

# Die Regulierung des Glücksspielmarkts ist neu zu überdenken

von  
Prof. Dr. Tilman Becker  
Forschungsstelle Glücksspiel  
Universität Hohenheim  
19.10.2015

In seinem Beschluss vom 16.10.2015 kommt der Hessische Verwaltungsgerichtshof zu dem Ergebnis, dass die oberste Glücksspielaufsicht der Länder, das so genannte Glücksspielkollegium, verfassungswidrig ist. Dieser Beschluss ist unanfechtbar. Damit steht die derzeitige Form der Regulierung des Glücksspielmarktes vor dem Ende.

Die Regulierung des Glücksspielmarktes ist als ordnungspolitische Aufgabe Sache der einzelnen Bundesländer. Da sich der Glücksspielmarkt in der Regel nicht auf ein einziges Bundesland beschränkt, sondern die Anbieter zumindest deutschlandweit wenn nicht sogar europaweit agieren, bedienen sich die Bundesländer zu der Erfüllung ihrer länderübergreifenden Aufgaben des Glücksspielkollegiums.

## **Der Glücksspielstaatsvertrag von 2012**

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht vor, dass die folgenden Aufgaben bei der Regulierung wahrzunehmen sind:

- Anforderungen an die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung von Glücksspielen und die Werbung hierfür zu stellen,
- über die Erlaubnis für neue Glücksspielangebote zu entscheiden,
- die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen für den Verbraucherschutz, insbesondere das so genannten Sozialkonzept, zu fördern, zu kontrollieren und zu überwachen,
- die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür zu untersagen,
- 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 zu untersagen.

Diese Aufgaben haben die Bundesländer unter sich folgendermaßen aufgeteilt:

- die Erlaubnis für Werbung für Lotterien und Sportwetten im Internet und im Fernsehen übernimmt das Land Nordrhein-Westfalen,

- die Erteilung von Konzessionen für Sportwetten übernimmt das Land Hessen und
- das Vorgehen gegen unerlaubte Glücksspielen, die in mehr als einem Land angeboten werden, übernimmt die Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Niedersachsen.

Die Erteilung von Konzessionen für Sportwetten ist nach mehr als drei Jahren immer noch nicht erfolgt. Der Verwaltungsgerichtshof Hessen geht in seiner Entscheidung vom 16.10.2015 davon aus, dass es bei der Ausschreibung der Lizenzen ganz erhebliche Verfahrensfehler gab und hat das Verfahren nun endgültig gestoppt.

Zwar sieht der Glücksspielstaatsvertrag von 2012 erstmalig ein koordiniertes Vorgehen der Bundesländer gegen illegale Anbieter vor, doch in der Praxis ist dies bisher nicht erfolgt bzw. nicht erfolgreich. Bereits seit 2008 besteht die Gesetzesgrundlage für eine Unterbindung der Zahlungsströme zu illegalen Anbietern. Zwar haben nach Auskunft der zuständigen Glücksspielaufsicht mittlerweile erste Gespräche mit den Zahlungsdienstleistern stattgefunden, bisher aber wurde kein einziger Fall bekannt, bei dem ein Zahlungsstrom von oder zu einem illegalen Anbieter unterbunden wurde.

*De jure* ist der Glücksspielmarkt in Deutschland streng reguliert. Anbieter haben eine Reihe von Auflagen zum Jugend- und Spielerschutz zu erfüllen. Das Veranstellen oder Vermitteln von Glücksspielen im Internet ist verboten. Ausnahmen sind nur für Lotterien und Sportwetten unter sehr restriktiven Bedingungen möglich. So dürfen bspw. keine Live-Wetten, d. h. Wetten während des laufenden Sportereignisses, angeboten werden. Auch bei der Werbung gilt eine Reihe von Einschränkungen. Casinospiele dürfen im Internet prinzipiell nicht angeboten werden.

*De facto* existiert in Deutschland jedoch ein in weiten Bereichen nicht regulierter Glücksspielmarkt.

