



Gemeinsame
Glücksspielbehörde
der Länder
Anstalt des öffentlichen Rechts

A large, semi-transparent blue-tinted image of the Statue of Lady Justice, holding a scale of justice and a sword, serves as the background for the entire page.

JAHRES BERICHT

01.07.2021 – 31.12.2022

Wir regulieren den länderübergreifenden Glücksspielmarkt in Deutschland

Impressum

Herausgeber:

Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder
Anstalt des öffentlichen Rechts
Hansering 15
06108 Halle (Saale)
www.gluecksspiel-behoerde.de

Gestaltung/Layout:

toolboxx-media, Magdeburg
www.toolboxx.de

Illustrationen/Bildnachweis:

grinvalds, Hendra Su, gorodenkoff – istock; pixelkorn, Dilok – AdobeStock;
optimism_studio, tiko33, biancoblu, pressfoto, jjevani, 8photo, tonefotografia – freepik;
Fotowerk Halle; toolboxx-media

Stand: Juni 2023

Glücksspiele brauchen Regeln.

Glücksspiele brauchen Regeln, damit Spieler keine Spielsucht entwickeln und vor Manipulation geschützt sind. Deshalb ist Glücksspiel nur unter staatlicher Aufsicht und Kontrolle legal.

Die staatliche Aufsicht und Kontrolle länderübergreifender Glücksspielangebote, insbesondere im Internet, haben die 16 Länder der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) übertragen.

Die Behörde wurde gemäß Glücksspielstaatsvertrag 2021 zum 01.07.2021 errichtet. Sitz ist Halle an der Saale. Beauftragt wird die Behörde als Anstalt des öffentlichen Rechts durch die 16 Länder.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	06
1. Vorsitzender des Verwaltungsrates	
2. Vorstand der GGL	
3. Eine neue Behörde entsteht in Halle (Saale)	
1 Aufgaben und organisatorischer Aufbau der GGL	12
1. Die Errichtung der GGL vor dem Hintergrund des GlüStV 2021	
2. Gesetzlicher Auftrag der GGL	
3. Organigramm	
2 Aufbauarbeit im Überblick: Von der Vorbereitungsphase über den Teilstart mit ersten Aufgaben bis zur vollumfänglichen Übernahme der Verantwortung	16
1. Vorbereitungsphase	
2. Teilstart	
3. Operativer Start	
3 Der deutsche Glücksspielmarkt	19
1. Rahmenbedingung des deutschen Glücksspielmarktes	
2. Struktur des deutschen Glücksspielmarktes	
4 Erlaubniserteilung und Aufsicht legales Glücksspiel	30
1. Gefährliche Glücksspielarten	
- virtuelle Automatenspiele und Online-Poker	
- Sport- und Pferdewetten	
- Aufsichtskonzept für gefährliche Glücksspielarten	
2. Weniger gefährliche Glücksspielarten	
- Soziallotterien und Klassenlotterien	
- gewerbliche Spielvermittlung	
3. Werbung und Suchtprävention	

5	Bekämpfung illegales Glücksspiel	35
	1. Der Aufgabenübergang	
	2. Die Vorgehensweise	
	3. Die Instrumente	
	4. Die ersten Erfolge im Jahr 2022	
	- Payment-Blocking	
	- IP-Blocking	
	5. Vorbereitung Vorgehen gegen Geldwäsche	
6	Spielerschutz als wesentliche Aufgabe der GGL	39
	1. Spielerschutzmaßnahmen des GlüStV 2021 im Überblick	
	2. Überwachung der Einhaltung der Spielerschutzmaßnahmen durch das länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem LUGAS	
	3. Datenbasierte Evaluierung der Spielerschutzmaßnahmen und Weiterentwicklung von Spielsuchtfrüherkennungssystemen	
	4. Aufklärung und Information	
7	Marktentwicklung	44
	1. Eine ökonomische Analyse des deutschen Glücksspielmarktes	
	2. Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022	
	3. Der unerlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022	
8	Die GGL in der Presse	54
9	Ausblick	56

VORWORT



Verwaltungsratsvorsitzender

Jörg Sibbel

Staatssekretär im Ministerium
für Inneres, Kommunales,
Wohnen und Sport des Landes
Schleswig-Holstein,

Vorsitzender des Verwaltungsrates der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder vom
01.07.2022 – 31.06.2023

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

mit der Errichtung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) haben die 16 Länder im Jahr 2021 einen großen und richtigen Schritt zur erfolgreichen Regulierung und Überwachung des länderübergreifenden Glücksspielmarktes in Deutschland gemacht. Zum 01.01.2023 wurde die Verantwortung für die dafür notwendigen Aufgaben an die neu geschaffene Behörde mit Sitz in Halle an der Saale als zentrale Aufsichtsbehörde delegiert.

