

# **Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages**



**Endgültige Fassung: 10.04.2017**

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Der Glücksspielstaatsvertrag</b>	<b>1</b>
1.1 Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages	1
<b>2 Der deutsche Glücksspielmarkt</b>	<b>2</b>
2.1 Die Struktur des deutschen Glücksspielmarktes	2
2.1.1 Glücksspielformen und Segmente	2
2.1.2 Die Anbieterstruktur des deutschen Glücksspielmarktes	3
2.1.2.1 Die Anbieterstruktur des regulierten Marktes	3
2.1.2.2 Die Anbieterstruktur des nicht-regulierten Marktes	3
2.1.3 Zuständigkeiten	4
2.2 Eine Ökonomische Analyse zum GlüStV	5
2.2.1 Methode	5
2.2.2 Beobachtungszeitraum	5
2.2.3 Marktgröße	6
2.2.3.1 Kennzahlen der Erfassung des Marktvolumens	6
2.2.3.2 Der Umfang und die Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes	6
2.2.3.3 Der Markt für Online-Glücksspiele	9
2.2.3.3.1 Der regulierte Markt für Online-Glücksspiele	9
2.2.3.3.2 Der nicht-regulierte Markt für Online-Glücksspiele	10
2.2.3.4 Der Umfang des regulierten Glücksspielmarktes 2015	12
2.2.3.5 Der Umfang des nicht-regulierten Glücksspielmarktes 2015	15
2.2.3.6 Interdependenzen zwischen den Segmenten	19
2.2.3.6.1 Interdependenzen bei schnellen Spielen	19
2.2.3.6.2 Interdependenzen bei Online-Lotterien	21
2.2.3.7 Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit	24
2.2.3.8 Werbung von Glücksspielen im deutschen Profifußball	24
<b>3 Der Vollzug gegen das illegale Glücksspiel</b>	<b>26</b>
3.1 Rechtliche Grundlagen zum Vollzug	26

3.2 Der Vollzug gegen illegale Anbieter	26
3.2.1 Der Vollzug gegen illegale Anbieter im Internet	27
<b>4 Ländereinheitliche Verfahren</b>	<b>28</b>
<b>5 Steuerpflicht</b>	<b>30</b>
5.1 Änderungen des Rennwettlotterieggesetzes	31
5.1.1 Rechtliche Grundlage	31
5.1.2 Umsetzung im Rahmen des Konzessionsverfahrens	31
5.1.3 Zusammenarbeit zwischen Glücksspielaufsicht und Finanzbehörden	31
5.2 Änderungen des Umsatzsteuergesetzes	32
5.2.1 Rechtliche Grundlage	32
<b>6 Glücksspielsucht</b>	<b>34</b>
<b>7 Leitlinien für eine zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland</b>	<b>39</b>
<b>8 Anhang</b>	<b>46</b>
8.1 Der Umfang des deutschen Glücksspielmarktes 2013-2014	46
<b>9 Glossar</b>	<b>51</b>
<b>10 Quellenangaben</b>	<b>55</b>
<b>11 Literaturverzeichnis</b>	<b>58</b>

## 1 Der Glücksspielstaatsvertrag

Am 1. Juli 2012 ist der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) als Artikel 1 des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) vom 15. Dezember 2011 in Kraft getreten. § 32 GlüStV schreibt eine Evaluierung des Staatsvertrages durch die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des Fachbeirates vor. Ein umfassender Bericht (Endbericht) ist fünf Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrages vorzulegen.

Der Erste GlüÄndStV ist die Fortführung des GlüStV, der am 01. Januar 2008 in Kraft getreten ist und dessen geschaffene Regelung aufgrund der Ergebnisse der Evaluierung, der Erkenntnisse aus der International vergleichenden Analyse des Glücksspielwesens sowie aus der umfassenden Anhörung der Beteiligten und unter Beachtung der Stellungnahme der EU-Kommission im Notifizierungsverfahren fortentwickelt wurde. Dabei wurden die vielschichtige Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch des Gerichtshofs der Europäischen Union und die Entwicklungen auf europäischer Ebene berücksichtigt.<sup>1</sup>

### 1.1 Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages

Der GlüStV bildet die rechtliche Grundlage zur Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes, wobei folgende Ziele angeführt sind:

#### **§ 1 GlüStV - Ziele des Staatsvertrages**

Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

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

---

<sup>1</sup> Vgl. Erläuterungen zum Ersten GlüÄndStV, Seite 5

## 2 Der deutsche Glücksspielmarkt

Um einen Einblick in den deutschen Glücksspielmarkt zu erhalten, erfolgt nachstehend eine Erläuterung zu den wesentlichen Besonderheiten hinsichtlich der Struktur sowie eine ökonomische Analyse zu der Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages im Juli 2012.

### 2.1 Die Struktur des deutschen Glücksspielmarktes

Ein weltweites Merkmal von Glücksspielmärkten besteht darin, dass sie in jeder Jurisdiktion auf unterschiedliche Weise gestaltet sind. Dies betrifft die Angebote, die ökonomische Organisation sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen. Im Folgenden wird der deutsche Glücksspielmarkt anhand der angebotenen Glücksspielformen und Segmente, deren zugrundeliegenden Anbieterstruktur und den jeweiligen gesetzlichen Zuständigkeiten vorgestellt.

#### 2.1.1 Glücksspielformen und Segmente

Der deutsche Glücksspielmarkt beinhaltet die nachfolgenden, weltweit gängigen Glücksspiele:

- Casinospiele (Großes und Kleines Spiel),
- Geldspielgeräte (GSG),
- Lotterien,
- Sport- und Pferdewetten.

Hingegen sind andere bekannte Glücksspielformen, z.B. Video Lottery Terminals (VLT), Bingohallen, Wetten auf Hunderennen auf Hunderennbahnen etc. in Deutschland nicht verfügbar.

Die oben angeführten Glücksspielformen lassen sich in einen regulierten und nicht-regulierten Markt unterteilen. Der regulierte Markt beinhaltet die Glücksspiele mit einer Erlaubnis von einer deutschen Behörde und umfasst die folgenden sieben Segmente:

- Casinospiele (Großes und Kleines Spiel) in Spielbanken,
- Geldspielgeräte (GSG) in gewerblichen Spielhallen und Gaststätten,
- Staatliche Lotterien und Sportwetten des Deutschen Lotto-Toto-Blocks (DLTB),
- Staatliche Klassenlotterien,
- Soziallotterien (Fernseh- und Sportlotterien) gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV,
- Sparlotterien (Lotterien des Gewinn- und PS-Sparens) und
- Pferdewetten (Galopp- und Trabrennen) von Totalisatoren und gewerblichen Buchmachern.

Darüber hinaus sieht der GlüStV vor, zwanzig Konzessionen für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Zuge eines Konzessionsverfahrens zu vergeben. Da das Konzessionsverfahren aufgrund von anhängigen Verwaltungsstreitverfahren bis dato noch nicht abgeschlossen ist, werden Sportwetten von privaten Anbietern in diesem Bericht zwecks einheitlicher Darstellung noch zum nicht-regulierten Markt gezählt. Sportwetten und Online-Casinospiele, die von Veranstaltern mit einer Erlaubnis auf der Grundlage des Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels von Schleswig-

Holstein angeboten werden und die ausschließlich in diesem Bundesland noch für eine Übergangszeit erlaubt sind, werden nicht gesondert ausgewiesen.

Neben dem Markt für regulierte Glücksspiele existiert in Deutschland auch ein Markt für nicht-regulierte Glücksspiele, der auch der Anlass für die Novellierung des Glücksspielstaatsvertrages war. Der nicht-regulierte bzw. illegale Markt beinhaltet die folgenden vier Segmente:<sup>2</sup>

- Private Sport- und Pferdewetten im stationären und Online-Vertrieb,
- Online-Casino,
- Online-Poker und
- Online-Zweitlotterien.

Ferner sind auch Geldspielgeräte in der illegalen Sekundäraufstellung, z.B. Scheingastronomie, Internet-Café etc. Bestandteil des nicht-regulierten Marktes. Allerdings wurde dieses Segment bisher noch nicht in die Evaluierung des deutschen Glücksspielmarktes aufgenommen.

## 2.1.2 Die Anbieterstruktur des deutschen Glücksspielmarktes

### 2.1.2.1 Die Anbieterstruktur des regulierten Marktes

Die sieben Segmente des regulierten Glücksspielmarktes lassen sich für das Jahr 2015 anhand der nachstehenden Anbieterstruktur abbilden:

- Casinospiele: 17 Spielbankgesellschaften,
- Geldspielgeräte: 5.000 Automatenaufsteller,
- Staatliche Lotterien und Sportwetten: 16 Landeslotteriegesellschaften des DLTB,
- Staatliche Klassenlotterien: GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder,
- Soziallotterien: Deutsche Fernsehlotterie, Aktion Mensch, Deutsche Sportlotterie,
- Sparlotterien: 32 Lotterieträger der Banken und Sparkassen,
- Pferdewetten: 49 Rennvereine, rd. 60 gewerbliche Buchmacher.

Eine Auflistung der Glücksspielanbieter mit einer aktuellen Erlaubnis aus Deutschland findet sich auf der White List der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder.<sup>3</sup>

### 2.1.2.2 Die Anbieterstruktur des nicht-regulierten Marktes

Auf dem nicht-regulierten Markt sind, im stationären sowie im Internetvertrieb, gegenwärtig rd. 200 private Unternehmen aus verschiedenen Ländern aktiv. Es ist zu beachten, dass viele der Veranstalter, die im Internet tätig sind, mehrere Segmente gleichzeitig anbieten, z.B. Sportwetten, Casinospiele und im immer geringer werdenden Maße auch Poker. Diese Anbieter werden in der nachstehenden Analyse als Generalisten bezeichnet. Im Gegensatz dazu gibt es auch Anbieter, die sich ausschließlich auf ein Segment spezialisiert haben. Dementsprechend werden diese Anbieter auch Spezialisten genannt.

---

<sup>2</sup> Diese Glücksspielformen werden von Anbietern ohne Erlaubnis einer deutschen Behörde angeboten.

<sup>3</sup> Vgl. <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaefsstelle-gluecksspiel-0>.

### 2.1.3 Zuständigkeiten

Die Regulierung von Glücksspielen ist in Deutschland nicht einheitlich gestaltet, sondern unterliegt entweder dem Bundes- oder Landesrecht. Dementsprechend ist der Bund bzw. sind die Länder für die Gesetzgebung zuständig. Das Landesrecht umfasst Lotterien, Sportwetten, Spielbanken und seit Juli 2012 auch Spielhallen. Diese Segmente gehören zum Ordnungsrecht und fallen deshalb in die Zuständigkeit der Länder. Die rechtliche Grundlage bilden der GlüStV und die dazu gültigen Landesgesetze. Hingegen fallen Geldspielgeräte der gewerblichen Automatenaufsteller sowie Pferdewetten von Totalisatoren und gewerblichen Buchmachern in die Zuständigkeit des Bundes und werden durch die Gewerbeordnung (GewO) bzw. das Rennwett- und Lotteriegesezt (RennwettLottG) gesetzlich geregelt. In der Tabelle 1 sind die gesetzlichen Grundlagen und Zuständigkeiten für die Erlaubnis der einzelnen Segmente sowie von weiteren Genehmigungsbereichen, z.B. Werbung oder Gewerbliche Spielvermittler etc. zusammengefasst.

Tabelle 1: Gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeiten

<b>Gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeiten</b>		
<b>Segment</b>	<b>Gesetzliche Grundlage</b>	<b>Zuständigkeit</b>
Gewerbliche Automatenaufstellung	Gewerbeordnung	Bund
Totalisatoren	Rennwett- und Lotteriegesezt	Bund
Gewerbliche Buchmacher	Rennwett- und Lotteriegesezt	Bund
Spielbanken	Landesspielbankgesetze	Länder
Spielhallen	Landesspielhallen-/Glücksspielgesetze	Länder
Landeslotteriegesellschaften	Landesglücksspielgesetze	Länder
Sparlotterien	Landesglücksspielgesetze	Länder
GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	§ 10 Abs. 3 GlüStV	Hamburg <sup>1</sup>
Soziallotterien	§ 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV	Rheinland-Pfalz <sup>1</sup>
Sportwetten	§ 4a GlüStV	Hessen <sup>1</sup>
Pferdewetten im Internet	§ 27 Abs. 2 GlüStV	Hessen <sup>1</sup>
Werbung für Lotterien und Sportwetten im Internet und Fernsehen	§ 5 Abs. 3 GlüStV	Nordrhein-Westfalen <sup>1</sup>
Gewerbliche Spielvermittlung <sup>2</sup>	§ 19 Abs. 2 GlüStV	Niedersachsen

<sup>1</sup> Diese Zuständigkeiten werden durch ländereinheitliche Verfahren gemäß § 9a GlüStV von jeweils einem Land wahrgenommen.

<sup>2</sup> Gewerbliche Spielvermittler, die in allen oder mehreren Ländern tätig sind.

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Neben der Aufteilung der Zuständigkeiten auf Bund und Länder sind auch innerhalb der Bundesländer die verantwortlichen Erlaubnisbehörden für die verschiedenen Segmente auf mehrere Administrationen verteilt, z.B. Innen-, Wirtschaft-, Landwirtschaftsministerien sowie deren nachgeordneten Unterbehörden. Insgesamt sind in Deutschland mehr als 50 Behörden für die Erlaubnisse im Bereich Glücksspiele zuständig, die teilweise sehr unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen unterliegen. Daran erkennt man, dass die deutsche Glücksspielregulierung sowohl beim Aufbau als auch bei den rechtlichen Rahmenbedingungen nicht einheitlich gestaltet ist.

## 2.2 Eine Ökonomische Analyse zum GlüStV

Die ökonomische Analyse zum GlüStV enthält sowohl die Darstellung des regulierten als auch des nicht-regulierten Marktes. Um den Umfang der Märkte abzubilden, werden dazu Zahlen zu der Größenordnung des Angebots bzw. Vertriebs sowie finanzielle und fiskalische Kennzahlen verwendet. Es sei vorweggenommen, dass es sich dabei um keine normative, sondern stets um eine positive Analyse des deutschen Glücksspielmarktes handelt.

### 2.2.1 Methode

Die benötigten Kennzahlen zur Darstellung des regulierten Marktes werden vorwiegend von den teilnehmenden Glücksspielunternehmen, im Auftrag der jeweiligen Erlaubnis- und Aufsichtsbehörden, für die Evaluierung zur Verfügung gestellt. Die Daten des regulierten Online-Marktes stammen von den Veranstaltern und Vermittlern von Lotterien und Pferdewetten, die gemäß § 4 Abs. 6 GlüStV verpflichtet sind, u.a. die Spieleinsätze im erlaubten Online-Vertrieb der Gemeinsamen Geschäftsstelle Glücksspiel vierteljährlich zu übermitteln. Darüber hinaus wird in einigen Teilbereichen auch auf Angaben aus externen Quellen, z.B. Geschäftsberichte der Spielbank- und Lotteriegesellschaften, Haushaltsrechnungen und Beteiligungsberichte der Bundesländer, Berichte von Verbänden etc. zurückgegriffen.

Da es bei den illegalen Angeboten, im Gegensatz zu den regulierten Segmenten, nur vereinzelt Dokumentationen seitens der Anbieter für den deutschen Markt gibt, müssen hierbei die benötigten Kennzahlen, insbesondere das Marktvolumen geschätzt werden. Die Evaluierung des nicht regulierten Marktes erfolgt Großteils auf den Schätzungen und Berechnungen von MECN (Media & Entertainment Consulting Network), München, die von den Ländern beauftragt wurde, den Markt für illegale Online-Glücksspiele in Deutschland zu beobachten. Ebenso fließen bei der Darstellung des Segments Sport- und Pferdewetten die Mitteilungen zum Sportwettsteueraufkommen der Steuerbehörden auf Grundlage von § 26 RennwLottG ein. Des Weiteren finden auch hier Angaben aus externen Quellen, z.B. Geschäftsberichte von börsennotierten Glücksspielunternehmen, Branchenberichte etc. eine Anwendung. Ein detaillierter Nachweis der einzelnen Quellenangaben ist in Abschnitt 10 angegeben.

### 2.2.2 Beobachtungszeitraum

Die Analyse der Märkte umfasst den Zeitraum zwischen den Jahren 2013 bis 2015. Für diese drei Jahre liegen Daten zur Aufzeichnung aller benötigten Kennzahlen für jedes Segment vor. Dadurch lassen sich sowohl eine aktuelle Betrachtung sowie eine mittelfristige Entwicklung seit Inkrafttreten des GlüStV im Juli 2012 veranschaulichen. Da zum Zeitpunkt der Erfassung dieses Endberichts noch nicht alle Daten für das Jahr 2016 vorliegen, muss auf die Einbeziehung des vergangenen Jahres verzichtet werden.

### 2.2.3 Marktgröße

#### 2.2.3.1 Kennzahlen der Erfassung des Marktvolumens

Die Größe eines Glücksspielmarktes lässt sich anhand von mehreren Kennzahlen messen. In diesem Bericht wird das Marktvolumen in Bruttospielerträgen und Spieleinsätzen angegeben. Bruttospielerträge ergeben sich aus den Spieleinsätzen abzüglich der Gewinnauszahlungen. Diese Kennzahl bildet einerseits die Umsätze aus Sicht der Anbieter, andererseits die Nettoverluste der Spieler ab. Hingegen stellen die Spieleinsätze die Bruttoausgaben der Spieler vor den Gewinnauszahlungen dar. Beide Bezugsgrößen eignen sich zur Erfassung des Ausmaßes des Glücksspielmarktes und werden sowohl in nationalen als auch internationalen Statistiken verwendet, wobei es aber einen wesentlichen Unterschied bei der Messung gibt. In Deutschland stellen Spieleinsätze die Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von Lotterien, Sport- und Pferdewetten dar und sind aus diesem Grund gut dokumentiert und direkt messbar. Da für Lotterien auch die konkreten Gewinnauszahlungen an die Spieler und für Sport- und Pferdewetten zumindest die Auszahlungsquoten erhältlich sind, können die jeweiligen Bruttospielerträge gemäß der nachstehenden Formel bestimmt werden:

$$\text{Bruttospielerträge} = \text{Spieleinsätze} (1 - \text{Auszahlungsquote}) \quad (1)$$

Hingegen lassen sich bei Casinospiele und Geldspielgeräten, den so genannten schnellen Spielen, nur die Verluste der Spieler bzw. die Bruttospielerträge erfassen, jedoch nicht deren Spieleinsätze. Gleichzeitig unterliegen diese Spielformen in Deutschland unterschiedliche Besteuerungs- und Abgabenmodellen und haben keine einheitliche Bemessungsgrundlage. Um bei diesen Glücksspielen trotzdem auch die Spieleinsätze angeben zu können, müssen diese aus den Bruttospielerträgen und einer gegebenen Auszahlungsquote, wie folgt hochgerechnet werden:

$$\text{Spieleinsätze} = \frac{\text{Bruttospielerträge}}{1 - \text{Auszahlungsquote}} \quad (2)$$

Aus dem angeführten Grund werden die Spieleinsätze von schnellen Spielen im weiteren Verlauf stets als hochgerechnete Spieleinsätze bezeichnet und sind auch nur als solche zu interpretieren.

#### 2.2.3.2 Der Umfang und die Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes

Der deutsche Glücksspielmarkt hatte im Jahr 2015, gemessen an den Bruttospielerträgen, ein Volumen von insgesamt 12.718 Mio. Euro. Davon besaß der regulierte Markt einen Anteil von 10.448 Mio. Euro bzw. 82% und der nicht-regulierte Markt (Schwarzmarkt) einen Anteil von 2.270 Mio. Euro bzw. 18%. Im Jahr 2013 betrug das Marktvolumen noch insgesamt 11.502 Mio. Euro, wobei auf den regulierten Markt 9.836 Mio. Euro bzw. 85% und auf den nicht-regulierten Markt 1.666 Mio. Euro bzw. 15% entfielen. Das bedeutet, dass der deutsche Glücksspielmarkt in den letzten beiden Jahren

um insgesamt 1.216 Mio. Euro bzw. 10,6% gewachsen ist. 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.

Zieht man anstatt den Bruttospielerträgen die Spieleinsätze als Bezugsgröße heran, dann beträgt das Volumen des deutschen Glücksspielmarktes hochgerechnet 90 Mrd. Euro, wobei dem regulierten Markt ein Anteil von 55 Mrd. Euro bzw. 61% und dem nicht-regulierten Markt ein Anteil von 35 Mrd. Euro bzw. 39% zukommt. Es ist offensichtlich, dass die beiden Kennzahlen zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Marktdarstellung führen. Dies resultiert aufgrund von unterschiedlich hohen Ausschüttungsquoten der jeweiligen Glücksspiele, vgl. dazu die Erläuterungen auf den Seiten 15 und 17. Aus diesem Grund kommt der Auswahl der Bezugsgröße eine maßgebliche Rolle bei der Messung des Glücksspielmarktes und dessen Interpretation zu.

Die Tabelle 2 fasst das Volumen des deutschen Glücksspielmarktes anhand beider Kennzahlen sowie die Aufteilung nach regulierten und nicht-regulierten Segmenten für das Jahr 2015 zusammen. In diesem Bericht sind Sportwetten von privaten Anbietern, wie in Abschnitt 2.1.1 erwähnt, noch im nicht-regulierten Markt enthalten, da diese Anbieter keine Erlaubnis aus Deutschland (mit Ausnahme in Schleswig-Holstein) besitzen. Da aber bereits der GlüStV für dieses Segment eine Teilöffnung für zwanzig Konzessionen vorgesehen hat und diese Begrenzung im aktuellen Entwurf des zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages sogar aufgehoben wurde, sind in der Tabelle 2, als Vorgriff für die zukünftige Regulierung das Volumen und die Marktanteile für Sportwetten separat angegeben.

