

# Europäisierung und digitaler Wandel als Herausforderungen der deutschen Glücksspielregulierung

Herausgegeben von  
JÖRG PHILIPP TERHECHTE

*Spiel und Recht*

7

---

**Mohr Siebeck**

# Spiel und Recht

herausgegeben von

Steffen Augsberg, Marc Bungenberg,  
Christian J. Tams und Jörg Philipp Terhechte

7





Europäisierung und digitaler  
Wandel als Herausforderungen  
der deutschen  
Glücksspielregulierung

Herausgegeben von

*Jörg Philipp Terhechte*

Mohr Siebeck

*Jörg Philipp Terhechte*, geboren 1975; Professor für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht an der Leuphana Universität Lüneburg und Professor for European and International Economic Law an der University of Glasgow; Direktor des Leuphana Center for Gaming Law & Culture; seit 2016 Vizepräsident der Leuphana Universität Lüneburg und seit 2018 Academic Director des European Centre for Advanced Studies GmbH.

ISBN 978-3-16-159054-2 / eISBN 978-3-16-159055-9  
DOI 10.1628/978-3-16-159055-9

ISSN 2366-634X / eISSN 2569-4405 (Spiel und Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Minion gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Der vorliegende Band vereinigt die schriftlichen Fassungen der Vorträge, die auf den beiden Gaming Law & Culture (GLC) Konferenzen 2016 und 2017 an der Leuphana Universität Lüneburg gehalten wurden. Die Beiträge beziehen sich auf aktuelle Probleme und Herausforderungen der deutschen Glücksspielregulierung aus unterschiedlichen Perspektiven.

Insbesondere die Phänomene der Europäisierung und der Digitalisierung haben in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass zahlreiche Diskussionen über Herausforderungen und notwendige Reformen des (deutschen) Glücksspielrechts an der Tagesordnung sind. Entsprechend war die GLC-Konferenz 2016 den europarechtlichen und rechtsvergleichenden Aspekten der Glücksspielregulierung gewidmet. Die GLC-Konferenz 2017 hat sich dann den Herausforderungen gestellt, die sich durch die Digitalisierung im Glücksspielsektor ergeben.

Jenseits dieser aktuellen Problemstellungen ist der Band aber auch der allgemeinen Frage gewidmet, wie die mitunter sehr komplexe Situation im deutschen Glücksspielrecht verbessert werden könnte. Dementsprechend setzen sich die Beiträge auch mit der zukünftigen Gestaltung der Glücksspielregulierung in Deutschland, den gegenwärtigen Entscheidungsstrukturen und der Rolle der Justiz im Glücksspielrecht auseinander.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch, dass die GLC-Konferenz 2018 dem Thema „Soziallotterien“ gewidmet war. Ein Band, der die Diskussion hierzu anstoßen und befruchten soll, ist ebenfalls in dieser Schriftenreihe erschienen (*Julian Krüper/Jörg Philipp Terhechte*, Spielen für den guten Zweck. Gegenwärtige und künftige Regulierung von Soziallotterien im deutschen Recht, Tübingen 2019). Insgesamt sollen so verschiedene Ansätze und Ideen für die aufkommende Diskussion über eine moderne Gestaltung des deutschen Glücksspielrechts einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Der Herausgeber dankt den Förderern des Leuphana Center for Gaming Law & Culture für die Unterstützung bei der Ausrichtung der Konferenzen und Roundtable-Gespräche des GLC. Ein Dank gebührt darüber hinaus den Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen *Anna-Sophie Busse-Pietrzynski*, M.A. und RA'in *Bettina von Glasenapp* für die Unterstützung bei der Organisation und Durchführung der Konferenzen.