Dieser Schritt war notwendig, da sich der deutsche Glücksspielmarkt im Zuge der Digitalisierung stark veränderte und immer mehr Glücksspielangebote und Sportwetten ohne umfassenden Spieler- und Jugendschutz auf den Online-Markt drängten. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 haben sich alle 16 Länder erstmals darauf geeinigt, Glücksspiele im Internet in Form eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt umfassend zuzulassen, dies jedoch mit sehr hohen Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz und an die Prävention vor Glücksspielsucht.

Die Erlaubniserteilung und Aufsicht wird seit dem 01.01.2023 für die Länder zentral in der GGL organisiert. Aus dieser Zentralisierung ergeben sich entscheidende Vorteile und Chancen, denn die notwendigen Kompetenzen werden so erstmalig gebündelt und auch das Zurückdrängen des illegalen Marktes im Internet wird nun aus einer Hand durch die GGL vollzogen.

Eine gänzlich neu aufzubauende Behörde steht in der Regel jedoch vor einigen Herausforderungen, die nicht nur die Bewältigung ihrer Aufgaben betreffen, sondern auch den gesamten Aufbauprozess umfassen. Diese Hürden konnte die GGL in den vergangenen Monaten erfolgreich meistern und sich damit ein solides Fundament für ihre künftige Arbeit aufbauen. Sie ist gut aufgestellt, um die ihr zugewiesenen Aufgaben bei der Erlaubniserteilung sowie der Bekämpfung illegaler länderübergreifender Glücksspielangebote wahrnehmen zu können und hat damit das vollste Vertrauen der Trägerländer.

Wir wünschen dem Vorstand und den Mitarbeitenden viel Erfolg bei den anstehenden Aufgaben und Herausforderungen. Die GGL darf sich auch weiterhin der Unterstützung der Länder sicher sein.

Jörg Sibbel
im Januar 2023

ÜBER DEN VERWALTUNGSRAT DER GGL

Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder verfolgen mit ihrer Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder das Ziel, die Einhaltung der Regeln des Glücksspielstaatsvertrages 2021 im Sinne eines effektiven und Verbraucherschützenden Vollzugs und der Prävention vor Glücksspielsucht zu gewährleisten und gleichzeitig den Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Dazu haben die 16 Länder einen Verwaltungsrat der GGL eingesetzt.

Der Verwaltungsrat ist das Aufsichts- und Steuerungsgremium der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder. Er besteht aus jeweils einem / einer AmtschefIn / StaatssekretärIn / StaatsrätIn des jeweils für die Glücksspielaufsicht zuständigen Ministeriums der 16 Trägerländer.

Den Vorsitz des Verwaltungsrates führt ein Trägerland (Vorsitzland), beginnend mit Sachsen-Anhalt. Jährlich zum 1. Juli eines Jahres wechselt der Vorsitz im Verwaltungsrat in alphabetischer Reihenfolge der Trägerländer. Nach Sachsen-Anhalt wurde die alphabetische Reihenfolge beginnend mit Schleswig-Holstein fortgesetzt.

Seit 01.07.2022 ist Jörg Sibbel, Staatssekretär im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein, Vorsitzender des Verwaltungsrates der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder.

VORWORT



Ronald Benter

Vorstand der Gemeinsamen
Glücksspielbehörde der Länder

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

der Auftrag an die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder ist es, als Vollzugs- und Aufsichtsbehörde die Regeln des Glücksspielstaatsvertrages 2021 umzusetzen und ein verantwortungsvolles, legales und sicheres Glücksspielangebot im Internet zu schaffen. Damit die GGL diesen Auftrag ausführen kann, musste sie in den vergangenen 18 Monaten zunächst einmal grundhaft aufgebaut werden. Dass in Deutschland eine Behörde im Auftrag der 16 Länder völlig neu geschaffen wird, kommt nicht so häufig vor und ist eine herausfordernde Aufgabe.

