der Vollstreckung glücksspielrechtlicher Verfügungen.

## **D. Prüfaufträge des MPK Beschlusses vom 28. Oktober 2016**

Die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden wurden durch die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder gebeten, im Rahmen der Evaluierung auch

- die Vereinfachung der Identifizierung und Authentifizierung der Spieler im Internet
- den Ersatz des monatlichen Einsatzlimits im Internet von 1.000 EUR durch ein Verlustlimit von 1.000 EUR und
- die Nutzung der bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen

zu prüfen und hierüber zu berichten.

### **1. Identifizierung und Authentifizierung**

Die nach § 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV vorgeschriebene Identifizierung und Authentifizierung der Spieler im Internet dient verschiedenen Zwecken. Zum einen soll dadurch der Jugend- und Spielerschutz im Internet gewährleistet werden, um Minderjährige sowie gesperrte Spieler vom Glücksspiel auszuschließen. Zum anderen ist die sichere Identifizierung auch zur Prävention illegaler Finanztransaktionen unabdingbar. Somit begegnet die Identifizierungspflicht ordnungsrechtlich dem höheren Gefährdungspotential des Internetglücksspiels im Vergleich zu traditionellen Vertriebskanälen<sup>69</sup> und reagiert gleichzeitig darauf, dass Glücksspiel im Internet unter Geldwäsche Gesichtspunkten als besonders risikobehaftet identifiziert wurde<sup>70</sup>. Beide Regulierungsziele erfordern bei der Registrierung eines Spielers den Einsatz hinreichend wirksamer Maßnahmen, die im Hinblick auf Zuordnung von Zahlungen und Abgleich mit der Sperrdatei ein hohes Schutzniveau sicherstellen. Gerade weil der Jugend- und Spielerschutz sowie die Bekämpfung von Geldwäsche wichtige Allgemeinwohlziele sind, müssen

<sup>69</sup> EuGH, U. v. 30.06.2011; Rs. C-212/08, Rn. 79.

<sup>70</sup> Hinweise des Bundesministeriums der Finanzen und der zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder zum Umgang mit den Sondervorschriften zum Glücksspiel im Internet gem. § 9a, § 9b und § 9c GwG sowie den Befreiungsanträgen nach § 16 Abs. 7 GwG, S. 16.

die Maßnahmen effektiv funktionieren und können nicht beliebig vereinfacht werden. Gleichzeitig müssen praxistaugliche Lösungen gefunden werden, deren Anforderungen im Verhältnis zu den verfolgten Zielen nicht zu hoch sind, da ansonsten der Registrierungsprozess und der Kanalisierungsauftrag legaler Angebote erschwert werden würde.

Um diesem Spannungsverhältnis sinnvoll zu begegnen, schreibt die aktuell gültige Rechtslage gegenüber dem Glücksspielanbieter keine konkreten Maßnahmen vor, die er zur Identifizierung und Authentifizierung einsetzen muss. Das Gesetz verhält sich demnach technologieneutral. Soweit der Glücksspielanbieter im Rahmen des präventiven Erlaubnisverfahrens nachweist, dass die von ihm ergriffenen Maßnahmen ein ausreichendes Schutzniveau erreichen, ist der Anbieter bei der Wahl der Mittel frei. In der Regel genügt der Anbieter den Anforderungen, wenn er Verfahren einsetzt, die die Richtlinien der Kommission für den Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten (KJM) erfüllen. Daneben haben die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden unter Beteiligung der KJM, des Deutschen Sportwettenverbandes, der staatlichen Glücksspielanbieter sowie des Bundesministeriums der Finanzen im April 2016 die Eckpunkte für die Internetanforderungen nach § 4 Abs. 5 GlüStV fortentwickelt<sup>71</sup>. Darin werden verschiedene technische Lösungen beschrieben, die eine medienbruchfreie Identifizierung und Authentifizierung ermöglichen (z.B. Identifizierung mittels Videokonferenz<sup>72</sup>, Rückgriff auf bereits erfolgte Face-to-face-Kontrollen (z.B. Schufa) in Verbindung mit einer „1-Cent“-Überweisung). Dem besonderen Kanalisierungsauftrag legaler Angebote trägt das Eckpunktepapier dadurch Rechnung, dass es im Rahmen des sogenannten „vorläufigen Spiels“ nochmals vereinfachte Maßnahmen vorsieht, wonach ein Spieler schon vor dem vollständigen Abschluss der Identifizierung und Authentifizierung bis zu einem Limit von max. 150 EUR am Spiel teilnehmen kann. Auch das Eckpunktepapier verfolgt den gesetzlichen Ansatz der Technologieneutralität, indem es die geeigneten Maßnahmen nicht abschließend beschreibt. Somit kann die Erlaubnisbehörde in jedem Einzelfall den technischen Fortschritt und die individuelle Implementierung geeigneter Maßnahmen berücksichtigen, wie dies bereits in der Vergangenheit geschehen ist.