# Inhaltsverzeichnis

*Jörg Philipp Terhechte*

Einleitung: Europäisierung und digitaler Wandel  
als Herausforderungen der deutschen Glücksspielregulierung . . . . . 1

## I. Aktuelle Herausforderungen der Glücksspielregulierung in Deutschland

*Tilman Becker*

Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung . . . . . 9

*Gregor Kirchhof*

Entscheidungsstrukturen im Glücksspielrecht – Glücksspielkollegium . . . . . 33

*Urs Tabbert*

„Antagonist und Antreiber“: Die Rolle der Justiz in der  
Glücksspielregulierung am Beispiel des Sportwettenmonopols . . . . . 51

## II. Reformen in Tschechien und den Niederlanden als Vorbild?

*Pavel Hamerník*

The new Czech gambling regulation in force since 2017 . . . . . 61

*Alan Littler*

Reform of the Dutch Gambling Market . . . . . 73



### III. Europarechtliche Vorgaben für die Regulierung von Glücksspielen

*Thomas Wein*

Europäischer Wettbewerb und nationale Glücksspielmonopole –  
Politökonomische Lösungsansätze ..... 101

*Walther Michl*

Die Kompetenz der EU zur Regulierung des Online-Glücksspiels ..... 119

*Jörg Philipp Terhechte*

Die unionsrechtliche Überformung mitgliedstaatlicher Darlegungs-  
und Beweislastregeln am Beispiel des Glücksspielrechts ..... 139

### IV. Digitaler Wandel als Herausforderung für die Glücksspielregulierung

*Sven Jung/Jan Kleibrink/Bernhard Köster*

Die Digitalisierung des Glücksspiels ..... 159

*Robert Schippel*

Online-Glücksspielrecht ..... 175

Autorenverzeichnis ..... 193

# Einleitung:

## Europäisierung und digitaler Wandel als Herausforderungen der deutschen Glücksspielregulierung

*Jörg Philipp Terhechte*

### A. Einführung

Das deutsche Glücksspielrecht befindet sich in einer merkwürdigen Zwischenphase. Grundlegende Reformen, die aus verschiedenen Perspektiven notwendig wären, scheinen derzeit kaum umsetzbar zu sein, weil die notwendigen politischen Mehrheiten fehlen.<sup>1</sup> Europarechtliche Vorgaben führen dazu, dass der Vollzug des Glücksspielrechts mitunter zu einem komplexen Unterfangen wird, das sowohl die Verwaltung als auch die Gerichte an ihre Grenzen bringen kann.<sup>2</sup> Und im Bereich des sog. Online-Glücksspiels fällt es den zuständigen Behörden immer schwerer überhaupt zu agieren, was eigentlich erstaunlich ist, gilt doch in Deutschland ein allgemeines Verbot für Online-Glücksspiele (vgl. § 4 Abs. 4 GlüStV).<sup>3</sup> Es liegt auf der Hand, dass das deutsche Glücksspielrecht angesichts dieser Situation auf neue Ideen, unterschiedliche (und neue) Perspektiven sowie Gesamtansätze und Leitplanken für seine künftige Ausrichtung angewiesen ist. Mit anderen Worten: Das Glücksspielrecht benötigt eine Reformperspektive, die bislang zu selten eingenommen wird.<sup>4</sup>

Wie eine Reform am Ende aussieht, liegt natürlich in der Hand des Gesetzgebers (maßgeblich in der des Landesgesetzgebers, solange der Bund nicht aktiv

---

<sup>1</sup> Eingehend dazu *Terhechte*, Föderales Chaos oder zeitgemäße Regulierung? Zur Zukunft des Glücksspielstaatsvertrags im Widerstreit unterschiedlicher Ordnungsideen, in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 95 ff.

<sup>2</sup> Eingehend dazu etwa *Heseler*, Der Einfluss des Europarechts auf die mitgliedstaatliche Glücksspielregulierung – Frankreich und Deutschland im Vergleich, 2013; *Terhechte*, Staat und Spiel, 2019, S. 85 ff.

<sup>3</sup> Dazu etwa *Postel*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), Glücksspielrecht, Kommentar, 2. Aufl., München 2013, § 4 GlüStV, Rn. 74 ff.; dazu jüngst etwa BVerwG, Urt. v. 26.10.2017, 8 C 14.16, ZfWG 2018, S. 139 ff.; BVerwG, Urt. v. 26.10.2017, 8 C 18.16, ZfWG 2018, S. 145 ff.