Insofern sind wir sehr stolz, dass der Aufbau erfolgreich gelungen ist und die Behörde planmäßig zum 1. Januar 2023 mit der Aufnahme ihrer Aufgaben starten konnte. Mit diesem Schritt ist ein wichtiger Meilenstein des Glücksspielstaatsvertrages 2021 erreicht. Durch die Bündelung der Kompetenzen in der GGL wird die Regulierung des Online-Glücksspielmarktes auf eine neue Stufe gehoben. Dafür haben wir in den vergangenen Monaten die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen. Wir haben Verwaltungsstrukturen geschaffen und zukünftige Arbeitsabläufe beschrieben, haben die IT-Infrastruktur aufgebaut und Arbeitsmittel beschafft. Vor allem aber haben wir eine sehr engagierte Mannschaft aus JuristInnen, insbesondere auch erfahrenen GlücksspielrechtexpertInnen, sowie Verwaltungsfachangestellten und IT-ExpertInnen rekrutieren können. Weitere KollegInnen werden in den kommenden Wochen zu uns stoßen, darunter auch PsychologInnen, SuchtexpertInnen und Marktanalysten.

Wir freuen uns insbesondere, dass wir zum Jahresanfang 2023 sehr gut eingearbeitete ExpertInnen des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt übernehmen durften. Diese KollegInnen waren dort bis Ende 2022 übergangsweise für die Erlaubnis- und Aufsichtsverfahren für virtuelles Automatenspiel und Online-Poker zuständig, und setzen nun ihre Aufgaben in unserer Abteilung „Erlaubnisse und Aufsicht legales Glücksspiel“ fort. Auch der Übergang der Aufgaben der anderen abgebenden Länder zur GGL war sehr gut vorbereitet. Wir werden damit zu einer schlagkräftigen Behörde die den Online-Glücksspielmarkt wirksam regulieren wird.

Im vorliegenden Jahresbericht für den Zeitraum seit Gründung der GGL am 01.07.2021 bis zum 31.12.2022 erfahren Sie, wie konkret der Aufbau der Behörde organisiert wurde, vor welchen Herausforderungen wir standen und welche ersten Erfolge wir bereits verzeichnen können. Außerdem lesen Sie auch eine ausführliche Analyse des deutschen Glücksspielmarktes.

VORWORT

**Benjamin Schwanke**

Vorstand der Gemeinsamen
Glücksspielbehörde der Länder

Wir sind startklar. So kann man es auf den Punkt bringen. Mit der historischen Entscheidung der Länder, erstmalig die Kompetenzen zur Regulierung des länderübergreifenden Glücksspielmarktes in eine Hand, in die Hand der GGL zu legen, wurden wichtige Weichen insbesondere auch für die erfolgreiche Bekämpfung des illegalen Online-Glücksspiels gestellt.

Diese Aufgabe hat die GGL bereits am 1. Juli 2022 übernommen. Zum ersten Mal kommen Vollzugsinstrumente wie zum Beispiel die Zahlungsunterbindung oder Netzsperrern (das sogenannte IP-Blocking) aus einer Hand zum Einsatz. Damit kann nun effektiver gegen illegale Anbieter vorgegangen werden. Unser Fazit nach 18 Monaten Aufbauarbeit und mehr als sechs Monaten Verantwortung für die Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote im Internet: Wir sind zuversichtlich, den illegalen Glücksspielmarkt erfolgreich zurückzudrängen. Uns sind keine Herausforderungen zu klein und wir schrecken auch vor den großen Playern nicht zurück. Die notwendigen Strukturen und Prozesse dafür haben wir geschaffen und können dabei auf der Arbeit und Expertise der bisher zuständigen Behörden aufbauen. Für die Unterstützung und Beratung beim Aufbau der Behörde sind wir allen abgebenden Ländern, und in besonderen Maßen dem Land Sachsen-Anhalt, sehr dankbar.