Im Ergebnis bietet die aktuelle Gesetzeslage hinreichende Möglichkeiten, neue technische Entwicklungen zu berücksichtigen. Mit dem Eckpunktepapier wurden unter Beteiligung der betroffenen Kreise praxisgerechte Lösungen gefunden, die eine medienbruchfreie Identifizierung und Authentifizierung ermöglichen und die im Hinblick auf die verfolgten

---

<sup>71</sup> Siehe „Eckpunkte Internet“ im Anhang unter Kapitel D.

<sup>72</sup> Vgl. dazu auch das Rundschreiben 3/2017 (GW) der BaFin.

Regulierungsziele nicht außer Verhältnis stehen. Da die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes sowie die Bekämpfung der Geldwäsche ein gewisses Schutzniveau benötigen, ist eine Vereinfachung nicht beliebig möglich. Nach dem derzeitigen Stand der Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie (§ 16 Abs. 8 Satz 4 GwG-E)<sup>73</sup> können im Internet die geldwäscherechtlichen Anforderungen durch Einhaltung der glücksspielrechtlichen Anforderungen erfüllt werden. Aus diesem Grund findet auch eine Überlagerung durch geldwäscherechtliche Anforderungen statt. Statt einer Absenkung des Schutzniveaus, sollten die gesetzlichen und behördlichen Anforderungen die Entwicklung neuer technischer Konzepte befördern.

## **2. Ersatz des Einsatzlimits durch ein Verlustlimit**

Bislang regelt § 4 Abs. 5 Nr. 2 Satz 1 GlüStV, dass der Höchsteinsatz je Spieler grundsätzlich einen Betrag von 1.000 EUR im Monat nicht übersteigen darf. Gleichzeitig sieht § 4 Abs. 5 Nr. 2 Satz 2 GlüStV die Möglichkeit vor, in der Erlaubnis einen davon abweichenden Betrag festzusetzen. Im Übrigen ist der Spieler nach § 4 Abs. 5 Nr. 2 Satz 5 GlüStV bei der Registrierung dazu aufzufordern, ein individuelles tägliches, wöchentliches oder monatliches Einzahlungs- oder Verlustlimit festzulegen. Diese ausschließlich für den Internetbereich geregelten Grenzen tragen den besonderen Gefahren des Internetvertriebs Rechnung<sup>74</sup>. Anders als im terrestrischen Vertrieb gibt es im Internetvertrieb gerade keine soziale Kontrolle durch persönlichen Kontakt. Daneben sind Glücksspielangebote im Internet leicht und ständig verfügbar. Aus Kohärenzgesichtspunkten sind deshalb für den Internetvertrieb spezifische Regelungen notwendig.

Mangels Erteilung der Konzessionen für Sportwetten konnten im Evaluierungszeitraum keine Erfahrungen mit abweichenden Einsatzlimits bei Sportwetten gemacht werden. Im Pferdewettenbereich wurden dagegen abweichende Einsatzlimits beantragt und wegen der spezifischen Besonderheiten dieser Glücksspielform (geringe Anzahl von Spielern in diesem Sektor, besondere Kundenstruktur und Verlustquoten, geringeres Suchtgefährdungspotential) unter strengen Auflagen für einen befristeten Zeitraum genehmigt. Eine Erhöhung des Einsatzlimits ist nur nach Abgabe einer Selbstauskunft, ggf. verbunden mit entsprechenden Nachweisen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Spielers, möglich. Flankierend dazu ist der Anbieter verpflichtet, Spieler mit erhöhtem Einsatzlimit einem speziellen Monitoring zu unterziehen, um bei Anzeichen von problematischem Spielverhalten

---

<sup>73</sup> Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 23.02.2017; BR-Drucks. 182/17.

<sup>74</sup> EuGH, U.v. 08.09.2009 – Rs. C-42/07, Rn. 72; EuGH, U.v. 08.09.2010 – Rs. C-46/08; EuGH, U.v. 30.06.2011 – Rs. C-212/08.