<sup>4</sup> Zu einer solchen Perspektive am Beispiel des deutschen Verwaltungsrechts s. *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2012, Bd. 1, § 1 Rn. 9 ff.; s. auch die Beiträge in *Krüper* (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente einer qualitativen Glücksspielregulierung, 2017.

werden soll), der über einen recht weiten Einschätzungsspielraum verfügt, wie er Glücksspiele regulieren will. Sicher ist aber, dass schon die aktuellen Probleme des deutschen Glücksspielrechts (dazu B.) den Gesetzgeber ebenso herausfordern, wie die Europäisierung (dazu D.) und der digitale Wandel (dazu E.). Insofern ist die glücksspielrechtliche Forschung gut beraten, sich andere Regelungsansätze und Vollzugsregime vor Augen zu führen, also der Rechtsvergleichung die Bedeutung zu schenken, die sie heute verdient (dazu C.).

## B. Aktuelle Herausforderungen der deutschen Glücksspielregulierung

Das deutsche Glücksspielrecht sieht sich momentan einer Reihe von Herausforderungen ausgesetzt, die zunächst auf endogene Faktoren zurückzuführen sind. An dieser Stelle sei nur auf die Stichworte „demokratische Legitimation“, „Vollzugsdefizit“, „Verbot des Online-Glücksspiels“ oder „Mindestabstand“ hingewiesen. Diese Begriffe charakterisieren eine Gesamtsituation, die vielerorts als unbefriedigend empfunden wird. Sie stehen dafür, dass ein ruhiger und gleichmäßiger Vollzug des Glücksspielrechts derzeit nicht in Sicht ist.<sup>5</sup> Eine Ursache hierfür ist sicher, dass das deutsche Glücksspielrecht in vielen Segmenten durch seltsame Unwuchten geprägt wird, die sich kaum erklären lassen. Drei Fragen sollen an dieser Stelle diesen Befund untermauern: Warum werden Soziallotterien straff reguliert, das Automatenspiel in Gaststätten aber sehr zurückhaltend?<sup>6</sup> Warum werden also unterschiedliche Spielformen mit unterschiedlichen Gefährlichkeitsgrad einem einheitlichen Regulierungsziel unterworfen (vgl. § 1 GlüStV)?<sup>7</sup> Wieso fällt es so schwer, kohärente Regulierungsansätze zu designen, die auch vor Gericht standhalten können?<sup>8</sup>

Festmachen lassen sich diese Probleme aber schon an den eigenwilligen Entscheidungsstrukturen, die dem deutschen Glücksspielrecht zugrunde liegen.<sup>9</sup> Auch die Rolle der Gerichte, die mal als „Antagonisten“, mal als „Antreiber“ fungieren, ist in diesem Zusammenhang zu beleuchten.<sup>10</sup> Insgesamt ist hier da-

<sup>5</sup> Dies lässt sich etwa an der „Klageflut“ festmachen, die diverse neue Abstandsregeln für Spielhallen im Landesrecht nach sich gezogen haben.

<sup>6</sup> Dazu *Krüper/Terhechte*, Spielen für den guten Zweck, 2019, S. 8 ff.

<sup>7</sup> *Terhechte* (Fn. 2), S. 68 ff.

<sup>8</sup> Dazu am Beispiel des Lotto-Spiels und aus der Perspektive des Unionsrechts s. etwa VG München, Urt. v. 25.7.2017, M 16 K 12.195, ZfWG 2018, S. 51 ff.; anders jüngst am Beispiel des Verbots, Glücksspiele im Internet zu veranstalten, BVerwG, Urt. v. 26.10.2017, 8 C 14.16 und 8 C 18.16 (Fn. 3).

<sup>9</sup> Dazu eingehend *Kirchhof*, Entscheidungsstrukturen im Glücksspielrecht, i.d.B., S. 33 ff.