Wie wir konkret bei der Bekämpfung illegalen Glücksspiels vorgehen, können Sie in diesem Jahresbericht lesen. Auch unsere Herangehensweise für das staatliche Glücksspielaufsichtssystem LUGAS ist beschrieben. Das System, das der Aufsicht zur Einhaltung der gesetzlichen Spielerschutzmaßnahmen dient, konnten wir zum 01.01.2023 vom Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt übernehmen.

Wir haben in diesem Bericht Zahlen zur Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes aufbereitet. An diesen Zahlen lässt sich ablesen, die Herausforderungen für uns als junge Behörde sind sehr groß. Aber wir sind gewappnet und freuen uns darauf.

Mit besten Grüßen

Two handwritten signatures in blue ink. The first signature is 'Ronald Benter' and the second is 'Benjamin Schwanke'.

Ronald Benter und Benjamin Schwanke
im Januar 2023

EINE NEUE BEHÖRDE ENTSTEHT IN HALLE (SAALE)





Halle (Saale) ist mit ca. 243.000 Einwohnern (Stand 30. Juni 2022) die viertgrößte Stadt der neuen Bundesländer und größte Stadt Sachsen-Anhalts. Die Stadt ist Sitz der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina sowie der Kulturstiftung des Bundes.

Halle bildet gemeinsam mit der benachbarten Metropole Leipzig den Ballungsraum Leipzig-Halle, in dem mehr als eine Million Menschen leben, sowie mit Leipzig und fünf weiteren Städten in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen die Metropolregion Mitteldeutschland. Halle ist ein bedeutender Verkehrsknotenpunkt sowie ein wichtiges Wissenschafts- und Wirtschaftszentrum in den ostdeutschen Bundesländern.

Mit den durch August Hermann Francke 1698 gegründeten Franckeschen Stiftungen gilt Halle als Ausgangspunkt der sozial-humanistischen Bildung in Deutschland. In Halle befindet sich eine der ältesten Universitäten Deutschlands, die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, sowie die international renommierte Kunsthochschule Burg Giebichenstein.

In Halle wird das Zukunftszentrum für Deutsche Einheit und Europäische Transformation entstehen.



1

AUFGABEN UND ORGANISATORISCHER AUFBAU DER GGL

Historie Glücksspielstaatsvertrag

2004

Lotteriestaatsvertrag – LoStV

Ein erster Eckpfeiler für die GlüStV 2021 ist im Lotteriestaatsvertrag (LoStV) von 2004 zu sehen, in dem bereits gültige Ziele wie die ordnungsgemäße Umsetzung des Glücksspiels und die Kanalisierung in geordnete und überwachte Kanäle verankert wurden.

2006

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Landesglücksspielmonopol nur, wenn Spielerschutz im Mittelpunkt steht

Neben den klassischen Lotterien entwickelte sich zeitgleich der Markt für Sportwetten in Deutschland. Diese Entwicklung wiederum führte zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 28.03.2006, dass Glücksspiele, einschließlich Sportwetten wegen ihrer Gefährlichkeit, nur dann im Rahmen eines staatlichen Monopols dargestellt werden dürfen, wenn dieses Monopol strikt darauf abzielt, das Sucht- und Spielrisiko zu bekämpfen und die Möglichkeit zum Glücksspiel zu verringern.

1.1 Die Errichtung der GGL vor dem Hintergrund des Glücksspielstaatsvertrags 2021

Glücksspiele brauchen Regeln, damit Spieler und Spielerinnen keine Spielsucht entwickeln und vor Manipulation geschützt sind. Deshalb ist Glücksspiel nur unter staatlicher Aufsicht und Kontrolle legal. Die Welt des Glücksspiels hat sich mit den Möglichkeiten, die das Spielen im Internet bietet, dramatisch verändert. Neben dem klassischen staatlichen Lotto drängten immer mehr private Glücksspielanbieter aus dem In- und Ausland in den unregulierten Markt. Zudem zeichnete sich die Etablierung eines Marktes für Sportwetten ab. Aufgrund dieser Dynamik war eine gesetzliche Neuregelung durch den Staat erforderlich. 2008 wurde im ersten Glücksspielstaatsvertrag in Deutschland das Ziel verankert, Spielsucht und Wettsucht vorzubeugen und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Das Glücksspielverbot im Internet wurde vereinheitlicht. Im Juli 2012 erfolgte erstmals ein Öffnung des Vertriebswegs im Internet für Lotterien und Sport- und Pferdewetten unter bestimmten Voraussetzungen, sowie eine einheitliche Regulierung für länderübergreifende Glücksspielangebote.