## Illegales Glücksspiel

Insgesamt kann der Glücksspielmarkt unterteilt werden in Lotterien, Sportwetten, Casinospiele und Geldspielgeräte.

Im Internet werden illegale **Lotterien** (d. h. Wetten auf die staatlich angebotenen Lotterien) angeboten. Der Unterschied zwischen dem illegalen und dem legalen Angebot ist nur für Experten zu erkennen.<sup>1</sup> In vergleichenden Tests von Lotterieangeboten, über die in der Presse berichtet wird, rangieren die illegalen Anbieter vorn; keine Erwähnung findet dabei, dass das Angebot nicht-legal ist. Während die legalen privaten Anbieter der staatlichen Lotterien, die gewerblichen Spielevermittler, zwischen fünf und zehn Prozent des Umsatzes zur Deckung ihrer Kosten verwenden können, sind dies bei den illegalen Anbietern etwa 50 Prozent. Während die legalen Anbieter im Internet die Identität der Spieler in einem aufwendigen Verfahren basierend auf einer persönlichen Ausweiskontrolle sicherstellen müssen, kommt es bei den illegalen Anbietern nur auf

---

<sup>1</sup> Dies wird bspw. bei einem Vergleich der Anbieter Lottoland und Lottowelt deutlich; nur einer der beiden ist legal. Der interessierte Leser möge eine Vermutung anstellen, welcher dieser beiden Anbieter legal ist und welcher nicht-legal.

den Eingang des Einsatzes auf deren Konto an. Das illegale Angebot ist sehr viel attraktiver für die Spieler und lohnender für die Anbieter, als ein legales Angebot.

In den letzten Jahren hat die Zahl der **Sportwettgeschäfte** stark zugenommen. Experten gehen von vier- bis fünftausend Sportwettgeschäfte in Deutschland aus. Einer der Anbieter, tipico, hat nach eigenen Angaben bereits mehr als 850 Geschäfte in Deutschland; keines davon hat (außerhalb von Schleswig-Holstein) eine glücksspielrechtliche Erlaubnis. Auch das Angebot von Sportwetten (außerhalb von Schleswig-Holstein) im Internet ist derzeit nicht-legal. Für die Verbraucher ist in der Regel nicht ersichtlich, dass es sich um ein nicht-legales Angebot handelt.

Während bei Lotterien noch ein großer Teil des Umsatzes legal durch die Lotterieannahmestellen stattfindet, wird bei Sportwetten mittlerweile fast der gesamte Umsatz durch nicht-legale Anbieter getätigt.

In der Regel bietet ein Anbieter von Sportwetten im Internet nicht nur Sportwetten, sondern auch die deutlich lukrativeren **Online-Casinospiele** an.<sup>2</sup> Nach der derzeitigen Gesetzeslage sind Casinospiele im Internet (außer für die Einwohner von Schleswig-Holstein) jedoch illegal. Fast der gesamte Umsatz für Casinospiele im Internet findet daher bei illegalen Anbietern statt.

Bei den **Geldspielautomaten** ist zwischen den Geld- bzw. Glücksspielgeräten in Spielhallen, Gaststätten und Spielbanken und den Slots im Internet zu unterscheiden. Die ordnungsrechtliche Regulierung der Glücksspielgeräte in Spielbanken hat eine lange Tradition. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 wurden erstmals auch Spielhallen und Gaststätten einer glücksspielrechtlichen Regulierung unterworfen. Ab Mitte 2017 müssen Spielhallen eine glücksspielrechtliche Erlaubnis vorweisen, die nur erteilt wird, wenn ein bestimmter Mindestabstand zu anderen Spielhallen eingehalten wird, der von Bundesland zu Bundesland zwischen 100 und 500 Metern variiert. Eine Wirksamkeit dieser Maßnahme für die Suchtprävention ist jedoch sehr fraglich.