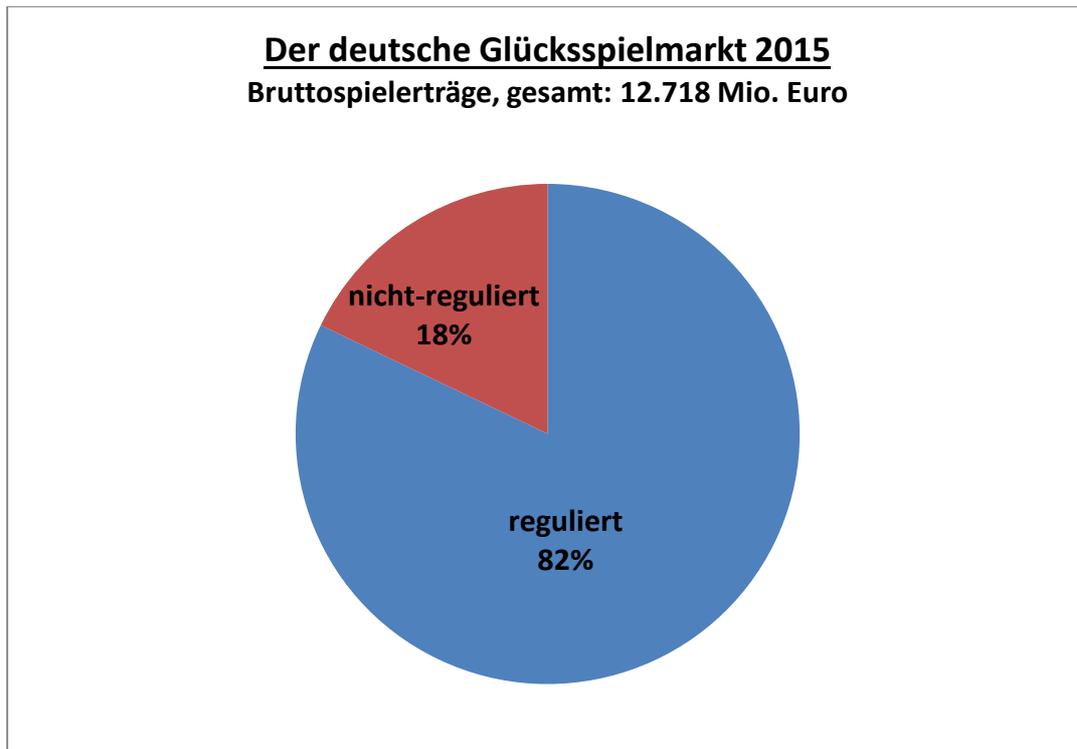
Tabelle 2: Der deutsche Glücksspielmarkt 2015

<b>Der deutsche Glücksspielmarkt 2015</b>				
	<b>Bruttospielerträge (= Spielerverluste) in Mio. Euro</b>	<b>Anteil</b>	<b>Spieleinsätze (hochgerechnet) in Mrd. Euro</b>	<b>Anteil</b>
<b>Regulierter Markt</b>	<b>10.448</b>	<b>82%</b>	<b>55,0</b>	<b>61%</b>
<b>Nicht-Regulierter Markt</b>	<b>2.270</b>	<b>18%</b>	<b>35,0</b>	<b>39%</b>
<b>(davon Sportwetten)</b>	<b>(736)</b>	<b>(6%)</b>	<b>(5,0)</b>	<b>(6%)</b>
<b>Gesamt</b>	<b>12.718</b>	<b>100%</b>	<b>90,0</b>	<b>100%</b>

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

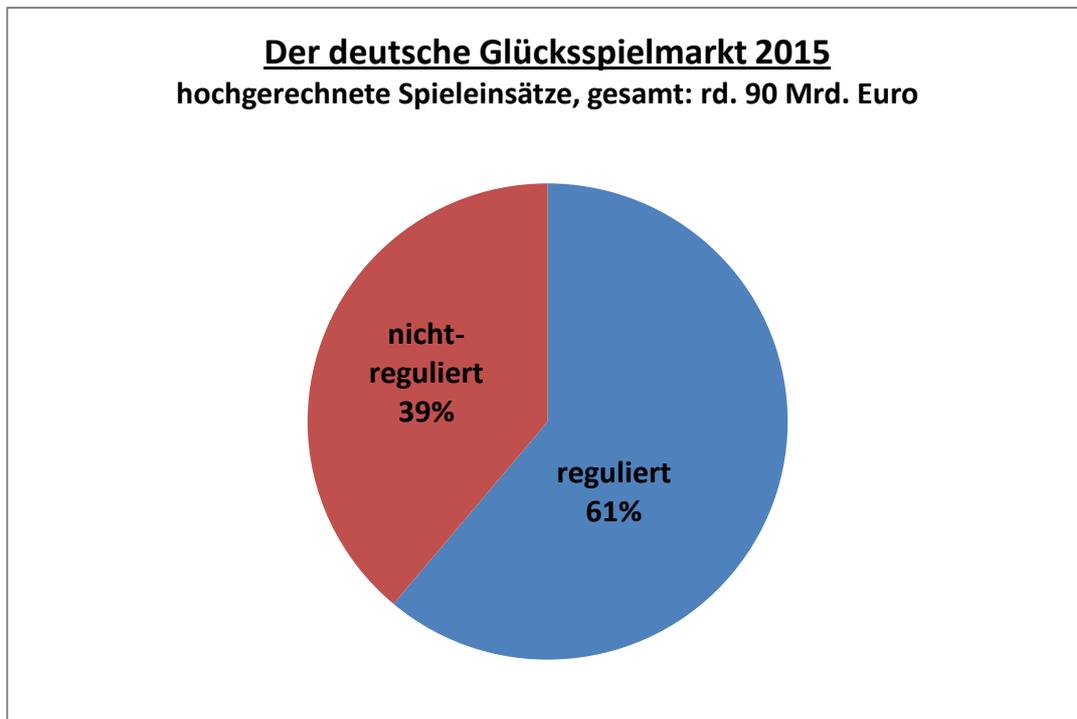
Die drei nachstehenden Diagramme veranschaulichen die Marktaufteilung und Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes nochmals graphisch. In den Abbildungen 1 und 2 ist das aktuelle Verhältnis zwischen reguliertem und nicht-reguliertem Markt bei Verwendung von Bruttospielerträgen bzw. Spieleinsätzen wiedergegeben. Anschließend zeigt die Abbildung 3 die Entwicklung der Bruttospielerträge des deutschen Glücksspielmarktes von 2013 bis 2015.

Abbildung 1: Der deutsche Glücksspielmarkt 2015, gemessen in Bruttospielerträgen



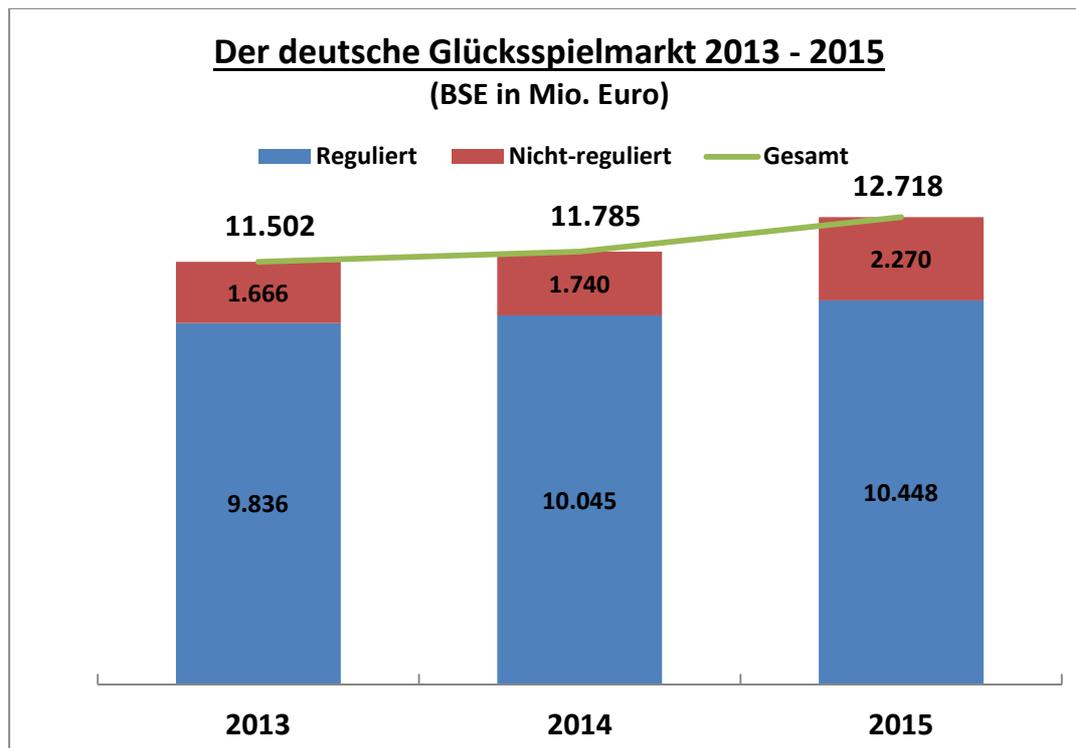
Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Abbildung 2: Der deutsche Glücksspielmarkt 2015, gemessen in Spieleinsätzen



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Abbildung 3: Der deutsche Glücksspielmarkt 2013-2015



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

### 2.2.3.3 Der Markt für Online-Glücksspiele

#### 2.2.3.3.1 Der regulierte Markt für Online-Glücksspiele

Seit Juli 2012 ist das Angebot von Glücksspielen im Internet unter bestimmten Voraussetzungen wieder erlaubt. Zwar ist das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet grundsätzlich verboten, jedoch können die Länder abweichend davon zur besseren Erreichung der Ziele des GlüStV den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet erlauben, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 GlüStV vorliegen und folgende Voraussetzungen gemäß § 4 Abs. 5 GlüStV erfüllt sind:

- Der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler wird durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet.
- Der Höchsteinsatz je Spieler darf grundsätzlich einen Betrag von 1.000 Euro pro Monat nicht übersteigen.
- Besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung sind ausgeschlossen.
- Ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept nach § 6 GlüStV ist zu entwickeln und einzusetzen.
- Wetten und Lotterien werden weder über dieselbe Internetdomain angeboten noch wird auf andere Glücksspiele verwiesen oder verlinkt.

Darüber hinaus dürfen auch Pferdewetten im Internet gemäß § 27 Abs. 2 GlüStV unter denselben genannten Voraussetzungen im ländereinheitlichen Verfahren erlaubt werden. Im Jahr 2015 nutzten insgesamt 45 (2014: 41, 2013: 30) Veranstalter bzw. Vermittler ihre Erlaubnis für den Online-Vertrieb. Diese lassen sich wie folgt aufteilen:

- 16 Landeslotteriegesellschaften des DLTB (2014: 16, 2013: 16)
- 13 Gewerbliche Spielvermittler für die Lotterien des DLTB (2014: 14, 2013: 8)
- 2 Lottereeinnehmer der Klassenlotterien (2014: 1, 2013: 0)
- 3 Soziallotteriegesellschaften (2014: 2, 2013: 2)
- 10 Lotterieträger der Banken und Sparkassen (2014: 8, 2013: 4)
- 1 Rennverein (2014: 0, 2013: 0)

Allerdings sind die Umsätze, die im regulierten Markt durch das Internet eingenommen werden, noch relativ gering. Im Jahr 2015 wurden über diesen Vertriebskanal insgesamt 299 Mio. Euro an Bruttospielerträgen erzielt. Im Verhältnis zum gesamten regulierten Markt hat der Online-Vertrieb somit einen Anteil von 2,9%. Das impliziert, dass das Volumen im regulierten Markt überwiegend noch im stationären Vertrieb umgesetzt wird.

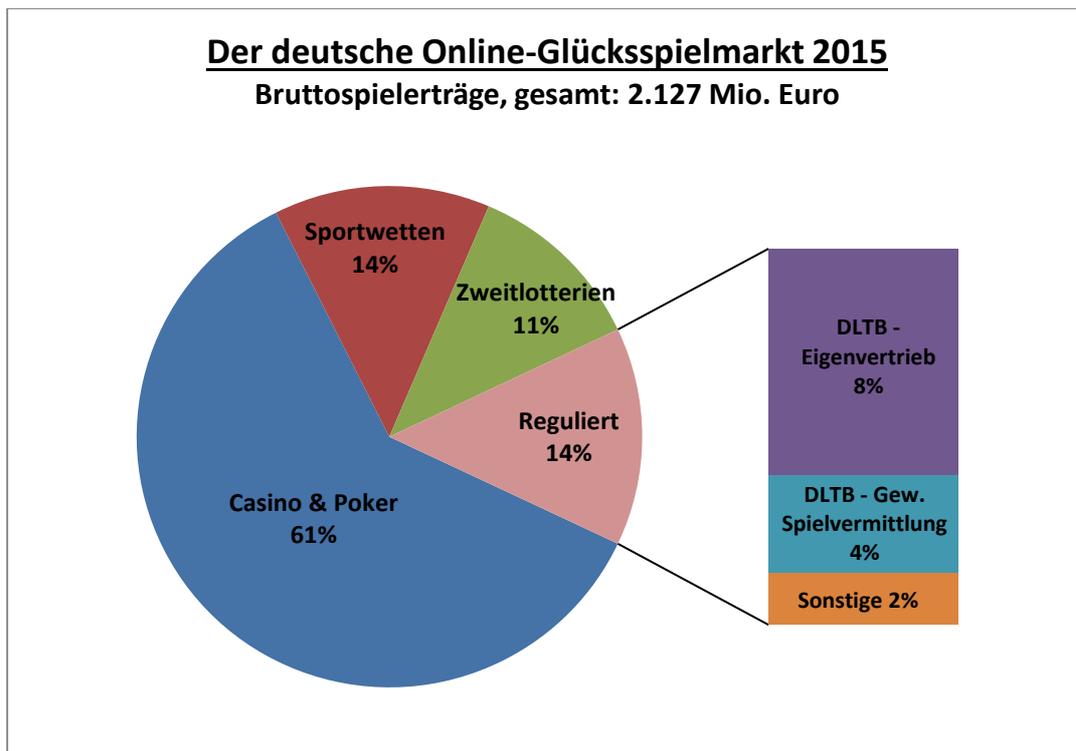
#### 2.2.3.3.2 Der nicht-regulierte Markt für Online-Glücksspiele

In Abschnitt 2.1.2.2 wurde bereits erwähnt, dass gegenwärtig rd. 200 illegale Glücksspielanbieter in Deutschland aktiv sind, die je nach Angebot als Generalisten bzw. Spezialisten bezeichnet werden und sowohl im Internet als auch im stationären Vertrieb tätig sind. Die meisten Veranstalter von Sportwetten bieten diese entweder nur im Internet (teilweise auch im Verbund mit Online-Casino- bzw. Pokerspielen) oder darüber hinaus auch in stationären Wettannahmestellen an. Hingegen gibt es nur wenige Sportwettveranstalter mit einem exklusiven stationären Vertrieb. Im Gegensatz dazu sind die Veranstalter von illegalen Casino-, Poker- und Zweitlotterieangeboten ausschließlich im Internet tätig.

Da, mit Ausnahme der Sportwetten von privaten Anbietern in stationären Wettannahmestellen, der Großteil des nicht regulierten Marktes im Internet angeboten wird, kommt dieser Vertriebsform dementsprechend eine höhere Bedeutung zu als im regulierten Markt. Im Jahr 2015 hatte der nicht-regulierte Internetvertrieb ein Marktvolumen, gemessen in Bruttospielerträgen, von rd. 1.828 Mio. Euro bzw. einen Anteil am gesamten nicht-regulierten Markt von rd. 80%.

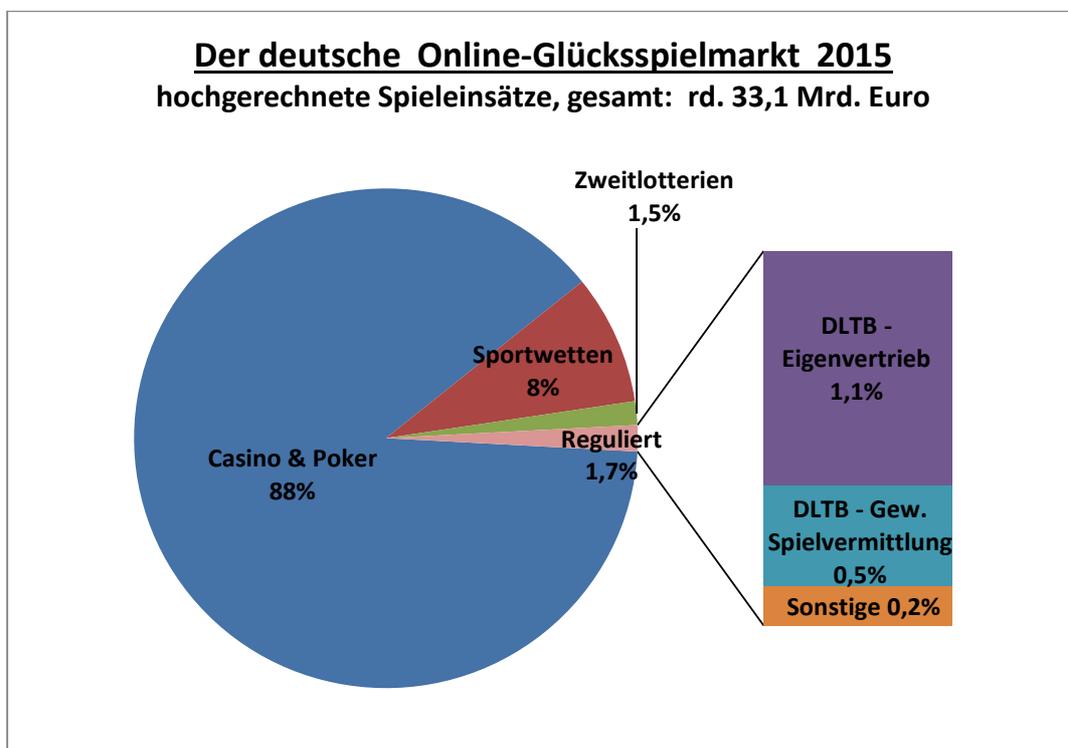
In den drei folgenden Diagrammen ist der deutsche Online-Glücksspielmarkt nochmals graphisch dargestellt. Die Abbildungen 4 und 5 zeigen die Marktanteile der Segmente, die im Internet angeboten werden für das Jahr 2015, wobei als Maß wieder Bruttospielerträge sowie Spieleinsätze herangezogen werden. Wie bereits bei den Abbildungen 1 und 2, so weichen die Anteile auch im Onlinemarkt erheblich voneinander ab, je nachdem welche Kennzahl man verwendet. Zur Begründung wird erneut auf die unterschiedlich hohen Ausschüttungsquoten der Glücksspiele bzw. auf die Angaben auf den Seite 15 und 17 hingewiesen. Die Abbildung 6 veranschaulicht danach die Entwicklung der Bruttospielerträge des deutschen Online-Glücksspielmarktes von 2013 bis 2015.

Abbildung 4: Der deutsche Online-Glücksspielmarkt 2015, gemessen in Bruttospielerträgen



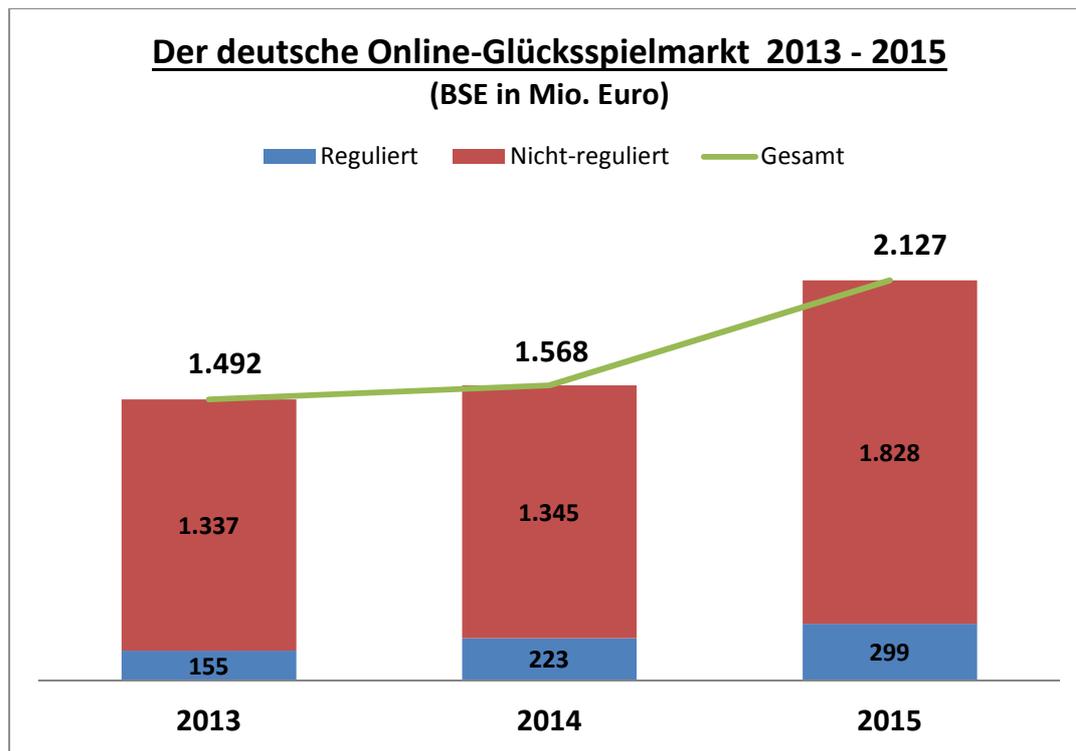
Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Abbildung 5.: Der deutsche Online-Glücksspielmarkt 2015, gemessen in Spieleinsätzen



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Abbildung 6: Der deutsche Online-Glücksspielmarkt 2013-2015



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

#### 2.2.3.4 Der Umfang des regulierten Glücksspielmarktes 2015

In der nachstehenden Tabelle 3 sind die einzelnen Segmente des regulierten Marktes durch die folgenden Kennzahlen zusammengefasst: die Anbieter- und Vertriebsstruktur, die Bruttospielerträge und davon anteilmäßig die Bruttospielerträge im Online-Vertrieb sowie die jeweiligen Steuern und Abgaben. Eine Übersicht der Definitionen der in der Tabelle verwendeten Begriffe findet sich im Glossar des Abschnitts 9. In der Tabelle 3 können bei Summierung der Teilbeträge Differenzen aufgrund von Rundungen entstehen.

Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages April 2017

**Tabelle 3:** Der deutsche Glücksspielmarkt – Regulierter Markt 2015

Der deutsche Glücksspielmarkt - Regulierter Markt 2015															
Geldbeträge in Mio. Euro															
Spielformen	Casinospiele		Geldspielgeräte (GSG) in Spielhallen und Gaststätten	Staatliche				Sozial-	Spar-	Pferdewetten	Gesamt				
	Großes	Kleines		Lotterien	Sportwetten		Klassen-								
	Spiel				Pari-mutuel	Festquoten		lotterien							
Veranstalter/Anbieter		17 Spielbankgesellschaften		rd. 5.000 Automatenaufsteller		16 Landeslotteriegesellschaften (LLG) des Deutschen Lotto-Toto-Blocks (DLTB)			GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	Dt. Fernsehlotterie (DFL) Aktion Mensch (AM), Dt. Sportlotterie (DSL) <sup>1</sup>		32 Lotterieträger	49 Rennvereine, rd. 60 Gewerbliche Buchmacher		
Vertrieb	stationär	67 Spielbanken (davon 19 Automaten-dependancen)		rd. 9.000 Spielhallen	rd. 60.000-70.000 Gaststätten	21.977 Annahmestellen				91 Lotterieteilnehmer (LE)	Telefon, Post, Banken & Sparkassen (DFL, AM) Annahmestellen von Lotto Hessen (DSL)	Volks-, Raiffeisen- & Sparda-Banken, Sparkassen	48 Rennbahnen, rd. 180 Wettannahmestellen		
	online	verboten		verboten		16 LLG	13 Gew. SpV	3 LLG	-	-	2 LE	DFL, AM, DSL, Lotto Hessen	10 Lotterieträger	1 Rennverein <sup>2</sup>	
Angebot		rd. 550 Spieltische	rd. 7.500 Glücksspielautomaten	rd. 190.000 GSG	rd. 77.000 GSG	Lotto 6/49, Eurojackpot, Keno, Glücksspirale, Bingo Zusatzlotterien, Rubbellose		Fußball-Toto	Oddset	NKL, SKL	Diverse Gewinnlose	Gewinn- & PS-Sparen	Diverse Pferdewettarten		
Bruttospiel-erträge (BSE)	gesamt	157	400	5.300		3.640		18	54	198	427	244	12	10.448	
		557				3.711		71							
	davon online	-		-		180	78	0,4	-	-	0,2	41	0,1		-
						258				0,2					
Totalisatorsteuer														2,4	2,4
Rennwettsteuer														-	0
Sportwettsteuer								11							11
Lotteriesteuer						1.214				58	103	88			1.464
Vergnügungsteuer				837											837
Umsatzsteuer		89		429											518
Spielbankabgabe <sup>3</sup>		200													2.217
Sonstige Abgaben						1.659				-	226	132			
Steuern/Abgaben, Gesamt		289		1.266		2.884		58		330	330	221	2,4	5.050	

Fußnoten 1 und 2: siehe Jahresreport 2015

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

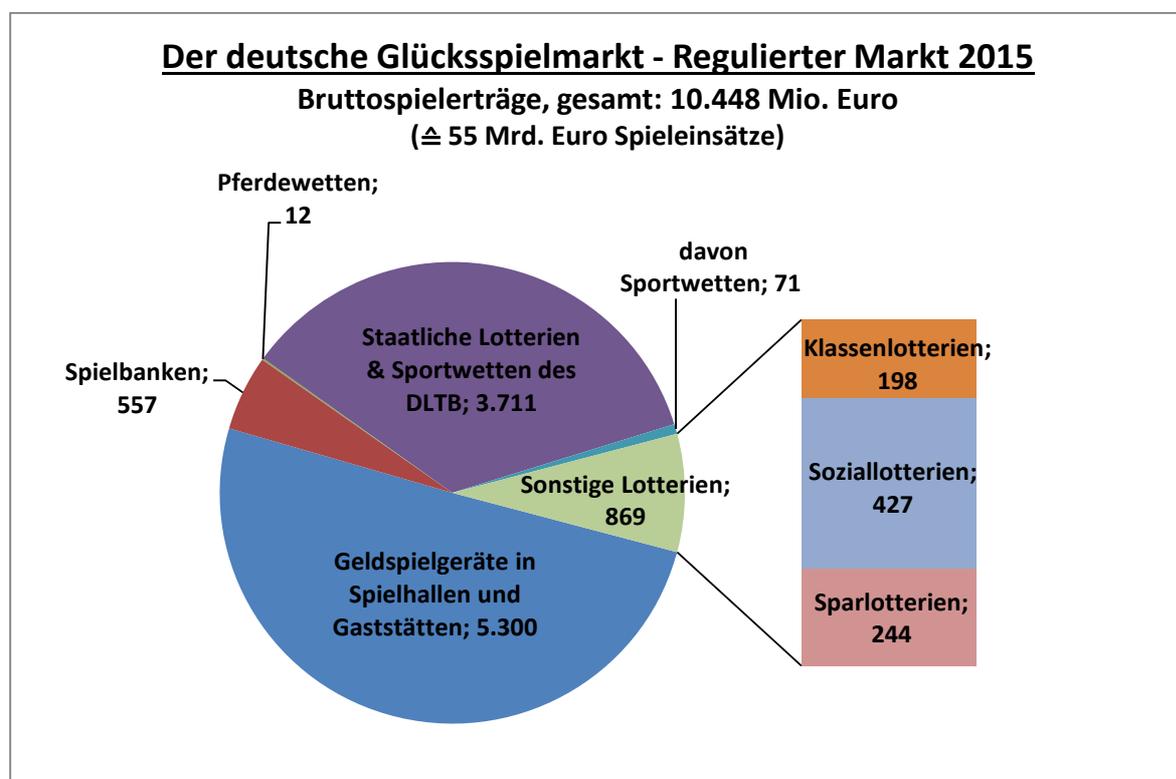
Aus der Tabelle 3 geht hervor, dass im Jahr 2015 das Volumen des regulierten Glücksspielmarktes, gemessen an den Bruttospielerträgen, insgesamt 10.448 Mio. Euro ausmacht. Dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr von 403 Mio. Euro bzw. 4% und gegenüber dem Jahr 2013 von 612 Mio. Euro bzw. 6%.