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) wurden weitere Glücksspiele im Internet in Form eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt in allen 16 Ländern mit hohen Anforderungen zum Schutz der Spieler und mit Maßnahmen gegen illegales Glücksspiel umfassend zugelassen. Wesentlich im GlüStV 2021 ist die Förderung eines einheitlichen Glücksspielrechts in Deutschland unter Wahrung der Souveränität der Länder. Um eine einheitliche Anwendung des Rechts und die Durchsetzung der neu geschaffenen Regelungen des GlüStV 2021, insbesondere für Glücksspiele im Internet, zu gewährleisten, wurde am 01.07.2021 die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) errichtet.

1.2 Gesetzlicher Auftrag der GGL

Die GGL ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts und hat ihren Sitz in Halle (Saale). Zentrale Aufgabe der neuen Behörde ist es, den länderübergreifenden Glücksspielmarkt zu regulieren, indem sie Glücksspielangebote im Internet prüft und genehmigt und dafür sorgt, dass die erlaubten Glücksspielanbieter die Regeln zum Schutz der Spieler vor Spielsucht und Manipulation einhalten. Im Mittelpunkt des Handelns der Behörde steht die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes und die Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht. Die GGL stellt dabei eine einheitliche Rechtsanwendung und -durchsetzung sicher und ermöglicht Glücksspielanbietern eine Betätigung unter gleichen und einheitlichen Rahmenbedingungen.

Aufgabe der GGL ist es zudem, Politik und Verbände bei Fehlentwicklungen zu beraten. Dazu beobachtet die Behörde den Glücksspielmarkt sehr genau und wird wissenschaftliche Forschung im Zusammenhang mit Glücksspielen

2008

Erster Glücksspielstaatsvertrag in Deutschland

Erstmals wurde explizit festgelegt, dass eines der Hauptziele darin besteht, Spielsucht und Wettsucht vorzubeugen und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Zudem wurde das Glücksspielverbot im Internet vereinheitlicht und das staatliche Monopol für Lotterien und Sportwetten etabliert.

2010

Europäischer Gerichtshof setzt die Anwendbarkeit des Sportwettenmonopols aus

Der Europäische Gerichtshof ist der Auffassung, dass die Vorschriften über Sportwetten die europäische Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit ungerechtfertigt beeinträchtigen, da die von ihr verfolgten Ziele, nämlich die Begrenzung des Glücksspielangebots zur Bekämpfung der Sucht, ohne eine systematische und kohärente Strafverfolgung nicht erreicht werden könnten. Infolgedessen wurde die Anwendbarkeit des Sportwettenmonopols ausgesetzt.

2012

Erster Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages in Deutschland

Mit dem Vertrag wurden die Ziele auf die Integrität des sportlichen Wettbewerbs ausgeweitet, Lotterien und Sportwetten vom Glücksspielverbot im Internet ausgenommen und erstmals privaten Anbietern die Möglichkeit eröffnet, die Erlaubnis zur Organisation und Vermittlung von Sportwetten in Deutschland einzuholen.

fördern. Die Behörde versteht sich als Koordinierungsstelle für alle Interessengruppen (Politik, Spieler, Glücksspielanbieter, Sucht- und Präventionsverbände, Wissenschaft) bei Fragen rund um das Thema Glücksspielwesen.

Gemäß § 27f Abs. 1 bis 5 des GlüStV 2021 ist die GGL insbesondere zuständig für

- die Erteilung von Erlaubnissen für die Veranstaltung von
 - Online-Poker / virtuellen Automatenspielen
 - Pferdewetten im Internet
 - Sportwetten
 - Bundesweiten Soziallotterien
 - Gewerblicher Spielvermittlung in mehreren Ländern
 - Klassenlotterien
- die Glücksspielaufsicht gegenüber den Erlaubnisinhabern
- die Führung des länderübergreifenden Glücksspielaufsichtssystems (LUGAS)
- die Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrages für das Einzahlungslimit sowie die Festsetzung von entsprechenden bindenden Rahmenregelungen
- Maßnahmen der Glücksspielaufsicht wegen unerlaubten öffentlichen Glücksspiels und der Werbung hierfür, welches im Internet in mehr als einem Bundesland angeboten wird
- Maßnahmen zur Sperrung unerlaubter Glücksspielangebote und der Unterbindung von Zahlungsverkehr
- die Führung und Veröffentlichung einer gemeinsamen amtlichen Liste der Erlaubnisinhaber (Whitelist)