Aus juristischer Sicht sollte eine Maßnahme, die in die Grundrechte eingreift, verhältnismäßig (d. h. geeignet, erforderlich und angemessen) sein; aus ökonomischer Sicht sollte sie möglichst effizient sein. Da der Schutz der Verbraucher ein wichtiges Ziel der Regulierung des Glücksspielmarktes ist, sollte dieser im Mittelpunkt stehen. Der Beitrag des Mindestabstandes zwischen Spielhallen für den Spielerschutz geht gegen Null. Auf der anderen Seite verursacht diese Maßnahme hohe Kosten für die Anbieter. Aus ökonomischer Sicht ist diese Maßnahme in dieser Form daher nicht sinnvoll. Mit denselben Kosten für die Anbieter könnten Maßnahmen für den Spieler- und Jugendschutz ergriffen werden, die einen deutlich höheren Beitrag zum Spielerschutz leisten. Hier wäre die Einführung einer personengebundenen Spielkarte oder die Etablierung einer spielformen- und anbieterübergreifenden Sperrdatei für Spieler, die sich freiwillig sperren lassen wollen, zu nennen.

Da Gaststätten von der Mindestabstandregel nicht betroffen sind und nicht gegen das illegale Angebot von Casinospiele, insbesondere Slots, im Internet vorgegangen wird, ist außerdem damit zu rechnen, dass sich die Nachfrage von den Spielhallen in die Gaststätten und das Internet verlagert. Aus Sicht des Spielerschutzes wäre dies sogar kontraproduktiv.

---

<sup>2</sup> Der interessierte Leser mag das Angebot von Tipico oder auch Bwin im Internet betrachten.

## **Probleme: illegales Angebot lohnt sich**

Die staatliche Regulierung ist weitestgehend gescheitert; die verantwortlichen Behörden erscheinen machtlos. Es scheint ein strukturelles Vollzugsdefizit zu bestehen. Der Jugend- und Spielerschutz findet bei dem nicht-legalen Angebot kaum Berücksichtigung. Es lohnt sich für einen Anbieter, sich nicht an die gesetzlichen Vorgaben zu halten. Auch in der Bevölkerung findet eine Erosion des Rechtsbewusstseins statt. Nicht-legale Angebote werden als legal betrachtet.

Die Regulierung des Glücksspielmarktes soll dem Schutz der Verbraucher dienen und hier insbesondere die Entstehung von Glücksspielsucht verhindern sowie die Verbraucher vor „betrügerischen Machenschaften“ schützen. Der Jugendschutz soll gewährleistet werden. Es sollen die mit „Glücksspielen verbundene Folge und Begleitkriminalität abgewehrt“ und den „Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten“ vorgebeugt werden.

Da sich die einzelnen Glücksspielformen ganz erheblich in Bezug auf das implizite Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotential unterscheiden, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen. Am höchsten ist das Suchtgefährdungspotential bei Geldspielgeräten, Casinospiele und Sportwetten, wenn diese nicht reguliert werden, und am geringsten bei den traditionellen Lotterien. Das Betrugs- und Manipulationsgefährdungspotential dagegen ist bei den Lotterien am höchsten. Dementsprechend sollten, so sieht es der Glücksspielstaatsvertrag als gesetzlicher Rahmen vor, auch die Maßnahmen differenziert werden. *De facto* fordert die Glücksspielaufsicht jedoch bei Lotterien die höchsten Standards für die Suchtprävention. Somit findet *de facto* eine Kanalisierung weg von den ungefährlichen und hin zu den gefährlichen Spielen statt.

Dadurch, dass es sich für einen Anbieter lohnt, nicht-legal anzubieten und für die Konsumenten der Zugang zu dem nicht-legalen Angebot sehr viel einfacher und attraktiver ist, findet gegenwärtig *de facto* eine Lenkung des Angebots und der Nachfrage weg von dem legalen und hin zu dem illegalen Angebot statt.

Um die Ziele der Regulierung zu erreichen, soll die Nachfrage *de jure* weg von illegalen und hin zu legalen Spielangeboten sowie weg von den gefährlichen Spielformen hin zu den weniger gefährlichen Spielformen gelenkt werden.