Präventionsmaßnahmen gemäß dem Sozialkonzept einleiten zu können. Nach den bislang vorliegenden Erkenntnissen haben nur wenige Spieler von einer Erhöhung des Einsatzlimits Gebrauch gemacht. Anzeichen für eine Gefährdung der Spieler konnten im Rahmen des Monitorings bislang nicht beobachtet werden, allerdings basieren diese Erfahrungen lediglich auf der Beobachtung eines einzelnen Erlaubnisnehmers. Deshalb können daraus wohl noch keine allgemeingültigen Aussagen zur Unbedenklichkeit erhöhter Einsatzlimits abgeleitet werden. Hierfür bedürfte es eines größeren Beobachtungsumfanges und –zeitraums, insbesondere unter Einbeziehung weiterer Glücksspielformen. Wegen der bislang zurückhaltenden Nutzung erhöhter Einsatzlimits durch Spieler bei Pferdewetten muss demnach weiter der Frage nachgegangen werden, ob aus Kanalisierungsgründen überhaupt ein praktischer Bedarf zur Änderung der bisherigen Rechtslage besteht. Nach Inkrafttreten des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrags könnten im Rahmen der Erlaubnisse schon nach dem bislang geltenden § 4 Abs. 5 Nr. 2 Satz 2 GlüStV erhöhte Einsatzlimits auch bei Sportwetten befristet und unter Auflagen erprobt werden. In jedem Fall müssen aber beim Umgang mit Limits die spezifischen Suchtgefahren des jeweils zu regulierenden Glücksspiels in die Überlegungen mit eingestellt werden.

Anders als bei Einsatzlimits ist eine Überwachung der Einhaltung von Verlustlimits problematisch. Verlustlimits machen es notwendig, schon vor Abschluss des Spielvertrags den potentiellen Verlust vorauszuberechnen. Der Abschluss mehrerer Wetten auf unterschiedliche, womöglich zeitlich gestaffelte Ereignisse bzw. die Kombination zwischen Live- und Endergebniswetten wirft sowohl für die technische Umsetzung als auch für die zivilrechtliche Vertragsgestaltung zahlreiche Fragen auf (z.B. wie wirkt sich das Erreichen des Verlustlimits bei zeitlich gestaffelten Wetten auf den jeweils abgeschlossenen Spielvertrag aus und steht dieser dann unter einer auflösenden oder aufschiebenden Bedingung). Hier müsste – gegebenenfalls unter Anhörung der betroffenen Kreise – weiter geklärt werden, wie die Einhaltung eines Verlustlimits technisch sichergestellt und für den Spieler transparent geregelt werden kann.

Des Weiteren stellt sich bei Verlustlimits die Frage, wie mit dem bislang in § 4 Abs. 5 Nr. 2 Satz 3 GlüStV geregelten Verbot, Gewinne nicht mit Einsätzen zu verrechnen, weiter umgegangen werden soll. Gerade in Verbindung mit einem festen Einsatzlimit sorgt diese Regelung dafür, dass sich der Spieler sein Spielverhalten bewusst machen kann. Das Anrechnungsverbot von Gewinnen führt nämlich in Verbindung mit einem Einsatzlimit dazu, dass nicht nur die finanziellen Risiken des Spielers, sondern darüber hinaus auch sein mög-

liches Spielvolumen begrenzt werden. Abhängig von der Einsatzhöhe kann der Spieler bei einem Einsatzlimit nur an einer begrenzten Anzahl von Spielen teilnehmen, unabhängig davon, ob er gewinnt oder verliert. Berücksichtigt man dabei die zeitliche Komponente eines Einsatzlimits pro Monat, führt dies zu Spielpausen und einer damit verbundenen „Abkühlung“ des Spielers. Demgegenüber begrenzt ein Verlustlimit zwar das finanzielle Risiko des Spielers, die Anzahl der möglichen Spielteilnahmen wird dadurch aber weit weniger eingeschränkt, solange und soweit der Spieler gewinnt. Dies birgt die Gefahr, dass der Spieler die Häufigkeit seiner Spielteilnahme und die dabei eingesetzten Geldbeträge weniger bewusst wahrnimmt. Letztlich muss bei der politischen Entscheidung mitberücksichtigt werden, ob und inwieweit Einsatz- bzw. Verlustlimits den Spieler nicht nur vor den finanziellen Risiken des Glücksspiels schützen sollen, sondern darüber mittelbar auch die Spielhäufigkeit begrenzt werden soll.