Den größten Anteil im regulierten Markt haben die Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten mit 5.300 Mio. Euro bzw. 51%. Die staatlichen Lotterien und Sportwetten des DLTB besitzen einen Marktanteil von 3.711 Mio. Euro bzw. 36%, wobei davon der Hauptteil von rund 98% von den Lotterien getragen wird. Hingegen verfügen die beiden Sportwetten des DLTB, Oddset und Toto, mit einem Volumen von insgesamt 71 Mio. Euro nur über einen Marktanteil von 0,7%.

Der Anteil der Spielbanken am regulierten Markt bemisst sich auf 557 Mio. Euro bzw. 5%, wobei davon das Große Spiel 28% und das Kleine Spiel 72% ausmacht. Die Klassen-, Sozial- und Sparlotterien, die neben den Lotterien des DLTB existieren, kommen gemeinsam mit einem Volumen von 869 Mio. Euro auf einen Marktanteil von 8%. Das Segment Pferdewetten hat dagegen mit rd. 12 Mio. Euro lediglich einen Anteil von 0,1% am regulierten Markt.

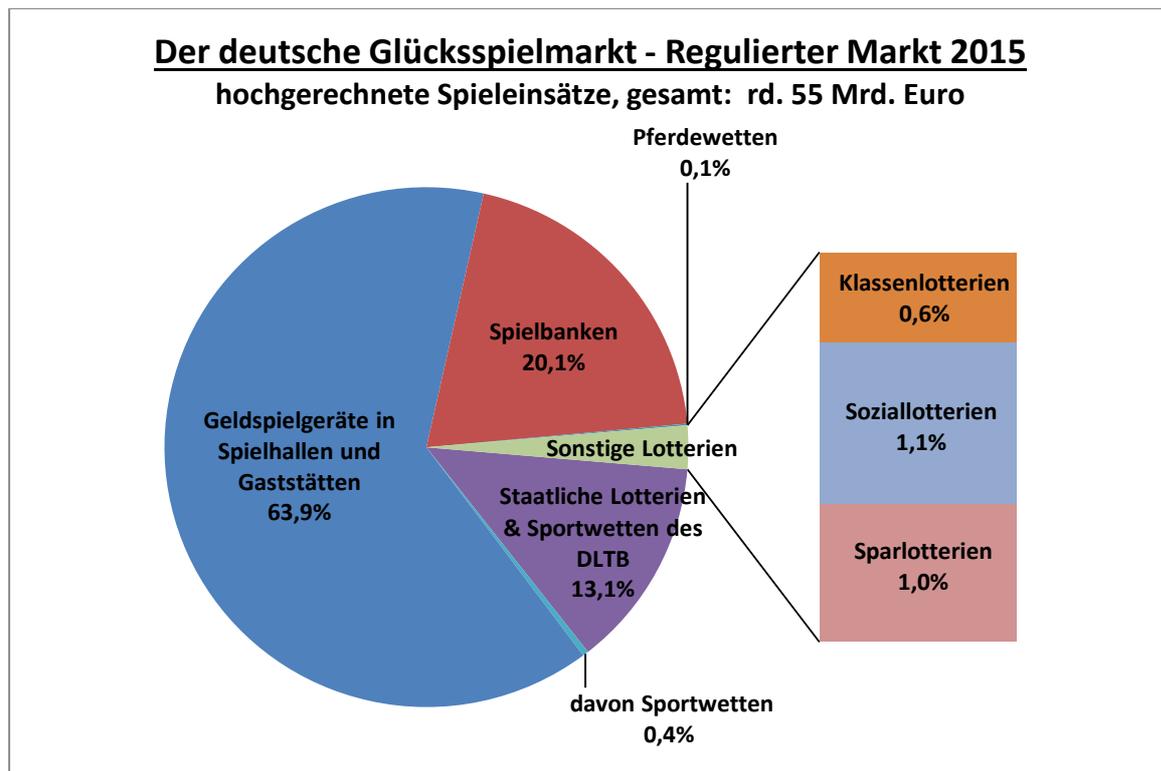
Die Kreisdiagramme in den Abbildungen 7 und 8 illustrieren die Aufteilung des regulierten Glücksspielmarktes nochmals graphisch, anhand der Bruttospielerträge bzw. den Spieleinsätzen.

Abbildung 7: Der deutsche regulierte Glücksspielmarkt 2015, gemessen in Bruttospielerträgen



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Abbildung 8: Der deutsche regulierte Glücksspielmarkt 2015, gemessen in Spieleinsätzen



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Die beiden Abbildungen 7 und 8 zeigen, dass die Marktanteile der einzelnen Segmente sehr unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob man Spieleinsätze oder Bruttospielerträge als Maßstab heranzieht. Vor allem die schnellen Spiele, das sind Casinospiele und Geldspielgeräte, haben bei Spieleinsätzen weit höhere Marktanteile auf als bei Bruttospielerträgen. Das kommt daher, weil beide über vergleichsweise hohe Ausschüttungsquoten verfügen und diese bei gegebenen Bruttospielerträgen zu sehr hohen hochgerechneten Spieleinsätzen führen können. Zum Beispiel liegen die Ausschüttungsquoten bei Geldspielgeräten zwischen 86,1% (theoretisch ermittelbarer Durchschnitt) und tatsächlichen Werten von rd. 90%. In Spielbanken variieren die Ausschüttungsquoten je nach Spielform zwischen 92% und 97%. Im Gegensatz dazu schütten Lotterien weitaus geringere Gewinnauszahlungen an die Spieler aus. Diese reichen von rd. 30% bei Soziallotterien, rd. 50% bei den meisten staatlichen Lotterien bis zu 53% - 55% % bei Sparlotterien. Dementsprechend weichen hierbei die Spieleinsätze nicht so stark von den Bruttospielerträgen ab als bei den schnellen Spielen.

#### 2.2.3.5 Der Umfang des nicht-regulierten Glücksspielmarktes 2015

In der Tabelle 4 ist das Ausmaß der nicht-regulierten Segmente angegeben, wobei die folgenden Kennzahlen enthalten sind: Anzahl der Anbieter, Vertriebsstruktur (Anzahl der Wettannahmestellen bzw. deutschsprachige Websites), Bruttospielerträge (Rake bei Online-Poker), aufgeteilt nach den Vertriebsformen sowie die Steuerbelastung in Form der Sportwettsteuer bei Sportwetten.

**Tabelle 4:** Der deutsche Glücksspielmarkt – Nicht-Regulierter Markt 2015

<b>Der deutsche Glücksspielmarkt - Nicht-Regulierter Markt 2015</b>						
<b>Geldbeträge in Mio. Euro</b>						
<b>Spielformen</b>	<b>(Private) Sport- und Pferdewetten</b>	<b>Online-</b>			<b>Gesamt</b>	
		<b>Casino</b>	<b>Poker</b>	<b>Zweitlotterien</b>		
<b>Veranstalter/Anbieter</b>	<b>rd. 200 Anbieter aus dem Ausland<sup>1</sup></b>					
<b>Vertrieb</b>	<b>stationär</b>	<b>online</b>				
	<b>rd. 4 500 Wettannahmestellen<sup>2</sup></b>	<b>133</b>	<b>402</b>	<b>85</b>	<b>&lt; 5</b>	
		<b>deutschsprachige Internetseiten<sup>3</sup></b>				
<b>Bruttospielerträge (BSE)</b>	<b>736</b>		<b>1.165</b>	<b>123</b>	<b>246</b>	<b>2.270</b>
	<b>rd. 60%</b>	<b>rd. 40%</b>				
<b>Sportwettsteuer</b>	<b>249</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>249</b>	
<b>Umsatzsteuer (EU-VAT)<sup>4</sup></b>	<b>-</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	

<sup>1</sup> Anbieter mit Sitz/Erlaubnis im/aus dem Ausland, z.b. Gibraltar, Malta, Österreich, Isle of Man, Curacao, Kahnawake u.ä.

<sup>2</sup> Die Anzahl entspricht der Erhebung aus dem Jahr 2014 und stellt die Untergrenze an Wettannahmestellen dar.

<sup>3</sup> Stand: Dezember 2015

<sup>4</sup> Seit 2015 werden für Online-Glücksspiele, die nicht der nationalen Besteuerung unterliegen, Umsatzsteuer (EU-VAT) erhoben. Derzeit können noch keine Angaben zu den Steuereinnahmen gemacht werden.

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Der Tabelle 4 ist zu entnehmen, dass die Bruttospielerträge des nicht-regulierten Glücksspielmarktes im Jahr 2015 auf insgesamt 2.270 Mio. Euro geschätzt werden. Im Vergleich zum Vorjahr kommt dies einer Zunahme von 530 Mio. Euro (+30%) gleich und gegenüber dem Jahr 2013 ist dies ein Zuwachs von 604 Mio. Euro (+36%). Die Segmente Online-Casino mit 1.165 Mio. Euro bzw. 51% sowie private Sport- und Pferdewetten mit 736 Mio. Euro bzw. 32% haben die höchsten Anteile am nicht-regulierten Markt. Bei den Sportwetten werden davon rund 60% im stationären Vertrieb und rund 40% im Online-Vertrieb umgesetzt. Daneben tragen Online-Zweitlotterien mit 246 Mio. Euro bzw. 11% und Online-Poker mit 123 Mio. Euro bzw. 5% zum nicht-regulierten Markt bei.

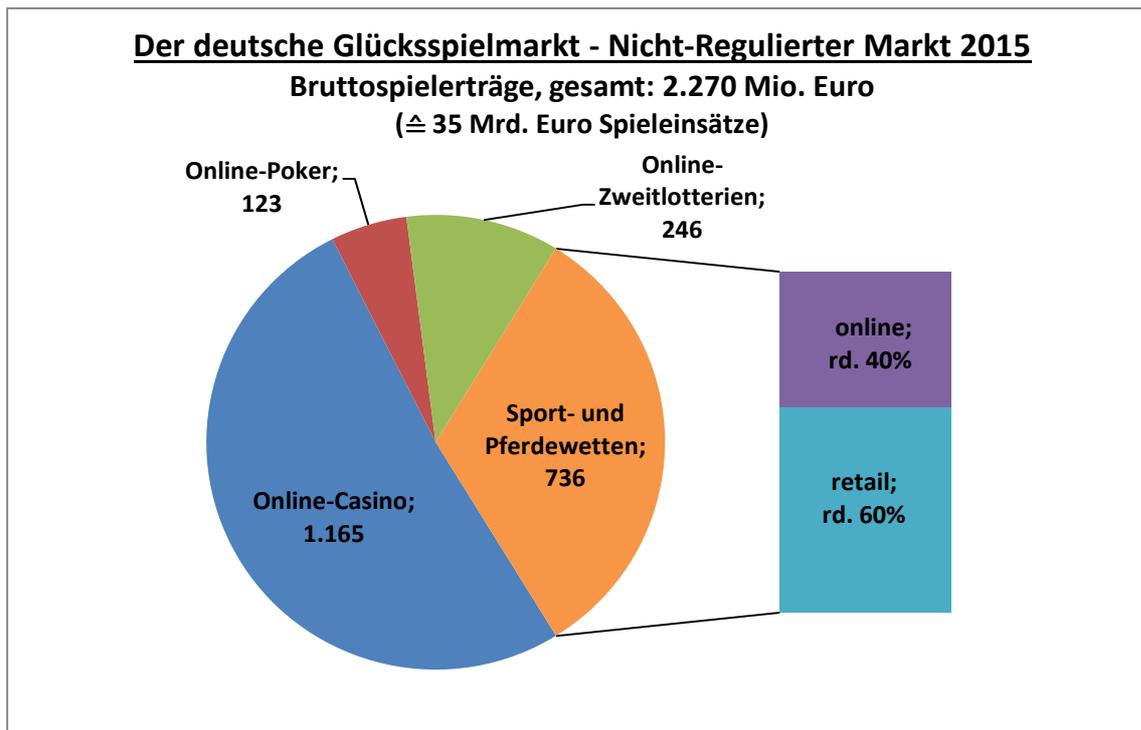
Im nicht-regulierten Markt konnten in den letzten beiden Jahren, mit Ausnahme von Online-Poker, in allen Segmenten Zunahmen der Bruttospielerträge festgestellt werden. Online-Casino sowie Sport- und Pferdewetten wuchsen um 478 Mio. Euro (+70%) bzw. 137 Mio. Euro (+23%) gegenüber dem Jahr 2013. Ebenso legten Online-Zweitlotterien im selben Zeitraum mit 58 Mio. Euro (+31%) deutlich zu. Hingegen hält der seit einigen Jahren zu beobachtende Rückgang bei Online-Poker weiter an. Dieses Segment sank in den letzten beiden Jahren um 69 Mio. Euro (-36%).

Wie in Abschnitt 2.1.2.2 erwähnt, ist bei den Anbietern von illegalen Online-Glücksspielen zwischen Generalisten und Spezialisten zu unterscheiden. Eine diesbezügliche Analyse ergab, dass im Jahr 2015 rd. 38% der Bruttospielerträge des nicht-regulierten Marktes von Generalisten umgesetzt wurde. Das bedeutet, dass ein wesentlicher Teil dieser Anbieter nicht einem Segment bzw. einer rechtlichen Grundlage zugeordnet werden kann.

Bei Sportwetten ist zu beachten, dass dieses Segment saisonalen Schwankungen unterliegt. Es lässt sich beobachten, dass Sportwetten in Jahren mit gerader Zahl (2012, 2014, 2016 usw.), in denen regelmäßig sportliche Großveranstaltungen (Fußball-Welt- oder Europameisterschaften) stattfinden, grundsätzlich höhere Umsätze aufweisen als in den Jahren dazwischen. Obwohl es im Jahr 2015 kein großes internationales Fußballturnier gegeben hat, sind die Umsätze von Sportwetten trotzdem angestiegen. Dies erklärt sich dadurch, dass viele Sportwettanbieter den saisonal-bedingten Anstieg aufgrund des hohen Interesses auf Fußballwetten während der FIFA-Fußball-Weltmeisterschaft in Brasilien 2014 in das Jahr 2015 mitnehmen konnten. Auf diese Weise ist das seit einigen Jahren zu beobachtende Trendwachstum nochmals angestiegen. Es ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung, verstärkt durch die Fußball-Europameisterschaft in Frankreich, auch im Jahr 2016 anhalten wird. Da viele Online-Sportwettanbieter auch Online-Casinospiele anbieten, hat diese Entwicklung auch Auswirkungen auf die Umsätze in diesem Segment. Des Weiteren konnte festgestellt werden, dass viele Generalisten, die während des Konzessionsverfahrens nicht am deutschen Sportwettmarkt, wohl aber am deutschen Online-Casino- bzw. Pokermarkt vertreten waren, seit Beginn des Jahres 2016 auch Sportwetten in Deutschland anbieten.

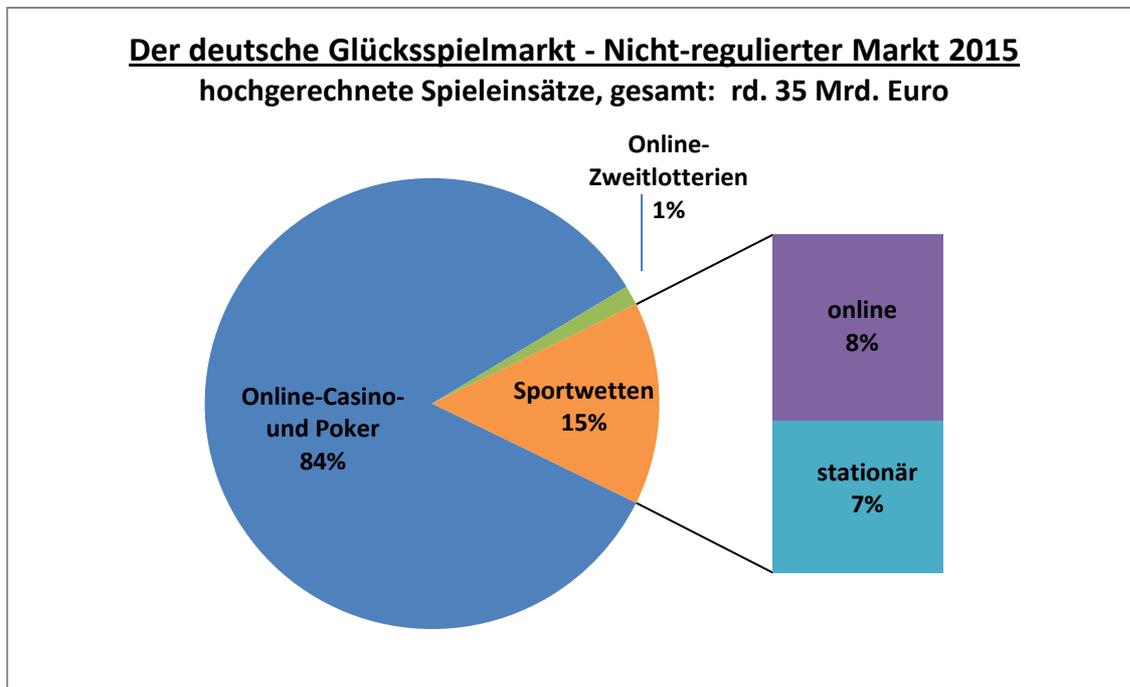
In den Kreisdiagrammen der Abbildungen 9 und 10 ist die Aufteilung des nicht-regulierten Glücksspielmarktes graphisch anhand der Bruttospielerträge und Spieleinsätze dargestellt. Je nach Maßstab ergeben sich erneut große Unterschiede in den Marktanteilen der einzelnen Segmente. Wie bereits zuvor erklärt, resultieren diese aufgrund von unterschiedlich hohen Ausschüttungsquoten. Zum Beispiel liegt die marktübliche durchschnittliche Auszahlung bei Online-Casinospielen bei über 96%. Dementsprechend ergeben sich dadurch, bei gegebenen Bruttospielerträgen, sehr hohe Spieleinsätze. Bei Sportwetten variieren die Auszahlungsquoten, je nach Vertriebsform zwischen 80% im stationären Vertrieb und über 90% im Internet. Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass es bei Online-Poker nicht möglich ist von den Bruttospielerträgen (Rake) auf die Spieleinsätze zu schließen.

Abbildung 9: Der deutsche nicht-regulierte Glücksspielmarkt 2015, gemessen in Bruttospielerträgen



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Abbildung 10: Der deutsche nicht-regulierte Glücksspielmarkt 2015, gemessen in Spieleinsätzen



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

### 2.2.3.6 Interdependenzen zwischen den Segmenten

Die bisherige Analyse betrachtete den regulierten und nicht regulierten Glücksspielmarkt getrennt voneinander. Allerdings bestehen auch Zusammenhänge zwischen den einzelnen Segmenten beider Marktbereiche. Dieser Abschnitt gibt einen Einblick in die Interdependenzen der legalen und illegalen Segmente am Beispiel der schnellen Spiele und der Online-Lotterien.

#### 2.2.3.6.1 Interdependenzen bei schnellen Spielen

Zu den so genannten schnellen Spielen zählen die drei folgenden Spielformen:

- Casinospiele in Spielbanken
- Geldspielgeräte in Spielhallen/Gaststätten und
- Online-Casinospiele.

Eine Gemeinsamkeit zwischen diesen drei Segmenten besteht darin, dass alle drei eine Form von Spielautomaten beinhalten. Diese haben meist ein ähnliches Aussehen, werden teilweise von denselben Herstellern produziert und beinhalten Großteils auch dieselben Spielinhalte. Ebenso weisen alle drei Spielformen, aufgrund ihres speziellen Spieldesigns, die wesentliche Merkmale eines hohen Gefährdungspotentials für das pathologische Glücksspielen auf, z.B. schnelle Ereignisfrequenz, multiple Spiel- und Einsatzmöglichkeiten, Ton- und Lichteffekte, kurze Auszahlungsintervalle, Kontinuität des Spiels etc. vgl. Abschnitt 6.

Allerdings sind diese drei Formen der Spielautomaten unterschiedlichen Segmenten zugeordnet, die verschiedenen rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen. Dies kommt sowohl bei den technischen Eigenschaften als auch bei der rechtlichen Beurteilung bzw. dem daraus folgenden Regulierungsregime zum Ausdruck. Die Tabelle 5 gibt einen Überblick dieser drei Segmente und zeigt die Unterschiede anhand der gesetzlichen Grundlage, dem Regulierungsansatz, der Anbieterstruktur und Verfügbarkeit, den gesetzlichen Auflagen sowie der Besteuerung.

Die Tabelle 5 zeigt deutlich, dass sowohl Glücksspielautomaten in Spielbanken als auch Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten eine Reihe von regulatorischen Maßnahmen unterworfen sind. Bei Spielbanken erfolgt die Regulierung nach dem glücksspielrechtlichen Ansatz, der eine quantitative Begrenzung des Angebots in jedem Bundesland vorsieht. Dementsprechend weisen Spielbanken mit bundesweit 67 Standorten und die rd. 7.500 aufgestellten Glücksspielautomaten eine vergleichsweise geringe Verfügbarkeit auf. Darüber hinaus unterliegen Spielbanken auch einer Reihe von glücksspielrechtlichen Auflagen, z.B. Verbot für Minderjährige, Zugangskontrollen, Anschluss an das bundesweite Spielersperrsystem, Einhalten von gesetzlichen Sperrzeiten, Umsetzen eines Sozialkonzeptes, hohe Abgabenbelastung etc.

Im Gegensatz dazu handelt es sich bei Geldspielgeräten in Spielhallen/Gaststätten um Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit und deshalb um einen Bestandteil des Gewerberechts. Aktuell gibt es 267.000 Geldspielgeräte in rd. 9.000 Spielhallen und 60.000 bis 70.000 Gaststätten. Hierbei zielt der Regulierungsansatz nicht auf eine Begrenzung, sondern in erster Linie auf die technischen Eigenschaften der Geräte ab. Die Spielverordnung schreibt dazu eine Reihe von spieltechni-

schen Auflagen vor, z.B. Mindestspieldauer, maximaler Spieleinsatz/Gewinn pro Spiel, maximaler Spielverlust pro Stunde etc.

Das bedeutet, dass Geldspielgeräte im Vergleich zu den Glückspielautomaten in Spielbanken, eine weit höhere Verfügbarkeit aufweisen, jedoch mit ihnen eine geringere Vermögensverschiebung einhergehen. Neben der technischen Reglementierung gelten auch für Spielhallen, ähnlich wie bei Spielbanken, gesetzliche Auflagen, z.B. Verbot für Minderjährige, Einhalten von Sperrzeiten, Anschluss an landesweite Spielersperrsysteme (nur in einigen Bundesländern) etc. und seit Juli 2012 auch weitere glückspielrechtliche Regelungen, z.B. Mindestabstand zwischen den Standorten (Verbot von Mehrfachkonzessionen), Begrenzung der Erlaubnisse etc. Man erkennt deutlich, dass die Regulatorien in beiden Fällen auf das hohe Gefährdungspotentials, die von diesen Spielautomaten für das pathologische Glücksspielen ausgehen kann, mit einer Vielzahl von Maßnahmen, reagiert haben. Darüber hinaus sind beide Segmente auch steuerlich erfasst.