2017

**Glücksspielstaatsvertrag
höchstrichterlich bestätigt**

Das Bundesverwaltungsgericht bewertet die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags als verfassungs- und unionsrechtskonform. Dennoch wurde keine strikte Umsetzung erreicht. Aufgrund der eingeschränkten Durchsetzbarkeit des Gesetzes bei Anbietern mit Sitz im Ausland entwickelte sich in Deutschland ein bedeutender Schwarzmarkt.

2021

Glücksspielstaatsvertrag 2021

Der GlüStV 2021 lässt erstmals auch virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele im Internet als Verbot mit Erlaubnisvorbehalt in allen 16 Ländern zu, mit hohen Anforderungen an den Schutz von Spielern und mit Maßnahmen gegen illegales Glücksspiel.



„Wir regulieren den länderübergreifenden Glücksspielmarkt in Deutschland“

Unsere Mission

Erlaubniserteilung

Wir prüfen und genehmigen länderübergreifende Glücksspielangebote.

Glücksspiel-Aufsicht

Wir sorgen dafür, dass die erlaubten Glücksspielanbieter die Regeln zum Schutz der Spieler vor Spielsucht und Manipulation einhalten.

Bekämpfung illegales Glücksspiel

Wir bekämpfen und unterbinden unerlaubtes Glücksspiel insbesondere im Internet und beugen den Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vor.

Beobachtung Glücksspielmarkt / Glücksspiel-Forschung

Wir beobachten die Entwicklung des Glücksspielmarktes, um aktiv auf neue Phänomene oder Fehlentwicklungen zu reagieren sowie Politik und Verbände beraten zu können. Wir fördern dazu auch wissenschaftliche Forschung.

Einheitliche Rechtsanwendung

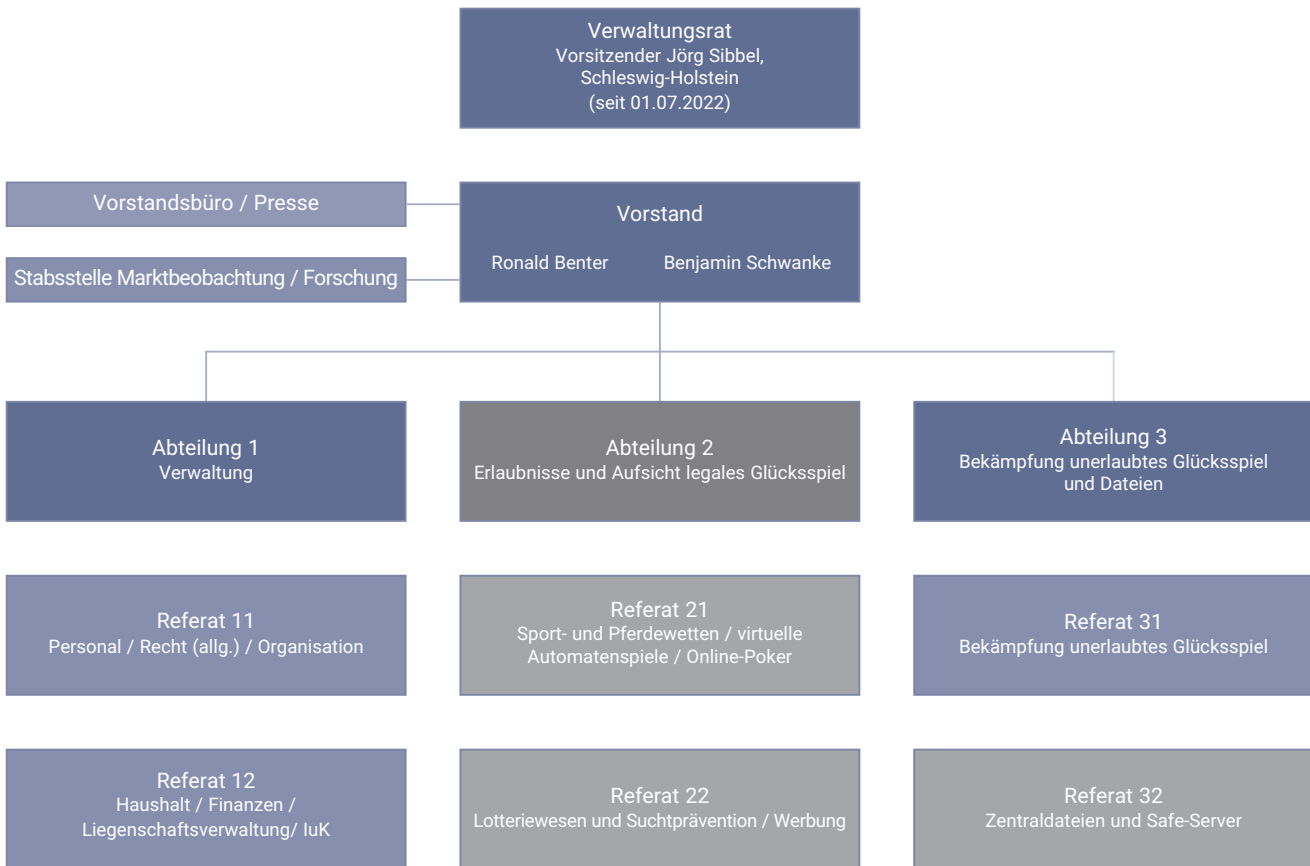
Wir stellen eine einheitliche Rechtsanwendung und -durchsetzung vor allem beim Internetglücksspiel gemäß GlüStV 2021 sicher und ermöglichen den Glücksspielanbietern eine Betätigung unter gleichen und einheitlichen Rahmenbedingungen.