Zudem ist die Wirkungsweise des Anrechnungsverbots von Gewinnen bei Verlustlimits nicht eindeutig. Versteht man ein Verlustlimit lediglich als absolute Höchstgrenze des schlimmstenfalls eintretenden finanziellen Schadens pro Monat, könnten Gewinne im Sinne einer Gesamtbilanz berücksichtigt werden. Dies würde im Falle von „angesparten“ Gewinnen dazu führen, dass der Spieler bei einem einzelnen Spiel einen nicht unerheblichen Betrag einsetzen könnte (= Summe aus bisherigen Gewinnen + dem Verlustlimit). In einer solchen Situation ist zudem nicht zwangsläufig sichergestellt, dass der Spieler den Gewinn nach wie vor als liquide Mittel zur Verfügung hat. Auch birgt diese Variante die Gefahr, dass der Spieler nach mehreren Gewinnen zu einem erhöhten Einsatzrisiko bereit ist. Bei dieser Variante wäre deshalb zu erwägen, ob und mit welchen flankierenden Maßnahmen ein solches Verlustlimit begleitet werden könnte (z.B. keine Anrechnung von Gewinnen nach deren Auszahlung, zwangsweise Auszahlung von Gewinnen ab einer gewissen Höhe). Versteht man dagegen das Verlustlimit als Begrenzung des finanziellen Schadens pro Spiel, verringert sich der Unterschied zum bisherigen Einsatzlimit. In beiden Fällen kann der Spieler nicht mehr als 1.000 EUR einsetzen. Der Unterschied bei einem Verlustlimit besteht dann lediglich darin, dass der Spieler bei für ihn positivem Spielausgang solange weiterspielen kann, bis er in der Summe Verluste von insgesamt 1.000 EUR angesammelt hat (ohne Berücksichtigung der Gewinnsummen).

Die suchtfachliche Seite hat darauf hingewiesen, dass sowohl Einsatz- als auch Verlustlimits sinnvoll eingesetzt werden können und beide Möglichkeiten Vor- und Nachteile besäßen. Zwar werde das Spiel beim Erreichen des Einsatzlimits beendet und Gewinne könnten die-



ses auch nicht mehr weiter erhöhen, dafür können Einsatzlimits zu der irrigen Vorstellung führen, ein Spiel bis zu dieser Höhe sei unproblematisch. Verlustlimits würden dagegen zwar aufzeigen, dass Glücksspiel mit Verlusten verbunden und dauerhafte Gewinne nicht vorgesehen seien, dafür könne sich die Spieldauer bis zum Erreichen des Verlustlimits verlängern und Gewinne könnten den Spieler dazu motivieren, diese gleich wieder einzusetzen. Wegen dieser vielfältigen positiven wie negativen Wirkungen von Verlust- und Einsatzlimits komme es vielmehr auf die strikte Überwachung solcher Grenzen an. Aus suchtfachlicher Sicht sei unabdingbar, dass der Spieler nur über ein einziges Spielkonto am Glücksspiel teilnehmen könne, da ansonsten der Spieler durch Wechsel des Anbieters den Spielerschutz der Limits leicht unterlaufen könne<sup>75</sup>. Auch wäre ein Einblenden von Zwischenständen, verbunden mit der Aufforderung, das Weiterspielen zu bestätigen, denkbar. Sollte man sich für ein Verlustlimit entscheiden, dann müsse dies deutlich unter dem bisherigen Einsatzlimit von 1.000 EUR liegen. Für ein Verlustlimit spreche aber, dass dieses leichter zu kommunizieren und damit dem Spieler leichter vermittelbar sei.