Tabelle 5: Interdependenzen bei Spielautomaten

Interdependenzen bei Spielautomaten			
	Glücksspielautomaten in Spielbanken	Geldspielgeräte in Spielhallen/Gaststätten	Online-Slots
<b>Gesetzliche Grundlagen</b>	Spielbankgesetze	Spielverordnung, Spielhallengesetze	GlüStV
<b>Regulierungsansatz</b>	Quantitative Begrenzung der Standorte	bisher keine quantitative Begrenzung seit Juli 2012: Mindestabstandsregelung	verboten
<b>Anbieter</b>	17 Spielbankgesellschaften	rd. 5.000 Automatenaufsteller	rd. 160 Veranstalter
<b>Verfügbarkeit</b>	<b>räumlich</b>	67 Standorte mit rd. 7.500 Glücksspielautomaten	rd. 9.000 Spielhallen bzw. rd. 60.000 - 70.000 Gaststätten mit rd. 267.000 Geldspielgeräten
	<b>zeitlich</b>	gesetzliche Sperrzeiten	gesetzliche Sperrzeiten <sup>1</sup>
<b>Technische Auflagen</b>	keine	Mindestspieldauer: 5 Sekunden max. Spieleinsatz/-gewinn: 0,2/2 Euro u.a. max. Gewinne/Stunde: 400 Euro max. Verluste/Stunde: 60 Euro Ø max. Verluste/Stunde: 20 Euro max. Gewinnaussicht: 300 Euro	keine
<b>Sonstige gesetzliche Auflagen u.a.</b>	Verbot für Minderjährige Zugangskontrollen bundesweites Spielersperrsystem Sozialkonzept u.a.	Verbot für Minderjährige Zugangskontrollen <sup>1</sup> tw. Spielersperrsystem <sup>12</sup> Sozialkonzept Verbot von Mehrfachkonzessionen u.a.	keine
<b>Besteuerung</b>	Umsatzsteuer Spielbankabgabe (abzgl. Ust-Zahllast) Sonstige Abgaben	Umsatzsteuer Vergnügungsteuer	Umsatzsteuer (EU-VAT)

<sup>1</sup> gilt nur in Spielhallen

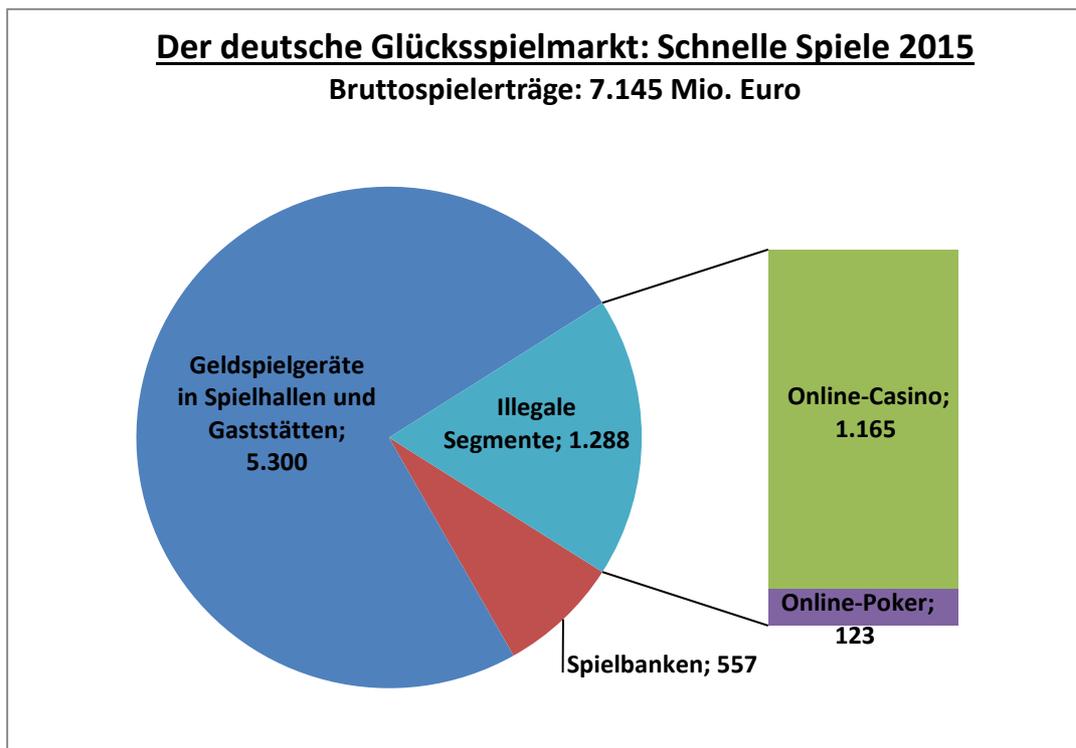
<sup>2</sup> gilt nur in einigen Bundesländern, z.B. Hessen

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Dagegen sieht der Gesetzgeber für Online-Casinospiele ein Verbot vor. Allerdings geht aus der Analyse in Abschnitt 2.2.3.5 deutlich hervor, dass das Marktvolumen in diesem Segment, trotz des Verbotes, in den letzten Jahren erheblich gestiegen ist. Diese Form von Glücksspielautomaten, so genannte Online-Slots, werden aktuell von rd. 160 Anbietern auf mehr als 400 deutschsprachige Websites angeboten, wobei teilweise mehrer hundert Slot-Variationen pro Website verfügbar sind. Im Gegensatz zu den Glücksspielautomaten bzw. Geldspielgeräten gelten für diese Angebote keine adäquaten ge-

setzlichen Vorschriften. Das bedeutet, dass Online-Slots zeitlich unbegrenzt, mit keiner Form einer technische Reglementierung, ohne Zugangskontrollen oder Anschluss an ein Spielersperrsystem, Umsetzung von Sozialkonzepten etc. illegal angeboten werden können, ohne dass ihnen ein wirkungsvoller Vollzug entgegensteht, siehe Abschnitt 3.2.1. Lediglich die Steuergesetzgebung hat reagiert, indem sie Anbietern von Online-Glücksspielen, die keiner nationalen Besteuerung unterliegen, seit dem Jahr 2015 der Umsatzsteuer (EU-VAT) zugeführt hat, siehe Abschnitt 5.2. Die Abbildung 11 veranschaulicht die aktuellen Marktanteile der schnellen Spiele graphisch.

Abbildung 11: Der deutsche Glücksspielmarkt: Schnelle Spiele 2015



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

#### 2.2.3.6.2 Interdependenzen bei Online-Lotterien

Das Angebot von Online-Lotterien lässt sich in die drei folgenden Gruppen einteilen:

- Staatliche Lotterien des DLTB
- Sonstige Lotterien (Klassen-, Sozial- und Sparlotterien) und
- Illegale Zweitlotterien.

Wie in Abschnitt 2.2.3.3.1 beschrieben erfolgt der Online-Vertrieb der staatlichen Lotterien entweder direkt über die Internetauftritte der 16 Landeslotteriegesellschaften oder gewerblichen Spielvermittlung. Die Klassen-, Sozial- und Sparlotterien werden über die jeweiligen Internetauftritte der Lottereeinnehmer, Soziallotteriegesellschaften bzw. Banken und Sparkassen vertrieben. Alle diese Unter-

nehmen verfügen über eine Erlaubnis von einer deutschen Behörde. Hingegen handelt es sich bei Zweitlotterien um Wetten, die u.a. auf die Ergebnisse der Lotterien des DLTB veranstaltet werden. Die wenigen Anbieter, die sich auf dieser Spielform spezialisiert haben, verfügen jedoch über keine deutsche Erlaubnis, sondern über Glückspiellizenzen aus anderen EU-Ländern, z.B. UK oder Gibraltar.

In der nachstehenden Analyse wird auf die Darstellung der sonstigen Lotterien verzichtet, da für viele Spielteilnehmer der Loserwerb von Sozial- und Sparlotterien, neben der Gewinnerwartung, auch mit einem Spendenmotiv verbunden wird bzw. Klassenlotterien im Internet derzeit einen marginalen Marktanteil haben. Ein tatsächlicher Zusammenhang besteht hingegen zwischen den staatlichen Lotterien des DLTB und den Zweitlotterien. Dieser lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die 16 Landeslotteriegesellschaften sind die Veranstalter der Lotterien. Beim überwiegenden Teil der angebotenen Lotterien, z.B. Lotto 6 aus 49, Eurojackpot<sup>4</sup>, Glücksspirale etc. findet eine gemeinsame Gewinnermittlung und Gewinnausschüttung von allen 16 Gesellschaften statt. Im Rahmen dieser sogenannten Poolung werden an die Spielteilnehmer rd. 50% der Spieleinsätze wieder als Spielgewinne ausgeschüttet. Darüber hinaus entrichten die Landeslotteriegesellschaften Lotteriesteuer in Höhe von 16 2/3% der Spieleinsätze und Bearbeitungsgebühren an die Länder sowie weitere Abgaben von rd. 23% der Spieleinsätze entweder an die Länder oder ausgewählte Destinatäre.

Im Gegensatz dazu nimmt man bei Zweitlotterien nicht an der Veranstaltung der Lotterien teil, sondern platziert eine Wette auf die Ergebnisse der Lotterien. Da man nicht am Original teilnimmt, werden hierbei die Spieleinsätze auch nicht in die gemeinsame Poolung weitergeleitet. Es entsteht kein Rechtsanspruch auf die Gewinnausschüttung der Landeslotteriegesellschaften und es erfolgt auch keine Abführung der Lotteriesteuer und sonstigen Abgaben. Die Tabelle 6 fasst die beiden Segmente zusammen und zeigt die Unterschiede anhand des Regulierungsansatzes, der Anbieter- und Vertriebsstruktur, den gesetzlichen Auflagen sowie der Besteuerung.

Tabelle 6: Interdependenzen bei Online-Lotterien

<b>Interdependenzen bei Online-Lotterien</b>			
		<b>Lotterien des DLTB</b>	<b>Zweitlotterien</b>
<b>Regulierungsansatz</b>		Veranstaltungsmonopol	verboten
<b>Veranstalter</b>		16 Landeslotteriegesellschaften	rd. 5 Anbieter
<b>Vertrieb</b>	<b>Eigenvertrieb</b>	Landeslotteriegesellschaften (16 Websites)	rd. 5 Websites
	<b>Vermittlung</b>	Gewerbliche Spielvermittlung (13 Websites)	
<b>Gesetzliche Auflagen u.a.</b>		Verbot für Minderjährige bundesweites Spielersperrsystem Identifizierung und Authentifizierung Spieleinsatzhöchstgrenze je Spieler Werberichtlinien u.a.	keine
<b>Besteuerung</b>		Lotteriesteuer, Sonstige Landesabgaben	Umsatzsteuer (EU-VAT)

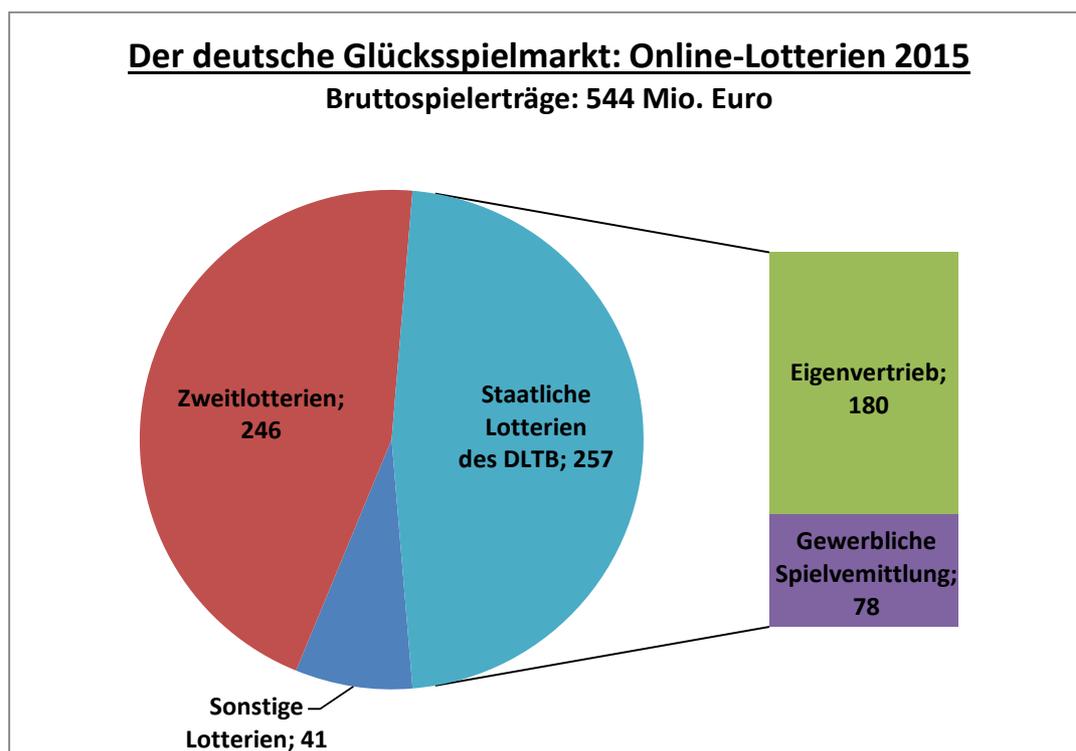
Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

<sup>4</sup> Bei der Lotterie Eurojackpot nehmen auch die Lottogesellschaften von weiteren 16 europäischen Ländern teil.

Aus der Tabelle 6 geht hervor, dass die Veranstaltung der staatlichen Lotterien, sowohl im Eigenvertrieb als auch über die gewerbliche Spielvermittlung einer Vielzahl von gesetzlichen Auflagen unterliegt, z.B. Verbot für Minderjährige, Anschluss an das bundesweite Spielersperrsystem, Einhalten von Spieleinsatzhöchstgrenzen je Spieler, Vorgaben von Weberichtlinien, Umsetzen eines Sozialkonzeptes etc. Darüber hinaus sind für die staatlichen Lotterien auch hohe gesetzliche Steuer- und Abgabenbelastungen vorgesehen. Aufgrund des wirkungslosen Vollzugs der letzten Jahre konnten die Anbieter von verbotenen Zweitlotterien, die für sie fehlenden glücksspiel- und steuerrechtlichen Vorschriften dazu nutzen, um sich gegenüber den Landeslotteriegesellschaften Wettbewerbsvorteile zu schaffen. Dies hat dazu geführt, dass das Marktvolumen von Zweitlotterien in den letzten Jahren stetig gestiegen ist und mittlerweile beinahe die Hälfte des deutschen Online-Lotteriemarktes ausmacht.

Die Abbildung 12 veranschaulicht die aktuellen Marktanteile der drei beschriebenen Angebote am deutschen Online-Lotteriemarkt graphisch. Es lässt sich erkennen, dass Zweitlotterien im Jahr 2015 bereits ein Volumen von 246 Mio. Euro bzw. einen Marktanteil von rd. 45% aufweisen.

Abbildung 12: Der deutsche Glücksspielmarkt: Online-Lotterien 2015



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

### 2.2.3.7 Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit

Die im vorherigen Abschnitt dargestellte Analyse lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- In den letzten Jahren ist der Markt der nicht-regulierten Glücksspiele stärker gewachsen als der Markt der regulierten Glücksspiele.
- Während die Glücksspiele des regulierten Marktes noch hauptsächlich im stationären Vertrieb getätigt werden, vollziehen sich die Glücksspiele im nicht-regulierten Markt zum großen Teil im Internet.
- Viele der illegalen Online-Veranstalter bieten mehrere Segmente gleichzeitig an.

Als Fazit lässt sich feststellen, dass der Ansatz von einer Begrenzung des Spielangebots, entgegen den Zielen des GlüStV, sehr wohl zu einer Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten geführt hat.

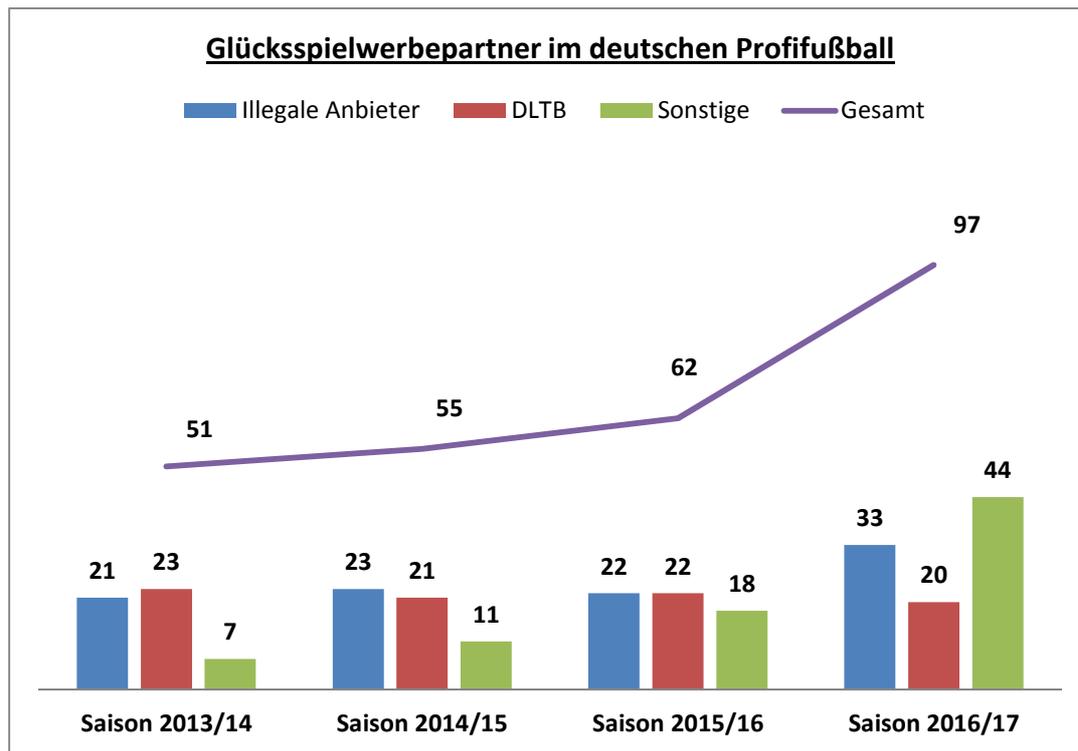
### 2.2.3.8 Werbung von Glücksspielen im deutschen Profifußball

Als ein geeigneter Indikator für die Präsenz und Ausbreitung von Glücksspielen hat sich in den letzten Jahren die Werbung hierfür im deutschen Profifußball etabliert. Vor allem die Anbieter von Sportwetten nutzen, aufgrund der teilweisen Affinität zwischen dem Publikum von Fußballspielen und den Teilnehmern an Sportwetten, insbesondere Fußballwetten, die Popularität von Fußballklubs zu Werbezwecken. Einen ähnlichen Zusammenhang begründet auch das langjährige Engagement von vielen Landeslotteriegesellschaften des DLTB im deutschen Profifußball. Hierbei werben besonders die Lotteriegesellschaften aus den südwestlichen Bundesländern, z.B. Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland regelmäßig in den dortigen Fußballklubs für die staatlichen Lotterien und Sportwetten.

Die üblichen Formen der Werbepplatzierung im Profifußball finden sich auf dem Trikot der Spieler, an speziellen Stellen im Stadion oder auf dem Internetauftritt der Fußballklubs. In den letzten Jahren konnten vor allem in den Stadien zahlreiche neue Werbemittel festgestellt werden. Neben den bekannten Werbebannern um das Spielfeld sind mittlerweile auch Werbet Teppiche (Cam Carpets) abseits den Toren, Werbetafeln im Hintergrund von Pressekonferenzen und Live-Interviews in allen Stadien gebräuchlich. Darüber hinaus sind viele Fußballklubs dazu übergegangen die Namensrechte ihres Stadions sowie deren Logen, Tribünen etc. an Werbepartner zu vergeben. Diese Möglichkeiten werden sowohl von glücksspiel- als auch von nicht-glücksspielrelevanten Unternehmen genutzt.

In der nachstehenden Abbildung 13 sind die Anzahl der Werbepartnerschaften von Glücksspielunternehmen mit den Fußballklubs im deutschen Profiligen (1. und 2. Bundesliga sowie 3. Liga) in den letzten vier Spielsaisonen graphisch dargestellt. Die Glücksspielunternehmen sind dabei in drei Gruppen wie folgt unterteilt: Veranstalter von illegalen Glücksspielen (Sportwetten, Online-Casino etc.), Landeslotteriegesellschaften des DLTB sowie sonstige Glücksspielunternehmen, z.B. Spielbankgesellschaften, Spielhallenbetreiber, Gewerbliche Spielvermittlung, Hersteller von Glücksspieltechnologie etc.

Abbildung 13: Glücksspielwerbepartner im deutschen Profifußball



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Die Ergebnisse in der Abbildung 13 zeigen, dass sich die Anzahl der Werbepartnerschaften von Glücksspielunternehmen mit deutschen Profifußballklubs zwischen der Saison 2013/2014 und der Saison 2016/17 von 51 auf mittlerweile 97 zugenommen und sich somit beinahe verdoppelt hat. Eine ähnliche Entwicklung weisen auch die Werbepartnerschaften der illegalen Anbieter auf. Diese lagen in den letzten drei Saisonen jeweils bei rund zwanzig und sind in der aktuellen Saison auf 33 angestiegen. Im Gegensatz dazu sind die Werbeaktivitäten der Landeslotteriegesellschaften des DLTB in den letzten Jahren mit jeweils knapp über zwanzig Partnerschaften pro Saison vergleichsweise konstant geblieben. Der hohe Anstieg von Werbepartnerschaften zwischen den Profifußballklubs und sonstigen Glücksspielunternehmen in der aktuellen Saison 2016/17 resultiert Großteils durch die enorme Zunahme von so genannten Affiliates. Dabei handelt es sich um eine besondere Marketingform im Internet, die bei Online-Glücksspielen zur Kundenakquisition genutzt wird. In der Saison 2016/17 konnten insgesamt zwanzig solcher Werbetätigkeiten in den drei Profiligen festgestellt werden. Das zeigt, dass dieses Marketinginstrument mittlerweile auch in den deutschen Profi-Fußball eingezogen ist. Insgesamt lässt sich aus dieser Analyse ableiten, dass die Anbieter von Glücksspielen, insbesondere von Sportwetten, ein großes Interesse an Werbepartnerschaften mit den Klubs des deutschen Profifußballs haben.

### 3 Der Vollzug gegen das illegale Glücksspiel

Das starke Wachstum des nicht-regulierten Marktes in den letzten Jahren, insbesondere im Online-Vertrieb, kann auch als Resultat eines wirkungslosen Vollzugs gewertet werden. In diesem Abschnitt erfolgt eine Analyse zur Anzahl und zum Erfolg beim Vorgehen gegen illegale Anbieter.

#### 3.1 Rechtliche Grundlagen zum Vollzug

Der GlüStV nennt im zweiten Abschnitt als eine Aufgabe des Staates u.a. die Glücksspielaufsicht. Gemäß § 9 GlüStV hat die Glücksspielaufsicht die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Die zuständige Behörde des jeweiligen Landes kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann insbesondere

1. jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen und Nachweise verlangen, die zur Prüfung im Rahmen des Satzes 1 erforderlich sind, sowie zum Zwecke dieser Prüfung während der üblichen Geschäfts- und Arbeitszeiten die Geschäftsräume und -grundstücke betreten, in denen öffentliches Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt wird,
2. Anforderungen an die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele und die Werbung hierfür sowie an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts stellen,
3. die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen und
4. den am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen.