<sup>10</sup> *Tabbert*, „Antagonist oder Antreiber“. Die Rolle der Justiz in der Glücksspielregulierung am Beispiel des Sportwettenmonopols, i.d.B., S. 51 ff.

nach zu fragen, wie ein Gesamtansatz aussehen könnte, der zu einer konsistenten Glücksspielregulierung führt.<sup>11</sup>

Dass die Vorschläge für einen solchen Gesamtansatz unterschiedlich bewertet werden können, liegt auf der Hand. Dass aber ein einheitlicher Ansatz, eine Regulierung aus einem Guss, das langfristige Ziel sein muss, sollte nicht in Zweifel gezogen werden.<sup>12</sup>

### C. Rechtsvergleichende Aspekte

Eine Reihe von Forschungsarbeiten zeigt, dass die Rechtsvergleichung auch im Rahmen der glücksspielrechtlichen Reformdiskussion immer stärker an Bedeutung gewinnt<sup>13</sup>, insbesondere wenn es darum geht, die Auswirkungen von Reformen abzuschätzen (aus ökonomischer und juristischer Sicht!), innovative Regulierungsansätze und Organisationsarrangements kennenzulernen und mehr über den Umgang mit den unionsrechtlichen Vorgaben in anderen Mitgliedstaaten der EU zu lernen. Sowohl in Tschechien<sup>14</sup> als auch in den Niederlanden<sup>15</sup> hat es in den letzten Jahren grundlegende Reformen gegeben, die sich z.T. auf die Formulierung der materiell-rechtlichen Standards, die Verfahren und die organisationsrechtliche Ausgestaltung des tschechischen und niederländischen Rechts ausgewirkt haben. Ob diese Reformen tatsächlich als Vorbilder für den glücksspielrechtlichen Diskurs in Deutschland dienen können, bleibt abzuwarten. Zu beobachten ist jedenfalls, dass z.B. im niederländischen Recht die Probleme mit dem illegalen bzw. unregulierten Spiel deutlich zurückgegangen sind und das z.B. eine zielführende Regulierung des Online-Spiels zumindest kein Ding der Unmöglichkeit ist.

---

<sup>11</sup> *Becker*, Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung, i.d.B., S. 9 ff.

<sup>12</sup> S. auch *Becker*, Zur Weiterentwicklung der Glücksspielregulierung, ZfWG 2017, S. 2 ff.

<sup>13</sup> S. dazu auch die Beiträge in der ZfWG der letzten Jahre, so z.B. *Güldner*, Das US-amerikanische Glücksspielrecht, ZfWG 2017, S. 115 ff.; *ders.*, Das Glücksspielrecht Singapurs, ZfWG 2018, S. 108 ff.; s. auch am Beispiel der französischen Regulierung *Heseler*, (Fn. 2); zur Regulierung in den USA, den Niederlanden, Dänemark und Tschechien s. auch *Terhechte* (Fn. 2), S. 111 ff.; eingehend auch *Harris/Hagan* (Hrsg.), *Gaming Law – Jurisdictional Comparisons*, 2014; s. auch die umfangreichen Studien des *Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung* (Hrsg.), *International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens*, 1999 und *Fiedler* u.a., *Regulierungsoptionen für den deutschen Glücksspielmarkt*, 2018.

<sup>14</sup> *Hamernik*, *The New Czech Gambling Regulation from 2017*, i.d.B., S. 61 ff.

<sup>15</sup> *Little*, *Reform of the Dutch Gambling Market*, i.d.B., S. 73 ff.

## D. Europäisierung als Herausforderung des deutschen Glücksspielrechts

Das Recht der EU übt seit vielen Jahren einen enormen Einfluss auf die mitgliedstaatliche Glücksspielregulierung aus. Dieser Einfluss manifestiert sich schon in dem ökonomischen Umfeld des Glücksspiels im EU-Binnenmarkt, darüber hinaus aber auch in den (potentiellen) Rechtssetzungskompetenzen der EU im Bereich des Glücksspielrechts und auch in der unionsrechtlichen Überformung der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren im Glücksspielsektor. Eine Betrachtung der Herausforderungen des deutschen Glücksspielrechts ohne seine unionsrechtlichen Anknüpfungspunkte wäre insofern unvollständig.