### **3. Nutzung der bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen**

Das anbieterübergreifende Sperrsystem mit der Möglichkeit, sowohl Selbst- als auch Fremdsperrern zu verwalten, ist im Hinblick auf den Spielerschutz eine zentrale Regelung des Glücksspielstaatsvertrags, die vom Bundesverfassungsgericht positiv hervorgehoben wurde<sup>76</sup>. Spielersperrern können bei problematischem und pathologischem Spielverhalten den Zugang zu Glücksspielangeboten unterbinden und stellen damit eine wichtige präventive Maßnahme dar. Nach derzeitigem Stand der Regulierung unterfallen nicht alle Glücksspielformen des Staatsvertrags der Verpflichtung, gesperrte Spieler über den Abgleich mit der Sperrdatei vom Spiel auszuschließen. Bislang sind dazu nur Spielbanken sowie die Veranstalter und Vermittler von Sportwetten, Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential und Pferdewetten zu festen Quoten verpflichtet. Nicht erfasst sind derzeit das gewerbliche Automatenpiel in Spielhallen und Gaststätten, Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential sowie Totalisatorwetten. Ob wegen der besonderen Regelung des § 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV ein genereller Abgleich mit der Sperrdatei (unabhängig von der Glücksspielart) allein deshalb notwendig ist, weil dabei der besondere Vertriebsweg des Internets genutzt wird, ist umstritten<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Die Beschränkung auf ein einziges Spielerkonto ist bislang nicht vorgesehen, lässt den Widerstand der Branche erwarten und wirft eine Reihe datenschutzrechtlicher Fragen auf.

<sup>76</sup> BVerfG B.v. 20.03.2009 – 1 BvR 2410/08.

<sup>77</sup> Dafür: Postel, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielstaatsvertrag, 2. Auflage, § 4 Rn. 87; a.A. OVG Hamburg, B.v. 30.11.2016 – 4 Bf 160/14.Z; VG Gelsenkirchen, U.v. 17.05.2016 – 19 K 3334/14.

Betrachtet man die Zahl der Neueinträge in den Jahren 2014 bis 2016<sup>78</sup>, die Verteilung von Selbst- und Fremdsperren<sup>79</sup> sowie die Anzahl der aktuell aktiven Sperren (33.489, Stand: 22.02.2017) zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass der Schwerpunkt bei Selbstsperren liegt und selbige von den Spielern durchaus als Mittel zum Selbstschutz eingesetzt werden. Vor dem Hintergrund, dass wegen des nicht abgeschlossenen Konzessionsverfahrens die Veranstalter und Vermittler von Sportwetten noch nicht flächendeckend an die Sperrdatei angeschlossen werden konnten<sup>80</sup>, dies jedoch mit dem Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag möglich sein wird, ist eine weitere Zunahme der aktiven Sperren zu erwarten.

Bislang liegen keine Studien zu den Effekten von spielartübergreifenden Spielersperren vor<sup>81</sup>. Gleichzeitig zeigen die bisherigen Studien über die allgemeine Wirksamkeit von Spielersperren trotz aller Schwierigkeiten, dass sich Spielersperren positiv auf die Lebensqualität auswirken, den Spieldruck verringern und die Symptome des problematischen bzw. pathologischen Spielverhaltens abmildern können. Außerdem konnte in Folge von Spielersperren ein Anstieg der Inanspruchnahme von Hilfeangeboten beobachtet werden. Hier waren Spielersperren offenbar der Anfang eines positiven Veränderungsprozesses. Gleichzeitig wurde beim Einsatz von Sperren teilweise ein Ausweichen gesperrter Spieler auf andere Spielformen beobachtet<sup>82</sup>.

Wegen der soeben beschriebenen positiven Effekte von Spielersperren sprechen sich mehrere der im Rahmen der Evaluierung beteiligten Fachleute aus dem Bereich der Suchtforschung für ein spielformübergreifendes Sperrsystem aus. Der Fachbeirat Glücksspielsucht kommt in seinem Tätigkeitsbericht (Stand: 31.01.2017) zu dem Ergebnis, dass Spielersperren zwar noch zu selten eingesetzt werden, sie aber ein wirksames Instrument der Suchtprävention sind. Um bei gesperrten Spielern ein Ausweichen auf andere Spielformen zu verhindern, hält der Fachbeirat ein bundesweites und spielformübergreifendes Sperrsystem für geboten, in dem Spielhallen aufgrund ihres Gefährdungspotentials unbedingt aufgenommen werden sollten. Gleichzeitig empfiehlt der Fachbeirat, dass Orte, an

---

<sup>78</sup> Im Jahr 2014 kamen 2.934 Sperren hinzu, im Jahr 2015 waren es 1.855 und im Jahr 2016 noch 1.340. Gleichzeitig wurden in den letzten 3,5 Jahren 6.555 Sperren aufgehoben.

<sup>79</sup> Bei Spielbanken entfielen ca. 89% auf Selbstsperren und 11% auf Fremdsperren und bei Lotterien hat sich der Anteil der Selbstsperren auf ca. 90% erhöht. (Quelle: Bericht des Regierungspräsidiums Darmstadt).