#### 3.2 Der Vollzug gegen illegale Anbieter

Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder kamen dieser Aufgabe nach. Seit Inkrafttreten des GlüStV im Juli 2012 eröffneten deutsche Vollzugsbehörden sowohl im stationären als auch im Internetvertrieb insgesamt 3.103 Verfahren gegen Anbieter von illegalen Glücksspielen und Werbung für illegale Glücksspiele. Davon wurden in 937 Fällen Untersagungsverfügungen erlassen. Insgesamt kam es dabei zu 1.873 Einstellungen dieser illegalen Glücksspiele oder Werbung hierfür. Diese Einstellungen resultierten dabei unabhängig davon, ob zuvor eine Untersagungsverfügung vorausgegangen ist. Definiert man die Erfolgsquote des Vollzugs, wie folgt als Rate von Anzahl der Gesamteinstellungen im Bezug zur Anzahl der Gesamtverfahren, dann beträgt diese für den gesamten Vollzug im beobachteten Zeitraum rd. 60%.

$$\text{Erfolgsquote des Vollzugs} = \frac{\text{Anzahl der Einstellungen}}{\text{Anzahl der Verfahren}} \quad (3)$$

### 3.2.1 Der Vollzug gegen illegale Anbieter im Internet

Eine partielle Betrachtung des Vollzugs gegen illegale Anbieter im Internet führt jedoch zu einer differenzierten Betrachtung der Ergebnisse. Seit Juli 2012 gingen deutsche Vollzugsbehörden in 444 Verfahren gegen Anbieter von illegalen Glücksspielen bzw. Werbung im Internet vor, wobei davon 178 Untersagungsverfügungen erlassen wurden. In 108 Fällen kam es auch zur Einstellung des Angebots bzw. der Werbung hierfür. Daraus folgt eine Erfolgsquote von rd. 24%. Aus diesem Vergleich geht deutlich hervor, dass die Vollzugsbehörden gegen illegale Online-Anbieter weit weniger und auch mit geringerem Erfolg vorgegangen sind. Das bedeutet, dass der Vollzug gegen illegale Glücksspiele im Internet sowohl quantitativ als auch qualitativ in den letzten Jahren keine erhebliche Auswirkung auf die expansive Marktaktivitäten der Unternehmen von illegalen Glücksspielen hatte. Die Tabelle 7 fasst die Ergebnisse beider Erhebungen nochmals zusammen.

Tabelle 7: Zahl und Erfolg der Verfahren gegen illegale Angebote/Werbung

<b>Zahl und Erfolg der Verfahren nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV</b>				
<b>Segmente</b>	<b>Zeitraum: Juli 2012 - 2016</b>			
	<b>Anzahl der</b>			<b>Erfolgsquote</b>
	<b>Verfahren<sup>1</sup></b>	<b>Verfügungen<sup>2</sup></b>	<b>Einstellungen<sup>3</sup></b>	
Glücksspiele - online	290	119	60	21%
Werbung - online	154	59	48	31%
<b>Subtotal - online</b>	<b>444</b>	<b>178</b>	<b>108</b>	<b>24%</b>
Glücksspiele - stationär	2.082	579	1.413	68%
Werbung - stationär	577	180	352	61%
<b>Subtotal - stationär</b>	<b>2.659</b>	<b>759</b>	<b>1.765</b>	<b>66%</b>
<b>Gesamt</b>	<b>3.103</b>	<b>937</b>	<b>1.873</b>	<b>60%</b>

<sup>1</sup> Anzahl der eingeleiteten verwaltungsrechtlichen Verfahren

<sup>2</sup> Anzahl der erlassenen Untersagungsverfügungen

<sup>3</sup> Anzahl der Angebotseinstellungen, unabhängig aus welchem Grund, z.B. freiwillig, nach Anhörung, Betreiberwechsel etc.

**Bemerkungen:** Ohne Verfahren aus Schleswig-Holstein, dass nicht an der Datenerhebung teilnahm.

Anzahl der erlassenen Untersagungsverfügungen bzw. Einstellungen beinhalten tw. auch Verfahren vor Juli 2012

**Quelle:** Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

#### 4 Ländereinheitliche Verfahren

In Abschnitt 2.1.3 wurde bereits erwähnt, dass die Zuständigkeiten bei der Gesetzgebung von Glücksspielen zwischen Bund und Länder aufgeteilt sind. Die Länder übernehmen hierbei die Regulierung für die Spielbanken, Lotterien, Sportwetten und seit Juli 2012 auch Spielhallen. Da das Angebot bei einigen Lotterien und Wetten, insbesondere durch die Möglichkeit des Internetvertriebs, bundesweit ausgerichtet ist, sieht der GlüStV vor, dass für diese Bereiche, jeweils die Glücksspielaufsichtsbehörde eines Landes die ländereinheitliche Zuständigkeit für alle Bundesländer übernimmt. Diese Zusammenarbeit der Länder wird in § 9a GlüStV (ländereinheitliche Verfahren) bzw. § 19 Abs. 2 GlüStV (gebündelte Verfahren) geregelt und umfasst die folgenden Bereiche:

- die Gemeinsame Klassenlotterie der Länder gemäß § 10 Abs. 3 GlüStV (Hamburg),
- Werbung für Lotterien und Sportwetten im Internet und im Fernsehen nach § 5 Abs. 3 GlüStV (Nordrhein-Westfalen),
- Sportwetten gemäß § 4a GlüStV (Hessen)
- Pferdewetten im Internet gemäß § 27 Abs. 2 GlüStV (Hessen)
- Lotterien gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV (Rheinland-Pfalz)
- Gewerbliche Spielvermittlung gemäß § 19 Abs. 2 GlüStV (Niedersachsen).

Die Aufgabe dieser Behörden schließen sowohl die glücksspielrechtliche Erlaubniserteilung als auch die Glücksspielaufsicht gemäß § 9 Abs. 1 GlüStV mit Wirkung für alle Länder mit ein. Als Organ zur Erfüllung dieser Aufgaben wurde das so genannte Glücksspielkollegium der Länder eingerichtet, das aus Mitgliedern der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder besteht, wobei jedes Land ein Mitglied sowie dessen Vertretung der den Fall der Verhinderung benennt. Dem Glücksspielkollegium obliegt die abschließende Beurteilung aller Anträge auf Erlaubnisse und Konzessionen in den ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a Abs. 1 und 2 GlüStV und in den gebündelten Verfahren nach § 19 Abs. 2 GlüStV sowie aller Fragen der Glücksspielaufsicht nach § 9a Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GlüStV. Die Tabelle 8 fasst die Aktivitäten dieser Verfahren im Beobachtungszeitraum von Juli 2012 bis einschließlich 2016 zusammen.

Tabelle 8: Zahl und Dauer der ländereinheitlichen Verfahren

Zahl und Dauer der Erlaubnisverfahren nach § 9a und § 19 Abs. 2 GlüStV						
Land	Erlaubnisgegenstand	Zeitraum: Juli 2012 - 2016				Ø Dauer <sup>1</sup>
		Anzahl der		Grund-	Sonstige	
		Antragsteller	Verfahren			
Hamburg	Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	115	177	143	34	84
Hessen	Pferdewetten im Internet	17	17	6	0	566
Niedersachsen	Gewerbliche Spielvermittlung	30	84	24	54	132
Nordrhein-Westfalen	Werbung für Lotterien und Sportwetten	87	252	103	149	91
Rheinland-Pfalz	Lotterien gemäß § 12 Abs. 3 GlüStV	10	26	17	6	112
<b>Total</b>		<b>259</b>	<b>556</b>	<b>293</b>	<b>243</b>	

<sup>1</sup> durchschnittliche Differenz zwischen dem Tag des Verfahrenbeginns und dem Tag der Erlaubniserteilung.

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Aus der Tabelle 8 geht hervor, dass die fünf Behörden zwischen Juli 2012 und 2016 für 259 Antragsteller in 556 Verfahren insgesamt 293 Grunderlaubnisse und 243 sonstige Erlaubnisse gemäß § 9a GlüStV bzw. § 19 Abs. 2 GlüStV erteilt haben. Die sonstigen Erlaubnisse beinhalten Änderungen, Verlängerungen oder formlose Zustimmungen der bestehenden Erlaubnisse. Weitere 13 Verfahren sind gegenwärtig noch offen und werden im Verlauf des Jahres 2017 entschieden. Sechs Anträge wurden seitens der Antragsteller wieder zurückgenommen und ein Erlaubnis Antrag wurde von der zuständigen Behörde abgelehnt. Im erwähnten Beobachtungszeitraum wurden insgesamt 41 Sitzungen des Glücksspielkollegiums durchgeführt.

Die durchschnittliche Dauer ist dabei, je nach Gegenstand und Behörde, unterschiedlich und variiert zwischen 84 Tagen bei GKL bis 566 Tagen bei Pferdewetten im Internet. Darüber hinaus führten die fünf Behörden im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion 71 Aufsichtsverfahren gemäß § 9a Abs. 3 GlüStV gegen die Erlaubnisinhaber. Da es sich dabei nur um vergleichsweise unwesentliche Verstöße handelte, z.B. unzureichende Pflichthinweise, Countdown-Werbung usw., konnte in 67 Fällen Abhilfe gegen die Verstöße erreicht werden.

Legt man die Bruttospielerträge von diesen Segmenten aus Abschnitt 2.2.3 zu Grunde, vgl. Tabelle 3, dann lässt sich feststellen, dass trotz der Vielzahl an durchgeführten Verfahren und vergebenen Erlaubnissen, der Marktanteil dieser Segmente am gesamten deutschen Glücksspielmarkt lediglich 5,5% ausmacht. Daran erkennt man, dass den Aktivitäten dieser ländereinheitlichen Aktivitäten und dem Glücksspielkollegium als beschlussfassendes Organ für das Ausmaß und dem Zustandekommen des Gesamtmarktes eine vergleichsweise geringe Bedeutung zukommt.

## 5 Steuerpflicht

Die Anbieter von Glücksspielen sind in Deutschland steuer- bzw. abgabenpflichtig und unterliegen, je nach Glücksspiel und Tätigkeit, unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen. Die Tabelle 9 gibt einen Überblick der verschiedenen Steuern- und Abgaben der einzelnen Segmente sowie deren gesetzliche Grundlagen.

Tabelle 9: Steuer- und Abgabenpflicht von Glücksspielen

<b>Steuer- und Abgabenpflicht von Glücksspielen</b>		
<b>Glücksspiele/Segmente</b>	<b>Steuer &amp; Abgaben</b>	<b>Gesetzliche Grundlagen</b>
Automatenaufstellung in gewerblichen Spielhallen/Gaststätten	Vergnügungsteuer	Kommunalabgabengesetze
	Umsatzsteuer	Umsatzsteuergesetz
Casinospiele in Spielbanken	Spielbankabgaben	Landesspielbankgesetze
	Sonstige Abgaben <sup>1</sup>	
	Umsatzsteuer	Umsatzsteuergesetz
Pferdewetten von Totalisatoren	Totalisatorsteuer	Rennwett- und Lotteriegesetz
Pferdewetten der gewerblichen Buchmacher	Andere Rennwettsteuer	Rennwett- und Lotteriegesetz
Sportwetten von privaten Anbietern	Sportwettsteuer	Rennwett- und Lotteriegesetz
Lotterien und Sportwetten der Landeslotteriegesellschaften des DLTB	Sportwettsteuer	Rennwett- und Lotteriegesetz
	Lotteriesteuer	Rennwett- und Lotteriegesetz
	Sonstige Abgaben <sup>2</sup>	Landesglücksspielgesetze
GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	Lotteriesteuer	Rennwett- und Lotteriegesetz
	Sonstige Abgaben <sup>2</sup>	GKL-Staatsvertrag
Soziallotterien gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV	Lotteriesteuer	Rennwett- und Lotteriegesetz
	Sonstige Abgaben <sup>2</sup>	Glücksspielstaatsvertrag
Sparlotterien	Lotteriesteuer	Rennwett- und Lotteriegesetz
	Sonstige Abgaben <sup>2</sup>	Glücksspielstaatsvertrag
Online-Casino, Poker und Zweitlotterien	Umsatzsteuer (EU-VAT)	Umsatzsteuergesetz
Erbringung von Dienstleistungen des Wett-, Toto und Lotteriewesens <sup>3</sup>	Umsatzsteuer	Umsatzsteuergesetz

<sup>1</sup> beinhalten Weitere und Zusätzliche Leistungen, Zusatz-, Gewinn-, Sonder- und Troncabgaben sowie Gewinnausschüttungen

<sup>2</sup> beinhalten Reinerträge, Glücksspiel-, Konzession- und Zweckabgaben, Gewinn- und Jahresüberschüsse, Dividenden

<sup>3</sup> Verkauf von Lotterielosen, Tätigkeiten von Buchmachern und andere Wetttätigkeiten, Betrieb von Wettbüros außerhalb von Rennbahnen

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

Die in der Tabelle 9 angeführten Steuer- und Abgabenpflichten bestanden Großteils schon vor Inkrafttreten des GlüStV. Darüber hinaus ergaben sich in den letzten Jahren zwei maßgebliche Änderungen, die in erster Linie die Segmente des nicht-regulierten Glücksspielmarktes betrafen. Dabei handelt es sich um eine Erweiterung des Rennwett- und Lotteriegesetzes für die Besteuerung von Sportwetten von ausländischen Anbietern sowie um eine Verlagerung des Leistungsortes bei der Umsatzbesteuerung von elektronischen Dienstleistungen, insbesondere Online-Glücksspielen. In den nächsten zwei Abschnitten wird auf diese beiden Änderungen und deren Umsetzung näher eingegangen.

## 5.1 Änderungen des Rennwettlotterieggesetzes

### 5.1.1 Rechtliche Grundlage

Das Rennwettlotterieggesetz wurde mit Juli 2012 dahingehend geändert, dass der Anknüpfungspunkt der Sportwettbesteuerung der Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt des Spielers ist. Gemäß § 17 Abs. 2 RennwLottG unterliegen Sportwetten einer Steuer, wenn

1. die Sportwette im Inland veranstaltet wird oder
2. der Spieler eine natürliche Person ist und bei Abschluss des Wettvertrages seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat oder, wenn er keine natürliche Person ist, bei Abschluss des Wettvertrages seine Geschäftsleitung oder seinen Sitz im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat. Dies gilt nicht, wenn der Spieler sich bei Abschluss des Wettvertrages außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes aufhält und die zur Entstehung des Wettvertrages erforderlichen Handlungen dort vorgenommen werden.

Die Steuer beträgt 5 vom Hundert des Nennwertes der Wettscheine beziehungsweise des Spieleinsatzes. Laut Verordnung über die örtliche Zuständigkeit zum Vollzug des Rennwett- und Lotterieggesetzes (RennwLottGZuStV) ist für die Besteuerung von Sportwetten, für die sich keine örtliche Zuständigkeit im Inland ergibt, das Finanzamt Frankfurt am Main III zuständig<sup>5</sup>. Die Sportwettsteuer ist, genauso wie die anderen Steuern des RennwLottG, eine Ländersteuer und steht somit zur Gänze den Ländern zu.

### 5.1.2 Umsetzung im Rahmen des Konzessionsverfahrens

Seit Juli 2012 kam es zu einer Reihe von Steueranmeldungen von ausländischen Sportwettveranstaltern beim zuständigen Finanzamt Frankfurt am Main III. Darüber hinaus hatte das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS), während des Verfahrens zur Erteilung von Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten als beauftragte Behörde, sämtliche Namen und Anschriften der Konzessionsbewerber an die zuständigen Finanzbehörden weitergeleitet.

### 5.1.3 Zusammenarbeit zwischen Glücksspielaufsicht und Finanzbehörden

Das RennwLottG sieht ebenfalls eine Zusammenarbeit zwischen Glücksspielaufsichtsbehörden und zuständigen Finanzbehörden vor. Diese ist in den §§ 26 und 27 RennwLottG gesetzlich geregelt.

§ 26 RennwLottG : Die Offenbarung der nach § 30 der Abgabenordnung geschützten Verhältnisse des Betroffenen durch die Finanzbehörde gegenüber der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde ist zulässig, soweit es dem Verfahren der Glücksspielaufsicht dient.

§ 27 RennwLottG: Die für Glücksspielaufsicht zuständige Behörde ist verpflichtet, erlangte Kenntnisse gegenüber der Finanzbehörde mitzuteilen, soweit die Kenntnisse der Durchführung eines Verfahrens in Steuersachen dient.

---

<sup>5</sup> Vgl. § 1 RennwLottGZuStV

Des Weiteren hat auch das Hessische Glücksspielgesetz (HGlüG) eine Mitteilungspflicht der zuständigen Behörden geschaffen.

§ 17 HGlüG: Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, die erlangten Erkenntnisse auf Verlangen der Finanzbehörde mitzuteilen, soweit sie für die Durchführung eines Verfahrens in Steuersachen erforderlich sind.

Im Rahmen dieser gesetzlichen Grundlagen kam es in den letzten Jahren zu einem andauernden Austausch zwischen dem HMdIS und dem Finanzamt Frankfurt am Main III. Da dem HMdIS neben den Unterlagen der Sportwettanbieter aus dem Konzessionsverfahren auch Erkenntnisse von weiteren ausländischen Anbietern im Rahmen der Evaluierung des Glücksspielmarktes, welche die Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel im Auftrag der Länder durchführt, vorliegen, wurden diese Informationen regelmäßig an das Finanzamt Frankfurt am Main III bzw. Finanzamt Frankfurt am Main I (Steuerfahndungsstelle) auf Anfrage weitergegeben. Zwischen 2015 und 2017 stellte die Steuerfahndungsstelle des Finanzamtes Frankfurt am Main I an das HMdIS in insgesamt zwanzig Fällen Ersuchen um Erteilung von Auskünften und Übersendung von Unterlagen gemäß §§ 208 Abs. 1 Nr. 3, 93 AO i.V. mit § 27 RennwLottG und § 17 HGlüG (Amtshilfeersuchen) bezüglich Sportwettanbietern, die in Deutschland aktiv, aber noch nicht steuerrechtlich erfasst sind. Dieser Bitte um Amtshilfeersuchen kam das HMdIS nach. Dadurch konnten weitere ausländische Sportwettanbieter steuerlich erfasst und somit erfolgreich der Sportwettsteuer zugeordnet werden.

Über die Anzahl der ausländischen Sportwettanbieter, die beim Finanzamt Frankfurt am Main III Sportwettsteuer entrichten, kann aufgrund des Steuergeheimnisses keine Auskunft gegeben werden. 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 Sportwettenanbieter in Deutschland steuerlich erfasst. Seit Juli 2012 nahmen die Länder rd. eine Milliarde Euro aus der Sportwettsteuer ein.<sup>6</sup>

## 5.2 Änderungen des Umsatzsteuergesetzes

### 5.2.1 Rechtliche Grundlage

Seit dem 01.01.2015 gelten für Anbieter digitaler Dienstleistungen neue Vorschriften über die Abfuhr von Umsatzsteuer. Diese Vorschriften beruhen auf einer Änderung der Richtlinie 2006/112/EG (Mehrwertsteuerrichtlinie) und schreiben vor, dass sich die Zuordnung der Umsatzsteuer zukünftig an den Leistungsort verschiebt an dem die Dienstleistung abgerufen wird. In Deutschland wurden die Vorgaben der Richtlinie im Umsatzsteuergesetz (UStG) berücksichtigt. Gemäß § 3a Abs. 5 UStG befindet sich der Leistungsort einer auf elektronischem Weg erbrachten sonstigen Leistung an dem Ort, an dem der Leistungsempfänger seinen Wohnsitz, seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort oder seinen Sitz hat. Dadurch erfolgt die Besteuerung ab dem Jahr 2015 nach dem so genannten Bestimmungslandprinzip.

Von diesen Änderungen sind auch die Veranstalter von Online-Glücksspielen in Deutschland betroffen. Da die Besteuerung von Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Internet bereits durch das Rennwettlotteriesgesetz abgegolten ist, betreffen die neuen Vorschriften des UStG vor allem die illegalen

---

<sup>6</sup> Vgl. Steuerhaushalte (2012) bis (2016)

Casino- und Pokerspiele sowie Zweitlotterien im Internet. In Abschnitt 2.2.3.5 wurde erwähnt, dass der Großteil der illegalen Online-Anbieter die Glücksspiele aus Malta, Gibraltar, Isle of Man, Curacao etc. veranstaltet, vgl. Tabelle 4. Gemäß Umsatzsteuerzuständigkeitsverordnung (UStZustV) ist für den Großteil diese Länder das Finanzamt Berlin-Neukölln als zentrale Behörde für die Umsatzsteuer zuständig.<sup>7</sup>

Wie bereits im letzten Abschnitt erwähnt, liegen dem HMdIS aus der Evaluierung des Glücksspielmarktes hinreichend Erkenntnisse über den nicht-regulierten deutschen Online-Glücksspielmarkt vor. Diese Kenntnisse betreffen hauptsächlich Informationen über die Veranstalter und deren Angebote, Niederlassungen, ausländischen Lizenzen, geschätzten Umsätze sowie Besucherfrequenzen für den deutschen Markt. In Absprache mit der Glücksspielaufsicht Berlin (Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin) übermittelte das HMdIS am 30.06.2015 und nochmals am 18.11.2015 eine aktuelle Auswertung an das zuständige Finanzamt Berlin-Neukölln über ausländische Unternehmen mitsamt Anschriften und Umsatzschätzungen, die am deutschen Markt illegale Casino- und Pokerspiele sowie Zweitlotterien im Internet anbieten. Leider kam es bisher noch zu keiner Rückmeldung, ob bzw. welche Anbieter von illegalen Online-Glücksspielen bisher der Umsatzsteuer zugeführt werden konnten.

---

<sup>7</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 UStZustV

## 6 Glücksspielsucht

Die Belastung durch Glücksspielsucht in der Bevölkerung lässt sich durch die Begriffe pathologisches und problematisches Glücksspielen erfassen. Die diagnostischen Kriterien für pathologisches Glücksspielen ist im ICD-10 (Internationale Klassifikation der Krankheiten, 10. Revision) sowie gemäß DSM-5 (Diagnostisches und Statistisches Manual Psychischer Störungen, 5. Auflage) wie folgt definiert<sup>8</sup>:

Abbildung 14: Diagnosekriterien für pathologisches Glücksspielen nach ICD-10

<p><b>ICD-10</b></p> <p><b>F63 Abnorme Gewohnheiten und Störungen der Impulskontrolle</b></p> <p><b>F63.0 Pathologisches Glücksspielen</b></p> <p>Dauerndes, wiederholtes Spielen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anhaltendes und oft noch gesteigertes Spielen trotz negativer sozialer Konsequenzen, wie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verarmung</li> <li>- gestörte Familienbeziehungen</li> <li>- Zerrüttung der persönlichen Verhältnisse</li> </ul> </li> </ul>
--

Quelle: Praxishandbuch Glücksspiel, Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern, Kapitel II, Seite 2

Abbildung 15: Diagnosekriterien für pathologisches Glücksspielen nach DSM-5

<p><b>DSM-5</b></p> <p><b>312. Störungen ohne Substanzbezug</b></p> <p><b>312.31 Störungen durch Glücksspielen</b></p> <p>Andauerndes und wiederkehrendes Glücksspielen beim gleichzeitigen Auftreten von dadurch verursachten klinisch bedeutsamen Beeinträchtigungen oder Leiden, was sich in mindestens vier der folgenden Merkmale ausdrückt:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Starke Eingenommenheit vom Glücksspiel (z. B. starke gedankliche Beschäftigung mit Geldbeschaffung)</li> <li>2. Steigerung der Einsätze, um gewünschte Erregung zu erreichen</li> <li>3. wiederholte erfolglose Versuche, das Spiel zu kontrollieren, einzuschränken oder aufzugeben</li> <li>4. Unruhe und Gereiztheit beim Versuch, das Spiel einzuschränken oder aufzugeben</li> <li>5. Spielen, um Problemen oder negativen Stimmungen zu entkommen</li> <li>6. Wiederaufnahme des Glücksspielens nach Geldverlusten</li> <li>7. Lügen gegenüber Dritten, um das Ausmaß der Spielproblematik zu vertuschen</li> <li>8. Gefährdung oder Verlust wichtiger Beziehungen, von Arbeitsplatz und Zukunftschancen</li> <li>9. Hoffnung auf Bereitstellung von Geld durch Dritte</li> </ol> <p>Anhand der Anzahl der Kriterien wird der aktuelle Schweregrad bestimmt:</p> <p>Leicht: 4 bis 5 Symptomkriterien sind erfüllt.</p> <p>Mittel: 6 bis 7 Symptomkriterien sind erfüllt.</p> <p>Schwer: 8 bis 9 Symptomkriterien sind erfüllt.</p>
--

Quelle: Praxishandbuch Glücksspiel, Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern, Kapitel II, Seite 2

<sup>8</sup> Vgl. Praxishandbuch Glücksspiel, Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern, Kapitel II, Seite 1f

Die Diagnose Pathologisches Glücksspielen (PG) liegt vor, wenn vier der insgesamt neun Kriterien aus der Abbildung 15 erfüllt werden. Im vorangegangenen DSM-IV wurden noch „Illegale Handlungen“ als zehntes Kriterium angeführt, wobei dann die Diagnose Pathologisches Glücksspielen bei fünf von zehn Kriterien erfüllt war. Als eine schwächere Ausprägung, bei der drei bis vier, aber nicht alle für eine Diagnose notwendigen Kriterien erfüllt werden, kann das problematische Glücksspielverhalten (PrG) angesehen werden.<sup>9</sup> Es ist gekennzeichnet durch deutliche glücksspielbedingte Probleme, kurz vor der Schwelle einer klinischen Diagnose. In Analogie zu stoffgebundenen Abhängigkeiten lässt es sich auch als eine missbräuchliche Nutzung des Glücksspiels charakterisieren.<sup>10</sup>

In den letzten zehn Jahren wurden in Deutschland eine Reihe von epidemiologischen Studien zu repräsentativen Bevölkerungsumfragen für pathologisches und problematisches Glücksspielen durchgeführt. Die Tabelle 10 fasst die Ergebnisse dieser Studien zusammen.