Aus ökonomischer Perspektive ist das Verhältnis nationaler Glücksspielmonopole in einem unionalen System, das wettbewerblich organisiert ist, nur schwer in einen Ausgleich zu bringen. Eine mögliche Lösung für dieses Problem könnte darin liegen, Glücksspiele angemessen (und gefahrenabhängig) zu besteuern und damit das „Gewinnabführungsmodell“ abzuschaffen.<sup>16</sup> Hiermit wäre aber eine Abkehr von den gegenwärtigen Strukturen verbunden, die maßgeblich auf einem Staatsmonopol aufbauen.

Jenseits dieser ökonomischen Fragestellungen lässt sich allerdings auch beobachten, dass das Unionsrecht sowohl auf die Regulierung bestimmter Glücksspielsegmente Einfluss nehmen kann (Stichwort: Regulierung von Online-Glücksspielen)<sup>17</sup> als auch auf die konkrete Handhabung des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts (Stichwort: Beweislastregeln und Verbotsverfügungen im Glücksspielrecht)<sup>18</sup>. Hier stellt sich etwa die Frage, ob der EU selbst eine Kompetenz zukommt, Online-Glücksspiele zu regulieren bzw. die mitgliedstaatlichen Regulierungen durch entsprechende Regeln zu flankieren.<sup>19</sup> Angesichts des digitalen Wandels, der das Glücksspielrechts tiefgreifend verändern wird (dazu E.), liegt es aber eigentlich auf der Hand, europäische Lösungen für den Bereich des Online-Glücksspiels anzustreben.

Zielt ein solcher Ansatz auf eine direkte Regulierung, zeichnen sich auch andere Formen der unionsrechtlichen Steuerung des Vollzugs des mitgliedstaatlichen Glücksspielrechts ab. So hat der EuGH in den letzten Jahren konkrete Anforderungen formuliert, die an die Darlegungs- und Beweislast der mitgliedstaatlichen Behörden zu stellen sind, sofern es etwa zu Untersagungsverfügungen

---

<sup>16</sup> *Wein*, Europäischer Wettbewerb und nationale Glücksspielmonopole – Politökonomische Ansätze, i.d.B., S. 101 ff.

<sup>17</sup> *Michl*, Die Kompetenz der EU zur Regulierung des Online-Glücksspiels, i.d.B., S. 119 ff.

<sup>18</sup> *Terhechte*, Die unionsrechtliche Überformung mitgliedstaatlicher Darlegungs- und Beweislastregeln am Beispiel des Glücksspielrechts, i.d.B., S. 139 ff.

<sup>19</sup> *Michl* (Fn. 17).

gen im Glücksspielrecht kommt.<sup>20</sup> Diese Anforderungen werden die glücksspielrechtliche Debatte schon deshalb in den nächsten Jahren stark beeinflussen, weil sie bis dahin noch keinen Niederschlag in der täglichen Vollzugspraxis der deutschen Glücksspielbehörden gefunden haben. Schon die Befolgung des „Kohärenzkriteriums“ und weiterer Vorgaben des Unionsrechts bereitet den deutschen Behörden und Gerichten enorme Schwierigkeiten.<sup>21</sup>