<sup>80</sup> Teilweise sind Vermittler von Sportwetten über formelle Duldungen an die Sperrdatei angeschlossen.

<sup>81</sup> „Internationaler Kenntnisstand von Spielersperren“, Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung im Anhang unter Kapitel A5.

<sup>82</sup> „Internationaler Kenntnisstand von Spielersperren“, Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung im Anhang unter Kapitel A5.

denen die Einhaltung der Spielersperre nicht überprüft werden kann, als Aufstellungsorte für Geldspielgeräte ausgeschlossen werden (z.B. Geldspielgeräte in Gaststätten)<sup>83</sup>. Auch das Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung kommt zu dem Ergebnis, dass von Spielersperren ein Nutzen ausgeht, der noch weiter erhöht werden kann, indem u.a. eine spielformübergreifende Sperrdatei errichtet wird<sup>84</sup>. Schließlich fordert auch die AG Suchthilfe die Ausweitung der Sperrdatei auf andere Glücksspielsektoren, bei denen mit einer vergleichsweise großen Anzahl an Problemspielern wie insbesondere in Spielhallen zu rechnen ist. Die Forderung, Spielhallen an das Sperrsystem anzuschließen, erscheint auch nach den Erfahrungen des Bundeslands Hessen nachvollziehbar, weil es dort im Spielhallenbereich seit Mai 2014 zu insgesamt 13.500 Sperren (davon nur wenige Fremdsperren) gekommen ist<sup>85</sup>. Dies lässt einen nicht unerheblichen Bedarf an anbieterübergreifenden Spielersperren in diesem Segment vermuten und deckt sich auch mit der Tatsache, dass problematische Spieler für den wesentlichen Teil der Umsätze verantwortlich sind<sup>86</sup>.

Im Ergebnis wird deshalb künftig zu erwägen sein, die Sperrdatei auf weitere Glücksspielsektoren auszudehnen, wobei insbesondere an den Bereich der Spielhallen zu denken ist. Nachdem § 1 Satz 2 GlüStV differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen abhängig vom spezifischen Suchtpotential fordert, wird zu prüfen sein, welche Glücksspielformen von ihrem Gefährdungspotential mit den schon bislang vom Sperrsystem erfassten Bereichen vergleichbar sind. Ein genereller Abgleich mit der Sperrdatei bei allen Formen des Glücksspiels wird im terrestrischen Bereich angesichts der unterschiedlichen Gefährdungspotentiale wohl nicht erforderlich sein. Auch würde dies die Durchführung legaler Angebote teilweise unverhältnismäßig erschweren (z.B. kleine Lotterien und Ausspielungen auf Weihnachtsmärkten). Dabei wird man auch in technischer und datenschutzrechtlicher Hinsicht prüfen müssen, ob und ggf. wie Spielersperren in Einrichtungen umgesetzt werden können, bei denen Glücksspiel beispielsweise nur als Nebengewerbe angeboten wird (Geldspielgeräte in Gaststätten). Im Übrigen wird bei einer Modifikation des Sperrsystems nicht nur dessen Ausweitung auf andere Spielformen zu prüfen, sondern auch zu fragen sein, wie der Zugang zum Sperrsystem insgesamt verbessert werden kann (z.B. durch technische Einrichtungen, durch einheitliche Formulare sowie standardisierte Abläufe und Verantwortlichkeiten, klare

---

<sup>83</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht des Fachbeirats Glücksspiel (Stand 31.01.2017), S. 34 und 35.

<sup>84</sup> „Internationaler Kenntnisstand von Spielersperren“, Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung im Anhang unter Kapitel A5.

<sup>85</sup> „Internationaler Kenntnisstand von Spielersperren“, Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung. Der Tätigkeitsbericht des Fachbeirats Glücksspielsucht vom 31.01.2017 nennt dagegen ca. 12.000 eingetragene Sperren und verweist auf den damit verbundenen Umsatzrückgang (S. 32) im Anhang unter Kapitel A5.

<sup>86</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht des Fachbeirats Glücksspielsucht vom 31.01.2017, S.17 mit weiteren Nachweisen.

und einheitliche Regelungen bei der Aufhebung von Sperren, Erhöhung des Bekanntheitsgrades durch entsprechende Informationen, niedragschwelligen Zugang zum Sperrsystem mit kürzeren bzw. gestaffelten Mindestsperrzeiten).