**Tabelle 10:** Übersicht problematisches und pathologisches Glücksspielen in Deutschland

	Pathologisches Glücksspielen <sup>1</sup>		Problematisches Glücksspielen <sup>2</sup>		
	in %	Personen	in %	Personen	
Bühringer et al. (2007) <sup>3,4</sup>	0,2 (KI 0,1-0,4)	103.000 (KI 56.000-168.000)	0,3 (KI 0,2-0,4)	149.000 (KI 88.000-220.000)	
Buth & Stöver (2008) <sup>3,4</sup>	0,6	291.000	0,6	333.000	
BZgA (2008) <sup>3,4</sup>	0,2	99.000	0,4	212.000	
BZgA (2010) <sup>3,4</sup>	0,4 (KI 0,3-0,7)	232.000 (KI 155.000-335.000)	0,6 (KI 0,5-0,9)	330.000 (237.000-464.000)	
Sassen et al. (2011a) <sup>3,4</sup>	0,3 (KI 0,1-0,4)	134.000 (KI 77.000-191.000)	0,2 (KI 0,1-0,3)	103.000 (KI 52.000-150.000)	
Meyer et al. (2011) <sup>3,4</sup>	0,4 (KI 0,2-0,5)	180.000 (KI 103.000-257.000)	0,3	159.000	
BZgA (2012) <sup>3,4</sup>	0,5 (KI 0,3-0,8)	253.000 (KI 155.000-407.000)	0,5 (KI 0,3-0,8)	263.000 (KI 170.000-420.000)	
BZgA (2014)	(FN) <sup>3,4,5</sup>	0,4 (KI 0,2-0,6)	193.000 (KI 122.000-299.000)	0,5 (KI 0,3-0,7)	228.000 (147.000-365.000)
	(DF) <sup>3,4,5</sup>	0,8 (KI 0,4-1,7)	416.000 (KI 198.000-867.000)	0,7 (KI 0,3-1,4)	345.000 (KI 172.000-695.000)
Haß & Lang (2016)	(FN) <sup>3,4,6</sup>	0,3	163.000	0,3	173.000
	(DF) <sup>3,4,6</sup>	0,4 (KI 0,2-0,7)	189.000 (KI 97.000-367.000)	0,4 (KI 0,3-0,7)	214.000 (KI 138.000-337.000)

1) mindestens fünf DSM-IV Diagnosekriterien erfüllt

2) drei bis vier DSM-IV Kriterien erfüllt

3) Gesamtbevölkerung Deutschlands (18-64 Jahre) zum 31.12. des Vorjahres der Erhebung (Statistisches Bundesamt).

4) Gesamtbevölkerung Bayerns (18-64 Jahre) zum 31.12. des Vorjahres der Erhebung (Statistisches Bundesamt).

5) Die Studie der BZgA (2014) hat erstmals einen neuen Rekrutierungsansatz angewandt. Die Stichprobenziehung erfolgte über Festnetz- (87%) und Mobilfunknummern (13%). Zur Vergleichbarkeit der Daten wurden getrennte Auswertungen für die Festnetzstichprobe (FN) und die Dual-Frame-Stichprobe (DF) vorgenommen. Die Daten der DF-Stichprobe sind nicht direkt mit den Daten der BZgA-Studien der Vorjahre vergleichbar.

6) Die Studie der BZgA (Haß & Lang 2016) hat erneut den 2013 eingeführten Dual-Frame-Ansatz angewandt. Die Stichprobenziehung wurde modifiziert. Der Anteil der Festnetznummern beträgt 70% und der Mobilfunknummern 30%. Weiterhin wurde die Stichprobe um die Altersgruppe der 66- bis 70-Jährigen erweitert und umfasst Personen im Alter zwischen 16 und 70 Jahren. Zur Vergleichbarkeit mit den Vorjahren wurde eine getrennte Auswertung der Festnetzstichprobe berichtet (FN).

Quelle: Grüne et al. (2016), Seite 2

<sup>9</sup> Vgl. Praxishandbuch Glücksspiel, Landestelle Glücksspielsucht in Bayern, II Basiswissen, Seite 1

<sup>10</sup> Vgl. Meyer (2016), Seite 26

Die Tabelle 10 zeigt den Anteil und die Anzahl der Personen mit einem pathologischen und problematischen Glücksspielverhalten in Deutschland bezogen auf die jeweils letzten zwölf Monate und hochgerechnet auf die Bevölkerungsgruppe zwischen 18-64 Jahren (in der jüngsten Studie: 16-70 Jahren). Die Angaben in Klammern geben die Konfidenzintervalle der Werte in der jeweiligen Schätzung an. Die jüngste Erhebung aus dem 2015 ergab eine 12-Monats-Prävalenz von 0,37% bei pathologischen und 0,42% bei problematischen Glücksspielverhalten.<sup>11</sup> Hochgerechnet auf die Bevölkerungsanzahl ergibt dies 189.000 bzw. 214.000 Personen. Die Ergebnisse in der Tabelle 9 zeigen deutlich, dass die Zahl der pathologischen und problematischen Glücksspieler/innen in Deutschland in den letzten Jahren relativ stabil geblieben ist. Bei den Angaben der einzelnen Studien muss berücksichtigt werden, dass ein Vergleich der ermittelten Prävalenzraten durch Unterschiede in den eingesetzten Erhebungsinstrumenten und diagnostischen Kriterien, der Methodik der Datenerhebung, der Einbeziehung von Filteritems und den Antwortraten erschwert wird.<sup>12</sup>

Als ein weiteres Maß zur Erfassung von pathologischen Glücksspielen kann auch die Versorgung in ambulanten und stationären Suchthilfeeinrichtungen herangezogen werden. Die Tabelle 11 veranschaulicht den Anteil der Klienten/Patienten mit der Hauptdiagnose Pathologisches Glücksspielen (ICD-10) von allen Klienten/Patienten, die in den Suchthilfeeinrichtungen aufgrund unterschiedlicher Störungen, z.B. Alkohol, Opioide, Cannabis, Kokain etc. behandelt werden.

Tabelle 11: Anteil Hauptdiagnose pathologisches Spielen unter allen Hauptdiagnosen

<b>Hauptdiagnose pathologisches Glücksspielen</b>				
<b>Jahr</b>	<b>ambulant</b>		<b>stationär</b>	
	<b>in %</b>	<b>absolut</b>	<b>in %</b>	<b>absolut</b>
<b>2008</b>	3,0%	4.346	1,3%	333
<b>2009</b>	4,0%	6.078	2,0%	662
<b>2010</b>	4,7%	7.294	2,5%	971
<b>2011</b>	5,3%	8.070	2,9%	955
<b>2012</b>	6,0%	9.790	3,1%	1.256
<b>2013</b>	6,2%	10.424	3,1%	1.280
<b>2014</b>	6,3%	10.620	2,9%	1.256
<b>2015</b>	6,4%	10.896	2,6%	1.122

Quelle: DSHS (2008 ) bis (2015)

Aus der Tabelle 11 geht hervor, dass der Anteil der Klienten/Patienten mit der Hauptdiagnose Pathologisches Glücksspielen bis zum Jahr 2012 in ambulanten Suchthilfeeinrichtungen auf rd. 6% bzw. in stationären Suchthilfeeinrichtungen auf rd. 3% gestiegen und seitdem auf diesem Niveau relativ stabil geblieben ist.

<sup>11</sup> Vgl. Haß et al. (2016), Seite 9

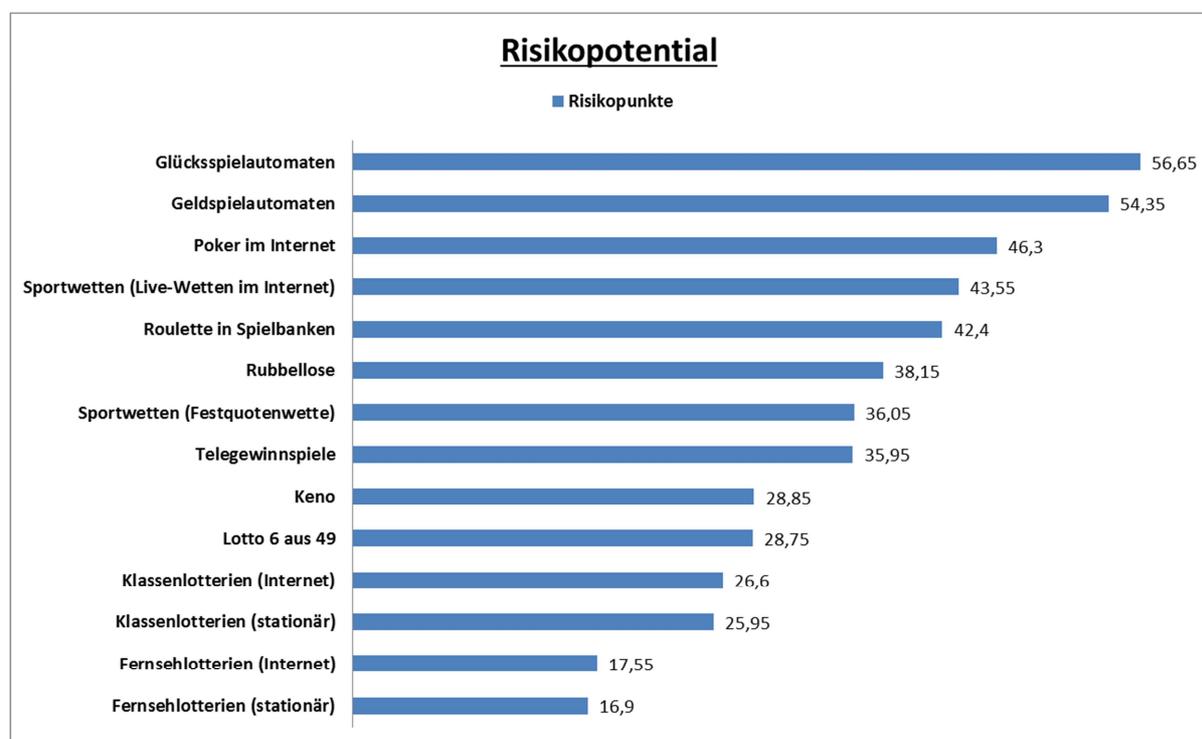
<sup>12</sup> Vgl. Meyer (2016), Seite 24

Die Angaben aus den Tabellen 10 und 11 belegen, dass sich die Belastung der Bevölkerung durch Glücksspielsucht in den letzten Jahren kaum verändert hat. Allerdings ist es notwendig, neben dem Gesamtausmaß der Glücksspielsucht von allen Glücksspielen, auch die Bedeutung der einzelnen Glücksspielformen und Segmente am pathologischen Spielverhalten zu erfassen. Dazu erfolgt zunächst eine Darstellung des Gefährdungspotentials von verschiedenen Glücksspielen, um anschließend aus empirischen Erhebungen die Glücksspiele zu identifizieren, die am häufigsten von pathologischen Spielern/innen ausgeübt werden.

Die Abbildung 16 gibt einen Überblick des Gefährdungspotenzials von verschiedenen Glücksspielen, das sich anhand der folgenden technischen Eigenschaften bzw. Merkmale ableiten lässt:<sup>13</sup>

- Ereignisfrequenz
- Multiple Spiel-/Einsatzgelegenheiten
- Gewinnwahrscheinlichkeiten
- Ton- und Lichteffekte
- Variable Einsatzhöhe
- Verfügbarkeit
- Jackpot
- Auszahlungsintervall
- Fast-Gewinne
- Kontinuität des Spiels

**Abbildung 16:** Risikopotential von verschiedenen Glücksspielen



Quelle: Meyer et al. (2010), Seite 411

<sup>13</sup> Vgl. Meyer et al. (2010), Seite 409

In der Abbildung 16 lässt sich erkennen, dass Glücksspielautomaten in Spielbanken, Geldspielautomaten (Geldspielgeräte), gefolgt von Poker und Sportwetten (Livewetten) im Internet sowie Roulette in Spielbanken das höchste Risikopotential besitzen. Hingegen weisen Lotterien sowohl im stationären als auch im Internetvertrieb ein eher geringes Risikopotential auf.

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wird nun überprüft, ob das unterschiedlich hohe Gefährdungspotential der Glücksspielformen auch empirisch belegt werden kann. Dazu zeigt die Tabelle 12 die Ergebnisse einer Umfrage von stationär behandelten pathologischen Glücksspieler/innen aus dem Jahr 2014, die zu ihrer ausgeübten Glücksspielart befragt wurden.

**Tabelle 12:** Ausgeübte Glücksspielart von Patienten/innen mit pathologischem Spielverhalten in stationärer Behandlung

<b>Ausgeübte Glücksspielart N = 414 Patienten/innen (Mehrfachantworten möglich)</b>	<b>N</b>	<b>in %</b>
Geldspielautomaten in Spielhallen	313	75,6%
Geldspielautomaten in Gaststätten	137	33,1%
Geldspielautomaten in der Spielbank	70	16,9%
Spielbankspiele (Roulette, Black-Jack)	50	12,1%
Geld- und Sportwetten	58	14,0%
Karten- und Würfelspiele	46	11,1%
Lotto um hohe Beträge	34	8,2%
Fun-Games	29	7,0%
Online-Sportwetten	21	5,1%
Online-Kartenspiele	48	11,6%
Online-Casinos	31	7,5%
Andere	20	4,8%

Quelle: Premper et al. (2014), Seite 337

Aus der Tabelle 12 geht hervor, dass der Großteil der befragten Patienten/innen Geldspielgeräte ausgeübt haben. Von 414 Patienten/innen gaben 313 (75,6%) an, dass sie mit Geldspielgeräten in Spielhallen, 137 (33,1%) der betroffenen Personen spielten mit Geldspielgeräten in Gaststätten und weitere 70 (16,9%) nannten Glücksspielautomaten in Spielbanken gespielt haben.

Auf sehr ähnliche Ergebnisse kamen bereits vorangegangene Studien. Bereits Meyer et al. (2005) und Becker (2009) zeigten anhand von Therapeuten- und Klientenbefragungen in Suchteinrichtungen, dass der Großteil der pathologischen Spieler/innen hauptsächlich wegen Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten in Behandlung ist.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Vgl. Becker (2009), Seite 64

## **7 Leitlinien für eine zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland**

Das sog. Sportwetten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 115, 276) vom 28. März 2006 hat einen Prozess der Veränderung in der Glücksspielregulierung der Länder in Gang gesetzt. Diese Neuregelung erfolgte mit dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2008). Kernpunkt dieser Neuregelung war die Ausrichtung des Wettangebots an der Begrenzung und Bekämpfung von Wettsucht und problematischem Spielverhalten in Form eines Monopols für Sportwetten und (große) Lotterien. Zudem enthielt die Regelung ein striktes Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlichen Glücksspiels im Internet sowie der Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet, über Telekommunikationsanlagen sowie im Fernsehen. Mit dem GlüStV 2008 wurde zudem eine Evaluierung der Neuregelungen in Gang gesetzt, deren Ergebnisse am 1. September 2010 eine Ausbreitung des Schwarzmarktes, insbesondere im Bereich der Sportwetten, sowie eine Expansion des gewerblichen Automatenspiels feststellten.

Mit den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 8. September 2010 in den Rechtssachen Markus Stoß und Carmen Media (EuGH, U.v. 08.09.2010 – Stoß, C-316/07 und Carmen Media, C-46/08) wurde der Prozess der Veränderungen in der Glücksspielregulierung der Länder weiter durch die Aussagen zum unionsrechtlichen Kohärenzgebot vorangetrieben.

In seinen Urteilen zur Glücksspielregulierung hat der EuGH immer wieder anerkannt, dass den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zusteht, die Glücksspielregulierung im Einklang mit ihrer eigenen Werteordnung zu bestimmen. Dabei geht der EuGH davon aus, dass bei der Glücksspielregulierung der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Festlegung des Schutzniveaus beachtet wird und das Kohärenzgebot (Bemühen um ein aufeinander abgestimmtes, zusammenhängendes Verhalten, das die gleiche Zielsetzung mit vergleichbaren Mitteln in verschiedenen Bereichen verfolgt und dadurch eine widerspruchsfreie Politik ermöglicht) auf die verschiedenen Arten von Glücksspielen Anwendung findet.

Mit dem GlüStV 2012 sollten mit Blick auf die Vorgaben des EuGH die unter Ziffer 1.1 genannten Ziele bei der Glücksspielregulierung in Deutschland verfolgt werden.

Die aktuelle Lage und die Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes seit Inkrafttreten des GlüStV 2012 lassen den Schluss zu, dass diese Ziele des GlüStV verfehlt wurden. Das Land Hessen hat in Anbetracht der gesetzgeberischen Intention des GlüStV und der tatsächlichen und widerspruchsfreien Verfolgung dieser Ziele die Leitlinien sowie einen Staatsvertrag für eine zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland entwickelt, die Antworten auf die unter den Ziffern 1. bis 5. niedergelegte, fortlaufende Analyse des Glücksspielmarktes seit dem Jahr 2012 sowie die Aus- und Bewertung der Neuregelungen des Ersten GlüÄndStV, insbesondere der §§ 4a bis 4e, 9, 9a und 10a GlüStV (nachfolgend: Evaluierung Hessen), geben soll.

Die Leitlinien umfassen die folgenden fünf Vorschläge:

(1) Leitlinie 1: Regulierung von Casino- und Pokerspielen im Internet

Aus der Begründung zum GlüStV 2012 ergibt sich, dass es bei dem strikten Verbot von Onlinecasino- und Onlinepokerspielen verbleiben sollte, da der Gesetzgeber von einer hohen Manipulationsanfälligkeit solcher Spiele und einem hohen Suchtpotential ausgegangen ist. Die Nachfrage nach solchen Spielen sollte in den terrestrischen Spielbanken gedeckt werden. Eventuell vorhandene unerlaubte Angebote im Internet sollten mit Nachdruck bekämpft werden, etwa durch Unterbindung der Zahlungsströme. Der Gesetzgeber ging von einem Marktvolumen in 2009 von 0,1 bis 0,3 Mrd. Euro bei Casinospiele aus sowie 0,2 bis 0,3 Mrd. Euro bei Poker im Internet.

Diese gesetzgeberische Intention mit Blick auf die Ziele des GlüStV 2012 wurde bis heute nicht erfüllt.

Gerade in den letzten beiden Jahren ist der illegale Onlinecasino- und Pokermarkt weiter gewachsen (vgl. Ziffer 2.2.3.5). Alleine, dass dieses Segment vom Jahr 2013 zum Jahr 2015 um 46% gewachsen ist, zeigt ausdrücklich, dass die gegenwärtige Rechtslage in Deutschland ein „Eldorado“ für illegale Anbieter darstellt. Von den etwa 625 deutschsprachigen Internetseiten bieten 402 (64%) ein Casinoangebot und 85 (14%) Pokerspiele an.

Im Jahr 2015 betragen die Spieleinsätze für Online-Casino- und Pokerspiele hochgerechnet rd. 30 Mrd. Euro. Ein legales Angebot, wie etwa ein Angebot der regulierten Spielbanken, existiert nicht. Der Erfolg der vorgesehenen Unterbindung des illegalen Spiels lässt sich an den genannten Zahlen ablesen (vgl. Ziffern 3.2, insbesondere 3.2.1). Das gesetzlich geregelte Ziel der Schwarzmarkt看ämpfung wird in diesem Bereich daher vollkommen außer Acht gelassen (vgl. Ziffer 2.2.3.7). Aber auch der Wille des Gesetzgebers Spieler und Jugendliche zu schützen, kann in einem unregulierten Markt nicht gewährleistet werden. Alle dargestellten Umsätze werden derzeit im Schwarzmarkt generiert. Den Ländern entgehen hierdurch Einnahmen in erheblicher Höhe (vgl. Ziffer 5.2; ausgehend von einer Besteuerung, die sich an die Regelung in SH anlehnt, wären dies im Jahr 2015 Steuern in Höhe von rd. 260 Mio. Euro gewesen).

Vertreter der EU-Kommission haben im Rahmen eines Gesprächs mit dem Glücksspielkollegium am 9. Juni 2016 darauf hingewiesen, dass für die Kommission der Verbraucher- und Spielerschutz im Mittelpunkt stehe. Dieser sei derzeit in Deutschland nicht ausreichend gewährleistet. Aufgabe der Aufsichtsbehörden sei es, diesen durchzusetzen. Für die Kommission sei ein zufriedenstellender Kanalisierungsgrad hin zum legalen Spiel erreicht, wenn etwa 80% der Spieleinsätze im Online-Markt abgedeckt seien. Gerade das sei in Deutschland nicht der Fall (vgl. Ziffer 2.2.3.3, insbesondere 2.2.3.3.2).

Vor diesem Hintergrund sollte zur Bekämpfung des inzwischen größten Schwarzmarkts in Deutschland sowie auch aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes eine Regulierung dieses Marktsegments erfolgen. Eine Erlaubniserteilung für Casino- und Pokerspiele im Internet sollte, ohne quantitative Begrenzung, möglich sein. Überdies sollte ein Steuertatbestand geschaffen werden. Dies hätte unter anderem den Vorteil, dass der Schwarzmarkt effektiv bekämpft werden kann (vgl. Ziffer 5.1), die manipulationsanfälligen Spiele im Internet einer Kontrolle unterliegen, die Vorgaben des Spieler- und Jugendschutzes auch in diesem Marktsegment Anwendung finden und die hierdurch entstehenden Steuern guten Zwecken zugeführt werden können.

Der hessische Entwurf für einen neuen GlüStV zeigt hierzu überzeugende Lösungsvorschläge. Das Verlustlimit von monatlich 1000,- € soll hiernach an die Spielersperrdatei OASIS angebunden werden. Diese sog. temporären Sperren würden erfolgen, sobald ein Spieler – und zwar unabhängig von der Spielform – mehr als 1000,- € in Deutschland innerhalb von 30 Tagen verspielt hätte und würde erst nach Ablauf der 30 Tage Frist wieder aufgehoben. Mit solch einer strikten Spielerschutzregelung ist die Regulierung eines Glücksspiels mit einem höheren Suchtpotenzial vertretbar. Insbesondere wenn man bedenkt, dass nach dem hessischen Entwurf des GlüStV auch die Spielhallen an OASIS angeschlossen wären. Daneben könnten sich Spieler natürlich auch komplett sperren lassen. Auch im Hinblick auf die Durchsetzung von Werbebeschränkungen, Maßnahmen des Jugendschutzes und der Sicherung der Einsätze und Gewinne der Spieler schafft ein regulierter Markt mehr Verbraucherschutz als die derzeitige Rechtslage.

(2) Leitlinie 2: Aufhebung der Zahl der zu vergebenden Sportwettkonzessionen (derzeit Begrenzung auf 20)

Nach dem GlüStV sollte innerhalb des Experimentierzeitraums von 7 Jahren die Kanalisierungswirkung der konzessionierten Öffnung der Sportwetten durch die Lenkung der Nachfrage in rechtmäßige, aber zahlenmäßig beschränkte Bahnen, getestet werden. Eine Expansion des Sportwettmarkts sollte aber nach dem Willen des Gesetzgebers vermieden werden. Der Gesetzgeber ging dabei jedoch von einer „überschaubaren Zahl –illegal tätiger- Unternehmen“ aus, sodass die Beschränkung der Sportwettkonzessionen auf 20 plausibel erschien.

Diese gesetzgeberische Intention mit Blick auf die Ziele des GlüStV wurde bis heute nicht erfüllt.

Laut aktueller Studien gibt es in Deutschland derzeit 133 (illegale) Sportwettseiten. Dies entspricht in etwa auch der Zahl der an einer Konzession interessierten Unternehmen. Steuern werden bereits von rd. 80 Unternehmen alleine an das Finanzamt Frankfurt III entrichtet (vgl. Ziffer 5.1.3). Die Begrenzung der Anzahl der Konzessionen auf 20 wird dem bestehenden Markt daher nicht gerecht und führt auch nicht etwa zu einem geringeren Angebot. Die quantitative Begrenzung führt lediglich zu Klagewellen der im Konzessionsverfahren unterlegenen Anbieter und hierdurch zum Stillstand in diesem Marktsegment, da die Experimentierphase gar nicht erst zum Tragen kommen kann. Eine Marktregulierung findet ebenfalls nicht statt. Im Übrigen ist eine Begrenzung der Zahl der zu vergebenden Konzessionen auf 20 europarechtlich kaum haltbar.