### E. Digitaler Wandel als Herausforderung des deutschen Glücksspielrechts

Verkörpern endogene Faktoren und unionsrechtliche Einflüsse auf das Glücksspielrecht schon enorme Herausforderungen für den Gesetzgeber, die Verwaltung und die Gerichte, so kommt man nicht umhin, den künftigen Einfluss der Digitalisierung auf diesen Sektor als „disruptiv“ zu bezeichnen.<sup>22</sup> Schon heute zeichnet sich eine starke Verdrängung des terrestrischen Glücksspiels ab. Ob dieser Entwicklung mit schlichten (und mitunter vollzugsschwachen) Verboten begegnet werden kann und sollte, ist bis dahin nicht geklärt.<sup>23</sup> Ein Blick in das europäische Ausland zeigt aber, dass eine Regulierung des Online-Glücksspiels auch jenseits von strikten Verbotsregelungen möglich ist. Angesichts des digitalen Wandels, der nicht nur das Glücksspielrecht, sondern die gesamte Gesellschaft betrifft, wird aber eine reine Abwehrhaltung dauerhaft schwerlich zu befriedigenden Ergebnissen führen. Jedenfalls sind Entwicklungen im Gange (E-Gaming, Virtuel Sport Games etc.), die die Grenzen zwischen virtueller Realität und Glücksspiel verwischen und denen auf der Grundlage der eher traditionellen Ansätze des deutschen Glücksspielrechts kaum beizukommen ist. Der Gesetzgeber wird sich dieser Aufgabe annehmen müssen, will er nicht seinen Einfluss auf den Glücksspielsektor und anliegenden Märkten gänzlich einbüßen.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> *Terhechte* (Fn. 18); zu dieser Entwicklung auch jüngst *Jarass*, Rechtfertigung von Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit und damit verbundene Nachweispflichten, NVwZ 2018, S. 1665 ff.

<sup>21</sup> S. dazu nur *Michl*, Das Kohärenzkriterium in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, ZfWG 2016, S. 110 ff.

<sup>22</sup> Eingehend zu den Entwicklungen aus ökonomischer Perspektive *Jung/Kleinbrink/Köster*, Die Digitalisierung des Glücksspiels, i.d.B., S. 159 ff.

<sup>23</sup> *Schippel*, Online-Glücksspielrecht, i.d.B., S. 175 ff.

<sup>24</sup> Eingehend zu diesen Entwicklungen und den damit einhergehenden Fragen s. auch *Schippel*, Gaming? Gambling? Der Handel mit virtuellen Gütern als glücksspielrechtliche Herausforderung?, ZfWG 2017, S. 481 ff.; *ders.*, Virtual Sports in der Bewertung des Glücksspielstaatsvertrags, ZfWG 2018, S. 120 ff.; s. auch *Terhechte* (Fn. 2), S. 33 ff.

## F. Ausblick

Europäisierung und digitaler Wandel verkörpern so ernstzunehmende Herausforderungen für die (deutsche) Glücksspielregulierung, die voraussichtlich nur schwer mit Abschottungs- und Verbotsansätzen bewältigt werden können. Die (deutsche) glücksspielrechtliche Forschung hat erkannt, dass eine methodische Öffnung und neue Ansätze erforderlich sind, um einen zeitgemäßen Regulierungsansatz zu finden. Die nachfolgenden Beiträge werden diese Ansätze und Entwicklungen im Detail beleuchten und so ihren Teil zu den notwendigen Diskussionen beitragen.

# I. Aktuelle Herausforderungen der Glücksspielregulierung in Deutschland





# Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung

*Tilman Becker*

*Eine gesetzliche Vorgabe ist nicht gerechtfertigt,  
weil sie ein Gesetz ist, sondern sie soll ein Gesetz  
sein, weil sie gerechtfertigt ist  
(frei nach Montesquieu).*

In dem vorliegenden Beitrag soll der Weg zu einer konsistenten und zielführenden Glücksspielregulierung aufgezeigt werden. Der derzeitige Glücksspielstaatsvertrag 2012 (GlüStV) gibt die Ziele einer Regulierung vor. Diese „Ziele des Staatsvertrags sind gleichrangig: 1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen (Suchtprävention), 2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken (Kanalisation), 3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten (Jugend- und Verbraucherschutz), 4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden (Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention) und 5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen (Betrugs- und Manipulationsprävention).

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

Das Differenzierungsgebot wurde erst 2012 als Ziel formuliert. Dementsprechend findet sich das Differenzierungsgebot in den einzelnen Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen, erst in Ansätzen wieder. Das Kanalisierungsziel hat eine lange Tradition und wird auch in anderen Ländern Europas als Ziel der jeweiligen Gesetzgebung vorgetragen.