## **Ursachen: Defizite bei Kontrolle und Überwachung**

Nachdem skizzenhaft einige der Probleme bei der Regulierung des Glücksspielmarktes dargestellt wurden, soll im Folgenden auf die Ursachen eingegangen werden.

Die ordnungsrechtliche Regulierung des Glücksspiels ist Sache der Bundesländer. Zwischenzeitlich hatte Schleswig-Holstein eine sehr viel liberalere Gesetzgebung als die anderen Bundesländer. Dieser Sonderweg hat ganz erheblich zu den gegenwärtigen Problemen beigetragen.

Die Online-Anbieter bieten in der Regel europaweit an. Auf der anderen Seite ist jedes Bundesland ordnungsrechtlich nur für das jeweilige Bundesland verantwortlich. Es stellt sich hier die Frage, ob eine

föderale Struktur nicht mit der Kontrolle und Überwachung der europaweit im Internet agierenden Anbieter überfordert ist. Der Versuch, Spieler anhand ihrer IP-Adresse zu lokalisieren und Anbieter zu veranlassen, Spieler in einem bestimmten Bundesland vom Spiel auszuschließen, muss als gescheitert betrachtet werden. Diese Frage nach den Möglichkeiten der föderalen Zusammenarbeit wird von dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof dahingehend beantwortet, dass das Gremium, welches diese Aufgabe erfüllen soll, das so genannte Glücksspielkollegium, verfassungswidrig sei.

Weiterhin haben die erheblichen Mängel bei der Ausschreibung der Sportwettlizenzen und die Dauer des Konzessionsverfahrens zu den Problemen beigetragen. Das Vorgehen bei dem Ausschreibungsverfahren hat der gerichtlichen Überprüfung nicht standgehalten und ist gekennzeichnet von fehlenden Kenntnissen über die tatsächlichen Verhältnisse auf dem Glücksspielmarkt und insbesondere über das Angebot der Sportwettanbieter im Internet.

Die Ausschreibung im Konzessionsverfahren erfolgte am 8. August 2012. Mittlerweile ist noch keine einzige Sportwettkonzession vergeben worden. Während dieser Dauer des Konzessionsverfahrens wird auch nicht mehr gegen nicht-legale Sportwettangebote vorgegangen. Von Seiten der Verwaltung werden Schadensersatzforderungen befürchtet, wenn gegen die derzeit noch nicht-legalen, zukünftig aber eventuell legalen Sportwettangebote vorgegangen wird.

Die derzeitige Situation ist auch für die Anbieter von Vorteil. Der Markt ist *de facto* vollkommen unreguliert und potentielle Anbieter, die sich an die Gesetze halten wollen, werden vom Markt ferngehalten.

Die eindeutig illegalen Angebote von Casinospielen werden anscheinend ebenfalls durch die Glücksspielaufsicht geduldet. Bei der Ausschreibung zu den Sportwettlizenzen wurde im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung und wie im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehen auch nicht von den Anbietern verlangt, umgehend das illegale Angebot von Casinospielen einzustellen. Warum dies der Fall ist, vermag der Verfasser dieses Beitrags nicht zu sagen.

Es ist damit zu rechnen, dass die Probleme in Zukunft noch weiter zunehmen werden. Der Autor dieses Beitrags ist der Meinung, dass eine Regulierung des Glücksspielmarktes in Deutschland nur dann erfolgreich sein kann, wenn hierfür die institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden. Das Glücksspielkollegium, als oberstes Glücksspielaufsichtsgremium, in seiner derzeitigen Form, mit einem Glücksspielreferenten aus jedem Bundesland, der neben dem Glücksspiel noch für eine Reihe andere Bereiche verantwortlich ist, ist zum Scheitern verurteilt. Der hessische Verwaltungsgerichtshof sieht das Gremium jedoch nicht wegen dieser inhaltlichen Aspekte, sondern wegen rechtlicher Aspekte als gescheitert an.