Vor diesem Hintergrund haben sich im Oktober 2016 die Ministerpräsidenten auf eine Aufhebung der Deckelung der Anzahl der Sportwettkonzessionen verständigt, die mit dem Zweiten Glücksspielländerungsstaatsvertrag, welcher am 30.03.2017 unterzeichnet wurde, zum 01.01.2018 in Kraft treten soll. Dieser hessischen Forderung wurde somit durch die anderen Bundesländer Rechnung getragen. Jedoch hat das OVG NRW in einem obiter dictum (Urt. v. 23.01.2017; Az. 4 A 3244/06) bereits erhebliche Kritik an der Rechtmäßigkeit der zukünftigen Regelung geübt, im Hinblick auf eine eventuelle Diskriminierung von Anbietern, welche keine vorläufige Konzession erhalten sollen. Dies bestätigt die Rechtsauffassung Hessens und zeigt, dass eine Regelung, wie sie im hessischen Entwurf für einen neuen GlüStV auf Basis der Leitlinien vorgeschlagen wird, eher zur Schaffung von Rechtsfrieden und der Herstellung eines funktionierenden Sportwettmarktes mit einem umfassenden Spieler- und Jugendschutz dienen würde.

Zudem sieht der hessische Entwurf für einen neuen GlüStV Änderungen der Anforderungen an die Ausgestaltung der Sportwette vor, die den Markt besser abbilden (Bsp.: GlüStV 2012 sieht das Verbot der Live-Wette vor; dies macht jedoch etwa 70 bis 80% aller am Markt getätigten Wetten aus).

### (3) Leitlinie 3: Internet - Höchstesatzgrenze von 1000 Euro; Anforderungen an die Registrierung im Internet

Nach dem GlüStV soll die Beschränkung des Höchstesatzes auf 1000 Euro je Monat insbesondere dem Spielerschutz und der Suchtprävention dienen. Aus der Begründung zum GlüStV ergibt sich zudem, dass bei der Registrierung der Spieler im Internet die Anforderungen der KJM-Standards einzuhalten sind. Dies soll insbesondere dazu dienen, Minderjährige vom Spiel im Internet abzuhalten.

Diese gesetzgeberische Intention mit Blick auf die Ziele des GlüStV wurde bis heute nicht erfüllt.

Eine Begrenzung des Höchstesatzes auf 1000 Euro je Monat ist weder marktgerecht, noch hilft es dem Spielerschutz oder der Suchtprävention. Bei marktüblichen Gewinnausschüttungen von über 90% (vgl. Ziffern 2.2.3.5) dürfte demnach bei einem Höchstesatz von 1000 Euro nicht weitergespielt werden, obwohl der Spieler möglicherweise gar nichts verloren hat. Auch Suchtexperten raten eher zu monatlichen Verlustgrenzen. Zudem führt eine starre Regelung dazu, dass die sog. „high-roller“ und andere Spieler, die höhere Einsätze spielen wollen, in den Schwarzmarkt abwandern. Das belegen auch Studien in anderen Ländern. Bei den Anforderungen an die Registrierung im Internet sind die Anforderungen der KJM derart hoch, dass der Durchschnittsspieler die Registrierung abbricht und nach einfacheren, meist illegalen Alternativen sucht. Die Abbruchquoten im Registrierungsprozess liegen Studien und Aussagen der Landeslotteriegesellschaften zufolge bei diesen Anforderungen zwischen 50 und 70%.

Vor diesem Hintergrund wäre die Einführung von Selbstlimitierungsmöglichkeiten durch den Spieler sowie die Einführung von Verlustlimits anstelle von Einsatzlimits eine wesentlich geeignetere Möglichkeit. Diese Änderung könnte den gewünschten Spielerschutz erheblich besser gewährleisten, da sich die Sperre an der Höhe der Verluste orientiert. Die Anforderungen an die Registrierung sollten nicht zu hoch sein, da der von Bequemlichkeit geleitete Internetspieler nach einfacheren Alternativen suchen wird. Insbesondere sollten medienbruchfreie Verfahren bevorzugt werden.

Die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder haben in ihren Leitlinien zum Vollzug im Bereich Sportwetten vom 28.01.2016 während des laufenden Konzessionsverfahrens mittlerweile selbst die Problematik erkannt und verlangen hierin nur noch von den Anbietern die Einhaltung eines Verlustlimits von 1000,- € pro Monat. Zudem wurde sogar noch die Möglichkeit für die Anbieter eröffnet, höhere Limits zuzulassen, wenn der Spieler eine entsprechende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nachweist. Darüber hinaus hat das Glücksspielkollegium bei den Erlaubnissen zur Veranstaltung von Online-Pferdewetten Höchstesatzlimits von bis zu 100.000,- € zugestimmt.

(4) Leitlinie 4: Glücksspielkollegium - Zusammenarbeit der Länder; Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts

Nach dem GlüStV sollte durch die Schaffung des Glücksspielkollegiums die Zusammenarbeit der Länder fortentwickelt und effektiver gestaltet werden. Für die ländereinheitlich zu führenden Verfahren entscheidet das Kollegium mit einer qualifizierten Mehrheit (2/3) für die Länder. Diese Entscheidung wird von der Behörde eines Landes mit Wirkung für alle Länder nach außen umgesetzt.

Diese gesetzgeberische Intention mit Blick auf die Ziele des GlüStV wurde bis heute nicht erfüllt.

Das Verfahren hat sich als wenig effektiv herausgestellt. Zum einen sind durch das Erfordernis einer 2/3 Mehrheit nur wenige Länder nötig, um positive Entscheidungen zu blockieren. Zum anderen besteht die Problematik, dass eine Einigung häufig nur „auf den geringsten gemeinsamen Nenner“ möglich ist. Das Verfahren führt zum Teil zu untragbaren Konsequenzen für die Länder. So muss(te) ein zentral zuständiges Bundesland wie Hessen im Sportwettkonzessionsverfahren oder bei Pferdewetten Entscheidungen des Glücksspielkollegiums umsetzen und entsprechend vor Gericht verteidigen, die es selbst rechtlich für bedenklich hält.

Vor diesem Hintergrund sollte die notwendige Zusammenarbeit der Länder durch Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts gewährleistet werden. Der Wunsch nach effektiver Zusammenarbeit könnte besser gewährleistet werden, wenn die Länder eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts (mit Sitz in HE) hätten, die für die bundesweite Erteilung der Interneterlaubnisse, die Aufsicht sowie die Untersagung unerlaubten Glücksspiels und der Werbung hierfür im Internet zuständig wäre. Hier wäre die politische Steuerung der Bundesländer gewährleistet, da die Länder die Anstalt über einen Verwaltungsrat steuern könnten. Im europäischen Vergleich wäre Deutschland durch eine solche Anstalt des öffentlichen Rechts auf Augenhöhe mit Ländern wie Frankreich (Aufsichts- und Regulierungsbehörde: ARJEL), Italien (Aufsichts- und Regulierungsbehörde: AAMS) oder Dänemark (Aufsichts- und Regulierungsbehörde: Spillemyndigheden), die ebenfalls über eine Aufsichts- und Regulierungsbehörde verfügen.

Wie unter Ziffer 3.2.1 dargelegt, findet faktisch in Deutschland kein effektiver und erfolgreicher Vollzug gegen illegale Online-Glücksspielanbieter statt. Selbst der DLTB fordert eine grundlegende Verbesserung des staatlichen Vollzuges. Deshalb spricht sich Hessen auch weiterhin für eine Zusammenarbeit der Länder in Form einer Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts aus. Vorschläge hierfür liefert der hessische Entwurf für einen neuen GlüStV. Die Anstalt wäre für die

- Erteilung sämtlicher glücksspielrechtlicher Erlaubnisse für die Veranstaltung, die Vermittlung und den Vertrieb von öffentlichen Online-Glücksspielen (mit Ausnahme terrestrischer Glücksspielangebote, die in der Zuständigkeit der jeweiligen Länder bleiben),
- Aufsicht über die Erlaubnisinhaber (inkl. der Geldwäschaufsicht),
- Führung der zentralen Sperrdatei,
- Untersagung unerlaubten Online-Glücksspiels im Zuständigkeitsbereich der neuen Anstalt und der Werbung,
- Fachbeiräte (Glücksspielsucht, Sport etc.) sowie
- Zusammenarbeit mit anderen Stellen im In- und Ausland (u.a. Ordnungsbehörden und Ministerien der Länder, Bund, BaFin, Aufsichtsbehörden anderer EU Staaten sowie der EU-Gremien inkl. Expertengruppe Kommission, Rats-AG, GREF, EPAS, etc.) zuständig.

Die politische Steuerung der Bundesländer wäre weiterhin gewährleistet, da die Länder die Arbeit der Anstalt über einen Verwaltungsrat steuern könnten. Beispiele für Länderanstalten gibt es viele, wie bspw. das ZDF, das DIBt oder die ZVS (vor dem Jahr 2008). Auch Bundesanstalten, wie z.B. die BaFin haben gezeigt, dass Genehmigungs- und Vollzugsaufgaben erfolgreich durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts durchgeführt werden können.

Die ineffektive Arbeitsweise des Glücksspielkollegiums hat bereits in der Vergangenheit eine erfolgreiche Marktregulierung und den Vollzug gegen illegale Anbieter nicht erreicht (vgl. Ziffer 3). Daran wird sich auch zukünftig nichts ändern. Zudem steht in Hessen die Auffassung des hessischen Verwaltungsgerichtshofs, dass es sich beim Glücksspielkollegium um ein verfassungswidriges Gremium (VGH Beschluss vom 05.11.2015; Az. 8 A 1498/16.Z) handelt, einem erfolgreichen Vollzug in Hessen entgegen. Die Kritik des hessischen VGH an der mangelnden demokratischen Kontrolle des Glücksspielkollegiums ist bei praktischer Betrachtung der Entscheidungsabläufe nachvollziehbar. Zudem werden alltägliche Arbeitsprobleme, wie die schwierige Mehrheitsbildung im Glücksspielkollegium und die damit verbundene Handlungsunfähigkeit der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden auch im Falle eines Ausbaus der Zuständigkeiten des Glücksspielkollegiums keine Verbesserung des Vollzuges bringen.

Erlaubnisverfahren und Vollzugsverfahren gehören in einer Behörde, wie der Anstalt des öffentlichen Rechts, gebündelt, welche nach rechtsstaatlichen Gründen ihr Ermessen ausübt und danach Bescheide bzw. Untersagungen erlässt.

#### (5) Leitlinie 5: Bundesweite zentrale Sperrdatei / Hessische Sperrdatei für Spielhallen; Anschluss der Spielhallen an die bundesweite zentrale Sperrdatei

Nach dem GlüStV betreibt das Land Hessen die bundesweite zentrale Sperrdatei, an die u.a. die Landeslotteriegesellschaften, die Spielbanken und die Sportwettkonzessionäre angebunden werden sollen, sowie eine eigene Sperrdatei, an welche die hessischen Spielhallen angeschlossen sind. Die Regelungen dienen dem aktiven Spielerschutz.

Diese gesetzgeberische Intention mit Blick auf die Ziele des GlüStV wurde bis heute nicht vollständig erfüllt.

Ursprünglich war geplant, die hessischen Spielhallen an die bundesweite, zentrale Sperrdatei, anzuschließen, damit Spieler, die sich in einer hessischen Spielhalle sperren lassen, auch an anderen Glücksspielen mit besonderem Gefährdungspotential, wie bspw. Glücksspiele in Spielbanken, nicht teilnehmen können. Dies war jedoch mangels Rechtsgrundlage im GlüStV bislang nicht möglich. Der Betrieb zweier Sperrdateien ist zudem aufwändig und überdies sehr kostenintensiv. Mangels Regelung im GlüStV unterscheiden einige Länder bei Glücksspielen im Internet nicht zwischen Spielen mit hohem Gefährdungspotential und Spielen mit geringem Gefährdungspotential, wie es im terrestrischen Bereich der Fall ist. Dies führt zu der Situation, dass bspw. Lotto Hessen keine Abfragepflicht gegen die Sperrdatei für ihr Produkt Lotto 6aus49 auferlegt bekommen hat, andere Länder dies ihren Lottogesellschaften jedoch als Pflicht auferlegen. Das Land Hessen als Betreiber der Sperrdatei überprüft aber nicht die Erlaubnisse anderer Länder, sondern schließt die Verpflichteten entsprechend der jeweiligen Erlaubnis an.

Vor diesem Hintergrund sollte eine Rechtsgrundlage im GlüStV zur Ermöglichung des Anschlusses der Spielhallen an die bundesweite zentrale Sperrdatei geschaffen werden. Dies dient zum einen dem Spielerschutz, führt aber auch zur Einsparung erheblicher Kosten, da nur noch eine Sperrdatei betrieben werden müsste. Im Hinblick auf die Abfragepflicht bedarf es einer Klarstellung im GlüStV, dass auch bei Glücksspielen im Internet zwischen Glücksspielen mit hohem Gefährdungspotential und Glücksspielen mit geringerem Gefährdungspotential unterschieden werden sollte.

Diese Forderung einer spielformübergreifenden Sperrdatei, die u.a. auch die Spielhallen bundesweit einbezieht, fordern auch der Fachbeirat (Jahresbericht 2015) sowie die Vertreter der AG Suchthilfe der obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG).

## **8 Anhang**

### 8.1 Der Umfang des deutschen Glücksspielmarktes 2013-2014

Um die angegebenen Zahlen, insbesondere die kurzfristige Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes vergleichen zu können, sind nachstehend in den Tabellen 13 bis 16 auch der Umfang des regulierten und nicht-regulierten Marktes für die Jahre 2013 und 2014 angegeben.

**Tabelle 13:** Der deutsche Glücksspielmarkt – Regulierter Markt 2014

Der deutsche Glücksspielmarkt - Regulierter Markt 2014													
Geldbeträge in Mio. Euro													
Spielformen	Casinospiele		Geldspielgeräte (GSG) in Spielhallen und Gaststätten	Staatliche				Fernseh- lotterien	Spar-	Pferdewetten	Gesamt		
	Großes Spiel	Kleines Spiel		Lotterien	Sportwetten		Klassen-						
					Pari-mutuel	Festquoten							
Veranstalter/Anbieter	19 Spielbankgesellschaften		rd. 5.000 Automatenaufsteller	16 Landeslotteriegesellschaften (LLG) des Deutschen Lotto-Toto-Blocks (DLTB)				GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	Dt. Fernsehlotterie, Aktion Mensch	32 Lotterieträger	47 Rennvereine, rd. 60 Gewerbliche Buchmacher		
Vertrieb	stationär	72 Spielbanken (davon 20 Automaten-dependancen)	rd. 9.000 Spielhallen	rd. 60.000-70.000 Gaststätten	22.075 Annahmestellen				110 Lotterie-einnehmer (LE)	Telefon, Post, Banken & Sparkassen	Volks-, Raiffeisen- & Sparda-Banken, Sparkassen	46 Rennbahnen, rd. 180 Wettannahmestellen	
	online	verboten	verboten	16 LLG	14 Gew. SpV	3 LLG	-	-	1 LE	Dt. Fernsehlotterie, Aktion Mensch	8 Lotterieträger	-	
Angebot	rd. 550 Spieltische	rd. 7.500 Glücksspielautomaten	rd. 200.000 GSG	rd. 69.000 GSG	Lotto 6/49, Eurojackpot, Keno, Glücksspirale, Bingo Zusatzlotterien, Rubbellose		Fußball-Toto	Oddset	NKL, SKL	Diverse Gewinnlose	Gewinn- & PS-Sparen	Diverse Pferdewettarten	
Bruttospiel-erträge (BSE)	gesamt	138	370	5.100	3.490		18	53	200	425	239	13	10.045
		508			3.561		71						
	davon online	-	-	-	140	48	0,3	-	-	0,003	34	0,1	-
					189		0,003						
Totalisatorsteuer												2,6	2,6
Rennwettsteuer												-	0
Sportwettsteuer							11						11
Lotteriesteuer					1.165				59	102	86		1.412
Vergnügungsteuer			744										744
Umsatzsteuer	81		413										494
Spielbankabgabe	93												
Sonstige Abgaben	84					1.593		-		218	129		2.117
Steuern/Abgaben, Gesamt	258		1.157		2.769			59		320	216	2,6	4.781

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

**Tabelle 14:** Der deutsche Glücksspielmarkt – Nicht-Regulierter Markt 2014

<b>Der deutsche Glücksspielmarkt - Nicht-Regulierter Markt 2014</b>					
<b>Geldbeträge in Mio. Euro</b>					
Spielformen	(Private) Sport- und Pferdewetten	Online-			Gesamt
		Casino	Poker	Zweitlotterien	
<b>Anbieter</b>	rd. 200 Anbieter aus dem Ausland <sup>1</sup>				
<b>Vertrieb</b>	stationär	online			
	rd. 4 500 Wettannahmestellen	130	383	85	< 5
		deutschsprachige Internetseiten <sup>2</sup>			
<b>Bruttospielerträge (BSE)</b>	658		735	149	198
	rd. 60%	rd. 40%			
<b>Sportwettsteuer</b>	222	-	-	-	222

<sup>1</sup> Anbieter mit Sitz/Erlaubnis im/aus dem Ausland, z.b. Gibraltar, Malta, Österreich, Isle of Man, Curacao, Kahnawake u.ä.

<sup>2</sup> Stand: Dezember 2014

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

**Tabelle 15:** Der deutsche Glücksspielmarkt – Regulierter Markt 2013

Der deutsche Glücksspielmarkt - Regulierter Markt 2013													
Geldbeträge in Mio. Euro													
Spielformen	Casinospiele		Geldspielgeräte (GSG) in Spielhallen und Gaststätten	Staatliche					Fernseh- lotterien	Spar-	Pferdewetten	Gesamt	
	Großes Spiel	Kleines		Lotterien	Sportwetten		Klassen-						
					Pari-mutuel	Festquoten							
Anbieter	20 Spielbank- gesellschaften		rd. 5.000 Automatenaufsteller	16 Landeslotteriegesellschaften (LLG) des Deutsche Lotto-Toto-Blocks (DLTB)				GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	Dt. Fernsehlotterie, Aktion Mensch	32 Lotterieträger	51 Rennvereine, rd. 60 Gewerbliche Buchmacher		
Vertrieb	stationär	74 Spielbanken (davon 20 Automaten- dependancen)	rd. 9.000 Spielhallen	rd. 60.000- 70.000 Gaststätten	22.149 Annahmestellen				116 Lotterie- einnehmer	Telefon, Post, Banken & Sparkassen	Volks-, Raiffeisen- & Sparda-Banken, Sparkassen	50 Rennbahnen, rd. 180 Wett- annahmestellen	
	online	verboten	verboten		16 LLG	8 Gew. SpV	3 LLG	-	-	-	Dt. Fernsehlotterie, Aktion Mensch	4 Lotterieträger	-
Angebot	rd. 550 Spieltische	rd. 7.500 Glücksspiel- automaten	rd. 198.000 GSG	rd. 69.000 GSG	Lotto 6/49, Eurojackpot, Keno, Glücksspirale, Bingo Zusatzlotterien, Rubbellose		Fußball- Toto	Oddset	NKL, SKL	Diverse Gewinnlose	Gewinn- & PS-Sparen	Diverse Pferdewettarten	
Bruttospiel- erträge (BSE)	gesamt	149	375	4.850	3.532		20	51	199	417	231	13	9.836
		523			3.603		71						
	davon online	-	-	-	112	16	0,2	-	-	-	28	0,04	-
Totalisatorsteuer												2,7	2,7
Rennwettsteuer													0
Sportwettsteuer							9,3						9,3
Lotteriesteuer					1.178				60	100	83		1.422
Vergnügungsteuer			672										672
Umsatzsteuer	84		393										476
Spielbankabgabe	81												
Sonstige Abgaben	112					1.639			3,2	220	125		2.181
<b>Steuern/Abgaben, Gesamt</b>	<b>277</b>		<b>1.064</b>			<b>2.826</b>			<b>63</b>	<b>320</b>	<b>209</b>	<b>2,7</b>	<b>4.762</b>

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

**Tabelle 16:** Der deutsche Glücksspielmarkt – Nicht-Regulierter Markt 2013

<b>Der deutsche Glücksspielmarkt - Nicht-Regulierter Markt 2013</b>						
<b>Geldbeträge in Mio. Euro</b>						
Spielformen	(Private) Sport- und Pferdewetten	Online-			Gesamt	
		Casino	Poker	Zweitlotterien		
<b>Anbieter</b>	rd. 150 Anbieter aus dem Ausland <sup>1</sup>					
<b>Vertrieb</b>	stationär	online	online			
	rd. 4 500 Wettan- nahmestellen	86	328	95	< 5	
		deutschsprachige Internetseiten <sup>2</sup>				
<b>Bruttospielerträge (BSE)</b>	599		687	192	188	1.666
	rd. 55%	rd. 45%				
<b>Sportwettsteuer</b>	189	-	-	-	189	

<sup>1</sup> Anbieter mit Sitz/Erlaubnis im/aus dem Ausland, z.b. Gibraltar, Malta, Österreich, Isle of Man, Curacao, Kahnawake u.ä.