Die derzeitige Situation auf dem Glücksspielmarkt ist durch ein Auseinanderklaffen zwischen den gesetzlichen Vorgaben und der Wirklichkeit gekennzeichnet. Zweitlotterien im Internet<sup>1</sup> und Online-Casinospiele<sup>2</sup> sind nach dem Glücksspielstaatsvertrag nicht erlaubnisfähig, d.h. illegal, haben sich jedoch in den letzten Jahren zu den erfolgreichsten Geschäftsmodellen für Anbieter entwickelt.

Der Bruttospielertrag im Jahr 2015, d.h. die Einnahmen der Anbieter nach Abzug der Ausschüttungen der Gewinne an die Spieler, beträgt bei den illegalen Zweitlotterien im Internet 246 Millionen Euro.<sup>3</sup> Der Bruttospielertrag der staatlichen Lotterien und der legalen gewerblichen Spielvermittler im Internet liegt 2015 bei 258 Millionen Euro. Dies bedeutet, dass das illegale Angebot von Zweitlotterien im Internet einen Marktanteil von fast 50 Prozent hat. Im Jahr 2014 lag der Bruttospielertrag der illegalen Zweitlotterien im Internet noch bei 198 Millionen. Der Bruttospielertrag der illegalen Anbieter von Zweitlotterien im Internet ist damit von 2014 auf 2015 um etwa 25 Prozent gestiegen. Das illegale Angebot von Zweitlotterien hat sich zu einem sehr erfolgreichen Geschäftsmodell entwickelt mit hohen Wachstumsraten.

Die legalen staatlichen Anbieter von Lotterien entrichten 79 Prozent des Bruttospielertrages für die Rennwett- und Lotteriesteuer und die gemeinnützigen Abgaben.<sup>4</sup> Die illegalen Anbieter von Zweitlotterien haben keine vergleichbaren Abgaben. Somit wurde der Staat bzw. die Gemeinschaft im Jahr 2015 von illegalen Anbietern von Zweitlotterien um 195 Millionen Euro betrogen.

Der Bruttospielertrag der illegalen Angebote von Casinospielen (deutschsprachige Seiten) im Internet liegt 2015 bei 1.288 Millionen Euro. Im Jahr 2014 lag der Bruttospielertrag für diese illegalen Angebote noch bei 884 Millionen Euro. Auch hier können wir ein ganz erhebliches Wachstum, um fast 50 Prozent von 2014 auf 2015 feststellen. Auch dies ist offensichtlich ein sehr erfolgreiches Geschäftsmodell mit ganz erheblichem Wachstum.

Die stationären Spielbanken hatten im Jahr 2015 einen Bruttospielertrag von 557 Millionen Euro und haben Umsatzsteuer und Spielbankabgabe in der Höhe von 289 Millionen Euro bzw. 52 Prozent entrichtet. Wenn die Online-Casinospiele dieselbe prozentuale Abgabenlast hätten, wären dies 670 Millionen Euro.

---

<sup>1</sup> Zweitlotterien oder schwarze Lotterien sind Lotterien, die das staatliche Lotterieangebot nachahmen, ohne die Einsätze an die staatlichen Lotterien weiterzugeben. Für den Kunden ist bei einem flüchtigen Blick kein Unterschied zu dem staatlichen Lotterieangebot ersichtlich.

<sup>2</sup> Hierunter fallen vor allem illegale Online-Geldspielgeräte und Online-Poker. Nur in Schleswig-Holstein sind diese Angebote für eine Übergangszeit erlaubt.

<sup>3</sup> Vgl. zu diesen und den folgenden Marktdaten den Jahresreport 2015 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: Der deutsche Glücksspielmarkt – Eine ökonomische Darstellung, endgültige Fassung vom 23.11.2016.

<sup>4</sup> Eigene Berechnungen nach Jahresreport 2015 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: Der deutsche Glücksspielmarkt – Eine ökonomische Darstellung, endgültige Fassung vom 23.11.2016.