### **Lösung: schlagkräftige Glücksspielkommission**

Die überwiegende Mehrheit der Länder in Europa hat als oberste Glücksspielaufsichtsbehörde eine Glücksspielkommission. Die Ausstattung dieser Kommissionen reicht von etwa hundert ganzen Stellen, wie in dem kleinen Dänemark, bis zu mehreren hundert Stellen, wie in Italien oder Frankreich. Selbstverständlich findet eine Zusammenarbeit mit Zahlungsdienstleistern statt und es können die Zahlungsströme zu illegalen

Anbietern unterbunden werden. In Belgien ist die Glücksspielkommission sogar mit Polizeirechten ausgestattet und kann, wie auch der Presse zu entnehmen war, den Geschäftsführer eines illegalen Anbieters auf der Durchreise in Belgien festsetzen und verhören.

Bei dem legalen und dem illegalen Angebot von Glücksspielen handelt es sich praktisch um kommunizierende Röhren. Werden von dem legalen Angebot sehr restriktive Maßnahmen gefordert, die es unattraktiv für Anbieter und Nachfrage macht, verlagern sich Angebot und Nachfrage auf das illegale Angebot. Dieser Prozess wird noch verstärkt, wenn nicht gegen illegale Angebote vorgegangen wird. Es wäre Aufgabe einer Glücksspielkommission, die Anbieter auf der einen Seite möglichst wenig einzuschränken und auf der anderen Seite möglichst viel für den Jugend- und Spielerschutz und die anderen Ziele der Regulierung zu tun.

Eine Glücksspielkommission ist eine Schnittstelle zwischen der Politik und den Anbietern und Verbrauchern. Von diesem Selbstverständnis ist das deutsche Glücksspielkollegium sehr weit entfernt. Der Kontakt mit Anbietern oder der Öffentlichkeit wird von dem Glücksspielkollegium vermieden, wobei es bei einzelnen Mitgliedern des Kollegiums durchaus Ausnahmen gibt.

Eine Glücksspielkommission sollte nicht nur Einfluss darauf nehmen, dass sinnvolle Regelungen (im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt) getroffen werden, sondern im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu dem Erfolg einer gesetzlichen Regelung beitragen.

Der Erfolg oder Misserfolg jeder gesetzlichen Regel hängt von der Klarheit, Eindeutigkeit und Vollständigkeit der gesetzlichen Regelungen, der effizienten Durchsetzung dieser Regeln und deren sozialer Akzeptanz ab. Regelungen, die vernünftig sind und dazu beitragen, das Wohl einer Gesellschaft insgesamt zu erhöhen, werden üblicherweise eher akzeptiert, als Regelungen, die nur das Wohl einer bestimmten Gruppe auf Kosten anderer Gruppen im Auge haben.

Um den Glücksspielmarkt zu verstehen und sinnvoll zu regulieren ist eine Expertise in den Bereichen Verbraucher (Verbraucherschutz, Suchtprävention, Spielerschutz, Schutz Jugendlicher, Auswirkung einzelner Maßnahmen auf die Nachfrage etc.), Wirtschaft (Kosten und Nutzen einzelner Regulierungsmaßnahmen, Umgehungsmöglichkeiten, Interessen der Anbieter, soziale Kosten) und Recht notwendig. In dem Glücksspielkollegium gibt es eine gewisse Expertise nur in dem rechtlichen Bereich. Die Expertise in den ersten beiden genannten Bereichen fehlt fast vollständig. Die notwendige Infrastruktur für die Kontrolle und Überwachung der Anbieter und den Schutz der Spieler ist zu schaffen. Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, warum sich die Realität des Marktes mittlerweile sehr weit von den rechtlichen Vorgaben entfernt hat. Die Realität des Glücksspielmarktes wird nicht wahrgenommen. Eine Glücksspielkommission sollte eine Expertise zumindest in den genannten Bereichen vorweisen können bzw. bestrebt sein, diese aufzubauen.

*Kontakt:*

*Prof. Dr. Tilman Becker, Universität Hohenheim, Forschungsstelle Glücksspiel, T: +49 711 459 22599, [tilman.becker@uni-hohenheim.de](mailto:tilman.becker@uni-hohenheim.de), <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de>*