<sup>2</sup> Stand: Dezember 2013

Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden

## 9 Glossar

<b>Aktion Mensch</b>	Lotterie der Aktion Mensch e.V.
<b>Andere Rennwettsteuer</b>	Landessteuer gemäß § 11 RennwLottG
<b>Automatenaufsteller</b>	Erlaubnisinhaber gemäß § 33c Gewerbeordnung
<b>Automatendependance</b>	Spielbank, die ausschließlich das Kleine Spiel anbietet
<b>Bearbeitungsgebühren</b>	Gebühren für Spielscheine von Landeslotteriegesellschaften
<b>Bingo</b>	Umweltbingo, Tele-Bingo
<b>Bruttospielerträge (BSE)</b>	Spielerträge inklusive Bearbeitungsgebühren
<b>Bruttospielerträge (BSE)</b>	Spielerträge abzüglich Gewinnauszahlungen
<b>Casinospiele</b>	Großes und Kleines Spiel
<b>Deutsche Fernsehlotterie</b>	Lotterie der Deutschen Fernsehlotterie gGmbH im Auftrag des Deutschen Hilfswerk SdbR
<b>Deutsche Sportlotterie</b>	Lotterie der Deutschen Sportlotterie gemeinnützige GmbH
<b>Deutscher Lotto-Toto-Block (DLTB)</b>	Gemeinschaft der 16 selbständigen Landeslotteriegesellschaften
<b>Eurojackpot</b>	Zahlenlotterie der 16 Landeslotteriegesellschaften im Verbund mit Lotteriegesellschaften in insgesamt 17 europäischen Ländern
<b>EU-VAT</b>	Umsatzsteuerregelungen für Anbieter elektronischer Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union
<b>Fußball-Toto</b>	Fußballwetten der 16 Landeslotteriegesellschaften
<b>Festquoten-Wetten</b>	Wetten mit festen Wettquoten, d.h. die Höhe der Quoten ist bei Wettabschluss bekannt und bleibt für den Spieler <u>fest</u>
<b>Gaststätte</b>	Gaststätte mit Automatenaufstellung gemäß Spielverordnung
<b>Geldspielgeräte (GSG)</b>	Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit, deren Bauart von der PTB zugelassen ist
<b>Gewerblicher Buchmacher</b>	Erlaubnisinhaber gemäß § 2 RennwLottG
<b>Gewerbliche Spielvermittler</b>	Erlaubnisinhaber gemäß § 19 Abs. 2 GlüStV
<b>Gewinnauszahlungen</b>	Auszahlungen an die Spieler im Fall eines Gewinnes
<b>Gewinnlose</b>	Endzifferlotterien von Soziallotterien
<b>Gewinnsparen</b>	Gewinnspare bei Genossenschaftsbanken

<b>GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder</b>	Erlaubnisinhaber gemäß § 10 Abs. 3 GlüStV; vollständig im staatlichen Eigentum
<b>Glücksspielautomaten</b>	Automatenspiele (inkl. Multi-Roulette, Bingoautomaten etc.)
<b>Glücksspirale</b>	Endzifferlotterie der 16 Landeslotteriegesellschaften
<b>Großes Spiel</b>	Tischspiele (Klassisches Spiel)
<b>Kartenspiele</b>	Poker, Black Jack, Baccara, Punto Banco
<b>Keno</b>	Zahlenlotterie der 16 Landeslotteriegesellschaften
<b>Klassenlotterie</b>	Endzifferlotterie unterteilt nach Spielzeiträumen (Klassen)
<b>Kleines Spiel</b>	Glücksspielautomaten
<b>Landeslotteriegesellschaft</b>	Erlaubnisinhaber zur Veranstaltung von staatlichen Lotterien und Sportwetten gemäß den Landesglücksspielgesetzen; vollständig oder mehrheitlich im staatlichen Eigentum
<b>Lottereeinnehmer</b>	Vertriebspartner der GKL
<b>Lotteriesteuer</b>	Landessteuer gemäß § 17 Abs. 1 RennwLottG
<b>Lotterieträger der Sparlotterien</b>	Veranstalter von Sparlotterien, z.B. Gewinnsparevereine der Genossenschaftsbanken, Lotteriegesellschaften der Sparkassen, Sparkassenverbände etc.
<b>Lotto 6 aus 49</b>	Zahlenlotterie der 16 Landeslotteriegesellschaften
<b>Lotto-Annahmestelle</b>	Vertriebspartner der Landeslotteriegesellschaften
<b>Lotto Hessen</b>	Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH
<b>NKL</b>	Norddeutsche Klassenlotterie
<b>Oddset</b>	Sportwette der 16 Landeslotteriegesellschaften
<b>Online-Casino</b>	Casinospiele im Internet von Anbietern ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis aus Deutschland
<b>Online-Poker</b>	Pokerspiele im Internet von Anbietern ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis aus Deutschland
<b>Online-Zweitlotterien</b>	Wetten auf Lotterien im Internet von Anbietern ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis aus Deutschland
<b>Pari-mutuel-Wetten</b>	Wetten mit variablen Wettquoten, d.h. die Höhe der Quoten steht bei Wettabschluss noch nicht fest, sondern wird nach der Verteilung der Wetteinsätze kalkuliert und ist deshalb <u>variabel</u>
<b>Pferdewetten</b>	Wetten auf Galopp- und Trabrennen

<b>Pferdewettarten</b>	übliche Pferdewettarten, z.B. Sieg-, Platz-, Zweier oder Einlaufwette, Platz-Zwilling, Dreier- und Viererwette usw.
<b>Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)</b>	wissenschaftlich-technische Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie
<b>Plus 5</b>	Endzifferlotterie der 16 Landeslotteriegesellschaften in Verbindung mit Keno
<b>PS-Sparen</b>	Prämiensparlose bei Sparkassen
<b>Rake</b>	Vergütungen (Kommissionen) bei Online-Pokernetzwerken
<b>Rennbahn</b>	Galopp- und Trabbrennbahn
<b>Rennverein</b>	Erlaubnisinhaber gemäß § 1 RennwLottG
<b>Roulette</b>	American Roulette, Französisches Roulette
<b>Rubbellose</b>	Sofortlotterien der 16 Landeslotteriegesellschaften
<b>SKL</b>	Süddeutsche Klassenlotterie
<b>Sonstige Abgaben der GKL</b>	Gewinnausschüttung der GKL gemäß § 9 GKL-StV
<b>Sonstige Abgaben der Landeslotteriegesellschaften</b>	Landesabgaben gemäß den Landesglücksspielgesetzen; beinhaltet: Glücksspiel-, Konzessions-, Zweckabgaben, Reinerträge, Gewinnausschüttungen, Dividenden
<b>Sonstige Abgaben der Soziallotterien</b>	Reinerträge gemäß § 15 Abs. 1 GlüStV
<b>Sonstige Abgaben der Sparlotterie</b>	Reinerträge gemäß § 30 Abs. 2 GlüStV
<b>Sonstige Abgaben der Spielbanken</b>	Landesabgaben gemäß den Landesspielbankgesetzen; beinhaltet: Sonstige und Weitere Leistungen, Gewinn-, Sonder- und Zusatzabgaben, Gewinnausschüttungen, Troncabgabe
<b>Soziallotterie</b>	Lotterie von Wohlfahrtsorganisationen
<b>Soziallotterieveranstalter</b>	Erlaubnisinhaber gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV
<b>Sparlotterien</b>	Kombination von Lotterien und Sparanlagen
<b>Spielbank</b>	Standort mit dem Angebot von Casinospielen
<b>Spielbankabgabe</b>	(Besondere) Landessteuer gemäß den Landesspielbankgesetzen
<b>Spielbankgesellschaft</b>	Erlaubnisinhaber gemäß Spielbankgesetzen der Länder
<b>Spieleinsätze</b>	Einzahlungen von den Spielern
<b>Spielhalle</b>	Spielhallen mit Automatenaufstellung gemäß Spielverordnung

<b>Spiel 77</b>	Endzifferlotterie der 16 Landeslotteriegesellschaften in Verbindung mit Lotto 6 aus 49, Eurojackpot, Glücksspirale, Bingo und Fußball-Toto
<b>(Private) Sport- und Pferdewetten</b>	Sport- und Pferdewetten von Anbietern ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis aus Deutschland
<b>Sportwettsteuer</b>	Landessteuer gemäß § 17 Abs. 2 RennwLottG
<b>Staatliche Lotterien</b>	Lotterien der Landeslotteriegesellschaften
<b>Staatliche Sportwetten</b>	Sportwetten der Landeslotteriegesellschaften
<b>Super 6</b>	Endzifferlotterie der 16 Landeslotteriegesellschaften in Verbindung mit Lotto 6 aus 49, Eurojackpot, Glücksspirale, Bingo und Fußball-Toto
<b>Tele-Bingo</b>	Bingolotterie von zwei Landeslotteriegesellschaften
<b>Tischspiele</b>	Roulette, Kartenspiele
<b>Totalisatorsteuer</b>	Ländersteuer gemäß § 10 RennwLottG
<b>Umsatzsteuer</b>	Gemeinschaftssteuer gemäß Umsatzsteuergesetz
<b>Umweltbingo</b>	Bingolotterie von sieben Landeslotteriegesellschaften
<b>Vergnügungssteuer</b>	Gemeindesteuer gemäß Kommunalabgabengesetzen
<b>Wettannahmestelle (Pferdewetten)</b>	Standort der Wettabgabe von gewerblichen Buchmachern
<b>Wettannahmestelle (Sportwetten)</b>	Standort der Wettabgabe von Sportwettanbietern ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis aus Deutschland
<b>Wettquote</b>	Auszahlungsbetrag bei Wettgewinn
<b>Zusatzlotterien</b>	Spiel 77, Super 6, Plus 5 der 16 Landeslotteriegesellschaften

## 10 Quellenangaben

**Tabelle 17:** Quellenangaben zum Umfang des regulierten Marktes

<b>Umfang des regulierten Marktes: Quellenangaben zu Anbieter, Vertrieb, Angebot und finanziellen Kennzahlen</b>		
<b>Segmente</b>		
(1) Casinospiele in Spielbanken (2) Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten (3) Staatliche Lotterien und Sportwetten des Deutschen Lotto-Toto-Blocks (4) Klassenlotterien (5) Soziallotterien (6) Sparlotterien (7) Pferdewetten		
Kennzahl	Segment	Quelle
Veranstalter/Anbieter	(1) bis (7)	GGG (1)
	(2)	VDAI (2013, 2014, 2015)
Vertrieb, stationär	(1) bis (7)	GGG (1)
	(2)	VDAI (2013, 2014, 2015)
Vertrieb, online	(1) bis (2)	§ 4 Abs. 4 GlüStV
	(3) bis (7)	GGG (2)
Angebot	(1) bis (7)	GGG (1)
	(1)	<a href="http://www.deutscher-spielbankenverband.de/spielbanken">www.deutscher-spielbankenverband.de/spielbanken</a>
	(2)	VDAI (2013, 2014, 2015), Vieweg (2016)
Bruttospielerträge, gesamt	(1)	GGG (1), DLTB (2014, 2015)
	(2)	eigene Berechnungen
Bruttospielerträge, online	(3) bis (7)	eigene Berechnungen <sup>1</sup>
<sup>1</sup> Die Berechnungen der Bruttospielerträge erfolgten für die Segmente (3) bis (7) anhand der vorliegenden Spieleinsätze und den gegebenen Auszahlungsquoten gemäß der folgenden Formel: Bruttospielerträge = Spieleinsätze · (1 - Auszahlungsquote in %) Die Angaben der Spieleinsätze und Auszahlungsquoten stammen aus folgenden Quellen:		
Spieleinsätze, gesamt	(3) bis (7)	GGG (1), DLTB (2014, 2015)
Spieleinsätze, online	(3) bis (7)	GGG (2), DLTB (2014, 2015)
Auszahlungsquoten	(3)	Jahres- und Geschäftsberichte sowie Spielordnungen der Landeslotteriegesellschaften
	(4)	Beteiligungsbericht Bayern (2014, 2015, 2016)
	(5)	Deutsche Fernsehlotterie (2014, 2015) Aktion Mensch (2014, 2015)
	(6)	Spielordnungen der Gewinnsparevereine Lotteriegesellschaft der Ostdeutschen Sparkassen (2013, 2014, 2015)
	(7)	Landtag Nordrhein-Westfalen (2012), Seite 5

**Tabelle 18:** Quellenangaben zum Umfang des regulierten Marktes

<b>Umfang des regulierten Marktes: Quellenangaben zu fiskalischen Kennzahlen</b>		
<b>Segmente</b>		
(1) Casinospiele in Spielbanken (2) Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten (3) Staatliche Lotterien und Sportwetten des Deutschen Lotto-Toto-Blocks a) Lotterien, b) Sportwetten (4) Klassenlotterien (5) Fernsehlotterien (6) Sparlotterien (7) Pferdewetten		
Kennzahl	Segment	Berechnungsgrundlage/Quelle
Spielbankabgabe (./. Ust-Zahlast)	(1)	eigene Berechnungen gemäß den Angaben in den Haushaltsplänen- und Haushaltsrechnungen der Finanzministerien der Länder sowie den Jahres- und Geschäftsberichten der Spielbankgesellschaften
Sonstige Abgaben <sup>1</sup>		
Umsatzsteuer		
Vergnügungsteuer	(2)	eigene Berechnungen gemäß den Angaben im Steuerhaushalt (2013, 2014, 2015) mit der Annahme, dass 95% der vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Vergnügungssteuer auf GSG entfallen; vgl. Vieweg (2015), Seite 24 sowie Peren et al. (2012), Seite 13
Umsatzsteuer		eigene Berechnungen mit den Annahmen von Peren et al. (2011), Seite 104
Lotteriesteuer	(3a)	eigene Berechnungen gemäß § 17 Abs. 1 RennwLottG und den Angaben in den Jahres- und Geschäftsberichten der Landeslotteriegesellschaften
Sportwettsteuer	(3b)	eigene Berechnungen gemäß § 17 Abs. 2 RennwLottG und den Angaben in den Jahres- und Geschäftsberichten der Landeslotteriegesellschaften
Lotteriesteuer	(4) bis (6)	eigene Berechnungen gemäß § 17 Abs. 1 RennwLottG
Totalisatorsteuer	(7)	eigene Berechnungen gemäß § 10 Abs. 1 RennwLottG
Sonstige Abgaben <sup>2</sup>	(3)	eigene Berechnungen gemäß den Angaben in den Jahres- und Geschäftsberichten der Landeslotteriegesellschaften
	(5)	eigene Berechnungen gemäß den Angaben aus den Jahresabschlüssen der Deutschen Fernsehlotterie und der Aktion Mensch
	(6)	eigene Berechnungen gemäß § 30 Abs. 2 Satz GlüStV

<sup>1</sup> beinhalten Weitere und Zusätzliche Leistungen, Zusatz-, Gewinn-, Sonder- und Troncabgaben sowie Gewinnausschüttungen (Die Gewinnausschüttungen beinhalten nicht die Gewinnabschöpfung gem. § 14 Spielbankgesetz NRW, da diese im Jahr 2015 nicht aus Glücksspiel, sondern durch außerordentliche Erträge [Verkauf zweier Kunstwerke am internationalen Kunstmarkt], der Westdeutschen Spielbanken GmbH & Co. KG resultieren).

<sup>2</sup> beinhalten Reinerträge, Glücksspiel-, Konzession- und Zweckabgaben, Gewinn- und Jahresüberschüsse, Dividenden

**Tabelle 19:** Quellenangaben zum Umfang des nicht-regulierten Marktes

<b>Umfang des nicht-regulierten Marktes:</b>		
<b>Quellenangaben zu Anbieter, Vertrieb sowie finanziellen und fiskalischen Kennzahlen</b>		
<b>Segmente</b>		
(1) Sportwett- und Pferdewetten (2) Online-Casinospiele (3) Online-Poker (4) Online-Zweitlotterien		
<b>Kennzahl</b>	<b>Segment</b>	<b>Quelle</b>
Anbieter	(1) bis (4)	GGG (1)
Vertrieb, stationär	(1)	GGG (1)
Vertrieb, online	(1) bis (4)	MECN
Bruttospielerträge	(1)	eigene Berechnungen gemäß den Angaben im Steuerhaushalt (2013, 2014, 2015), sowie den Unterlagen der Steuerbehörden gemäß § 26 RennwLottG
	(1) bis (4)	MECN
Sportwettsteuer	(1)	eigene Berechnungen gemäß den Angaben im Steuerhaushalt (2013, 2014, 2015), sowie den Unterlagen der Steuerbehörden gemäß § 26 RennwLottG

## 11 Literaturverzeichnis

### a) Primärerhebung

gemäß des Konzepts zur Datenerhebung zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages

(Stand: 22.11.2016), Teil B Soziale und ökonomische Analyse (SöA), 1. Schwarzmarkt bekämpfung und Kanalisierung

**GGG (1)**, Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages gemäß § 32 GlüStV,  
Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (GGG), Wiesbaden

**GGG (2)**, Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages gemäß § 32 GlüStV i.V. mit § 4 Abs. 6 GlüStV,  
Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (GGG), Wiesbaden

**MECN**, Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarktes für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach § 32 GlüStV, MECN GmbH, München  
(Die Aufbereitung der Daten von MECN erfolgte durch die Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, Wiesbaden)

### b) Sekundärliteratur

**Aktion Mensch (2014)**, Jahresbericht 2014 der Aktion Mensch e.V., Bonn

**Aktion Mensch (2015)**, Jahresbericht 2015 der Aktion Mensch e.V., Bonn

**Becker (2009)**, Becker, T. Glücksspielsucht in Deutschland. Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen. Schriftenreihe zur Glücksspielforschung. Band 4. Becker T. (Hrsg.).  
Frankfurt/Main: Peter Lang

**Beteiligungsbericht Bayern (2014)**, Beteiligungsbericht des Freistaats Bayern 2014, Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, München

**Beteiligungsbericht Bayern (2015)**, Beteiligungsbericht des Freistaats Bayern 2015, Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, München

**Beteiligungsbericht Bayern (2016)**, Beteiligungsbericht des Freistaats Bayern 2016, Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat, München

**Deutsche Fernsehlotterie (2014)**, Jahresabschluss 2014 der Deutschen Fernsehlotterie GmbH, Hamburg

**Deutsche Fernsehlotterie (2015)**, Jahresabschluss 2015 der Deutschen Fernsehlotterie GmbH, Hamburg

**DSHS (2008)**, Steppan, M., Hildebrand, A., Wegmann, L., Pfeiffer-Gerschel, T. Jahresstatistik 2008 der professionellen Suchtkrankenhilfe in Deutschland, IFT Institut für Therapieforchung, München

**DSHS (2009)**, Steppan, M., Künzel, J., Pfeiffer-Gerschel, T. Suchtkrankenhilfe in Deutschland 2009, Jahresbericht der deutschen Suchthilfestatistik, IFT Institut für Therapieforchung, München

**DSHS (2010)**, Steppan, M., Künzel, J., Pfeiffer-Gerschel, T. Suchtkrankenhilfe in Deutschland 2010, Jahresbericht der deutschen Suchthilfestatistik, IFT Institut für Therapieforchung, München

**DSHS (2011)**, Steppan, M., Künzel, J., Pfeiffer-Gerschel, T. Suchtkrankenhilfe in Deutschland 2011, Jahresbericht der deutschen Suchthilfestatistik, IFT Institut für Therapieforchung, München

**DSHS (2012)**, Steppan, M., Brand, H., Künzel, J., Pfeiffer-Gerschel, T. Suchthilfe in Deutschland 2012, Jahresbericht der deutschen Suchthilfestatistik, IFT Institut für Therapieforchung, München

**DSHS (2013)**, Brand, H., Steppan, M., Künzel, J., Braun, B. Suchthilfe in Deutschland 2013, Jahresbericht der deutschen Suchthilfestatistik, IFT Institut für Therapieforchung, München

**DSHS (2014)**, Brand, H., Künzel, J., Braun, B. Suchthilfe in Deutschland 2014, Jahresbericht der deutschen Suchthilfestatistik, IFT Institut für Therapieforchung, München

**DSHS (2015)**, Dauber H., Specht, S., Künzel, J. Braun, B., Suchthilfe in Deutschland 2015, Jahresbericht der deutschen Suchthilfestatistik, IFT Institut für Therapieforchung, München

**DLTB (2014)**, Umsätze auf dem Lotterie- und Wettspielmarkt in Deutschland 2013-2014, Archiv- und Informationsstelle der deutschen Lotto- und Totounternehmen, Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG, Münster

**DLTB (2015)**, Umsätze auf dem Lotterie- und Wettspielmarkt in Deutschland 2014-2015, Archiv- und Informationsstelle der deutschen Lotto- und Totounternehmen, Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG, Münster

**Grüne et al. (2016)**, Grüne, B., Slecza, P., Braun, B., Kraus, L. Schätzung der Anzahl problematischer und pathologischer Glücksspielerinnen und Glücksspieler in Bayern. Institut für Therapieforchung, München.

**Hartmann (2016)**, Hartmann, S. Gewerbliches Spielrecht, Überprüfung von Geldspielgeräten in Gaststätten und Spielhallen, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart

**Haß et al. (2016)**, Haß, W., Lang, P. Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends. Forschungsbericht der BZgA. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung

**Jahresreport (2014)**, Jahresreport 2014 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder

**Jahresreport (2015)**, Jahresreport 2015 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder

**Landtag Nordrhein-Westfalen (2012)**, Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales am 6. September 2012 bezüglich des Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag -Erster GlüÄndStV), Stellungnahme 16/40 vom 23.08.2012 des Direktoriums für Vollblutzucht und Rennen e.V., Köln

**Lotteriegesellschaft der Ostdeutschen Sparkassen (2013)**, Jahresbericht 2013, PS-Lotterie-Sparen der Lotteriegesellschaft der Ostdeutschen Sparkassen mbH

**Lotteriegesellschaft der Ostdeutschen Sparkassen (2014)**, Jahresbericht 2014, PS-Lotterie-Sparen der Lotteriegesellschaft der Ostdeutschen Sparkassen mbH

**Lotteriegesellschaft der Ostdeutschen Sparkassen (2015)**, Jahresbericht 2015, PS-Lotterie-Sparen, der Lotteriegesellschaft der Ostdeutschen Sparkassen mbH

**Meyer et al. (2005)**, Meyer, G., Hayer, T. Das Gefährdungspotential von Lotterien und Sportwetten. Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen. Abschlussbericht an das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen und an die Westdeutsche Lotterien GmbH & Co. KG. Institut für Psychologie und Kognitionsforschung, Universität Bremen, Mai 2005

**Meyer et al. (2010)**, Meyer, G., Häfeli, J., Mörsen, C., Fiebig, M. Die Einschätzung des Gefährdungspotentials von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale. Sucht, 56 (6), 405-414

**Meyer (2016)**, Meyer, G. Konsequenzen für das Suchtgefährdungspotenzial von LOTTO 6 aus 49 bzw. äquivalenten Lotterieangeboten im Markt bei Freigabe der Veranstaltung für mehrere Anbieter, Gesundheitswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB). Institut für Psychologie und Kognitionsforschung, Universität Bremen, Januar 2016

**Peren et al. (2011)**, Peren, F.W., Clement, R., Terlau, W. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vergnügungssteuer auf Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit. Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten ausgearbeitet für Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V., Deutscher Automaten-Großhandels-Verband e.V., Bundesverband Automatenunternehmer e.V., Forum für Automatenunternehmer in Europa e.V. Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten, Sankt Augustin, April 2011

**Peren et al. (2012)**, Peren, F.W., Clement, R. Volkswirtschaftliche Nutzeneffekte des gewerblichen Geld-Gewinnspiels. Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten. Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten, Sankt Augustin, Oktober 2012

**Praxishandbuch Glücksspiel (2016)**, Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern, München

**Premper et al. (2014)**, Premper, V., Schwickerath, J., Missel, P., Feindel, H., Zemlin, U., Petry, J. Multizentrische Katamnese zur stationären Behandlung von Pathologischen Glücksspielern. Sucht, 60 (6), 331-344.

**Steuerhaushalt (2012)**, Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt, Fachserie 14, Reihe 4, 2012, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

**Steuerhaushalt (2013)**, Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt, Fachserie 14, Reihe 4, 2013, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

**Steuerhaushalt (2014)**, Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt, Fachserie 14, Reihe 4, 2014, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

**Steuerhaushalt (2015)**, Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt, Fachserie 14, Reihe 4, 2015,  
Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

**Steuerhaushalt (2016)**, Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt, Fachserie 14, Reihe 4, 2016,  
Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

**Umsatzsteuerstatistik (2014)**, Finanzen und Steuern, Umsatzsteuerstatistik (Vorankündigungen),  
Fachserie 14 Reihe 8.1, 2014, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

**VDAI (2013)**, Wirtschaftskraft Unterhaltungsautomaten 2013, Verband der Deutschen Automaten-  
industrie e.V., Berlin

**VDAI (2014)**, Wirtschaftskraft Unterhaltungsautomaten 2014, Verband der Deutschen Automaten-  
industrie e.V., Berlin

**VDAI (2015)**, Wirtschaftskraft Unterhaltungsautomaten 2015, Verband der Deutschen Automaten-  
industrie e.V., Berlin

**Vieweg (2015)**, Vieweg, H.-G. Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2014 und Ausblick 2015.  
Gutachten im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft, ifo Institut, Leibniz-Institut für  
Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., München

**Vieweg (2016)**, Vieweg, H.-G. Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2015 und Ausblick 2016.  
Gutachten im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft, ifo Institut, Leibniz-Institut für  
Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., München

**White List**, White List der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder

## c) Gesetzverzeichnis

**Gewerbeordnung (GewO)**, Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.02.1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Artikel 97 des Gesetzes vom 29.03.2017 (BGBl. I S. 626)

**GKL-StV**, Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder vom 13.06.2012 (GVBl. 158)

**Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)**, Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 30.01./30.07.2007, verkündet durch das Hessische Glücksspielgesetz vom 12.12.2007 (GVBl. I S. 835), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21.09.2009 (GVBl. I S. 378), ersetzt durch den Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15.12.2011, verkündet durch Artikel 1 des Gesetzes zu Neuregelung des Glücksspielwesens in Hessen vom 28.06.2012 (GVBl. I S. 190)

**HGlüG**, Hessisches Glücksspielgesetz vom 28.06.2012 (GVBl. I S. 190), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 28.09.2015 (GVBl. I S. 346)

**RennwLottG**, Rennwett- und Lotteriegesezt vom 8. April 1922, zuletzt geändert durch Artikel 236 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474)

**Rennwett- und Lotteriegesezt-Zuständigkeitsverordnung (RennwLottGZuStVV)**, Verordnung über die örtliche Zuständigkeit zum Vollzug des Rennwett- und Lotteriegesezt vom 11.12.2012 (BGBl. I S. 2637), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 24.09.2013 (BGBl. I S. 3709)

**Spielverordnung (SpielV)**, Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.01.2006 (BGBl. I S. 280), zuletzt geändert durch Artikel 4 Abs. 61 des Gesetzes vom 18.07.2016 (BGBl. I S. 1666)

**Umsatzsteuergesezt (UStG)**, Umsatzsteuergesezt in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.02.2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 10.03.2017 (BGBl. I S. 420)

**Umsatzsteuerzuständigkeitsverordnung (UStZustV)**, Verordnung über die örtliche Zuständigkeit für die Umsatzsteuer im Ausland ansässiger Unternehmer vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3794, 3814), zuletzt geändert durch Artikel 6 der Verordnung vom 18.07.2016 (BGBl. I S. 1722)