Zentraler Ansprechpartner / Koordinierungsstelle

Wir sind zentraler Ansprechpartner und Koordinierungsstelle für alle Interessengruppen (Politik, Spieler, Glücksspielanbieter, Sucht- und Präventionsverbände) bei Fragen rund um das Thema Glücksspiel.

1.3 Organigramm

Abgebildet ist das Organigramm der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zum 31.12.2022 mit den bereits vorgesehenen und durch die Länder vorbereiteten Aufgabenverantwortlichkeiten zum 01.01.2023 (grau hinterlegt).



2

AUFBAUARBEIT IM ÜBERBLICK

Von der Vorbereitungsphase über den Teilstart mit ersten Aufgaben bis zur vollumfänglichen Übernahme der Verantwortung

2.1 Vorbereitungsphase

Der Aufbau der neuen Behörde mit Sitz in Halle (Saale) fand quasi auf der grünen Wiese statt. Alle notwendigen Voraussetzungen für die vollumfängliche Aufgabenübernahme ab 01.01.2023 mussten von Grund auf geschaffen werden. Aufgabe der GGL war es daher zunächst, sich bis zum 30.06.2022 grundsätzlich arbeitsfähig zu machen. Hierzu zählten unter anderem die Einstellung von MitarbeiterInnen, die Organisation der entsprechenden Verwaltungsstrukturen, der Aufbau der notwendigen IT-Infrastruktur, die Beschreibung und Abbildung von zukünftigen Arbeitsprozessen sowie die Beschaffung von Möbeln und Arbeitsmitteln.

Ansässig ist die GGL von Beginn an im Bürokomplex im Hansering 15, im ehemaligen Technischen Rathaus der Stadt Halle. Bereits seit dem 01.07.2021 saßen die Beschäftigten der GGL in diesem Gebäude über zwei Etagen mit dem Referat „Glücksspielrechtliche Übergangsaufgaben“ des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt (LVWA) zusammen, welches interimswise bis zum 31.12.2022 geschaffen wurde. Beide Etagen wurden zu Beginn der Mietzeit saniert und die Räumlichkeiten modernisiert.

Eine besondere Herausforderung war die Einstellung von MitarbeiterInnen. Dazu mussten im Vorfeld Stellenbeschreibungen und -bewertungen für über 60 unterschiedliche Stellen erarbeitet werden. Als Behörde des Ordnungsrechts waren im Wesentlichen erfahrene JuristInnen insbesondere auch GlücksspielrechtsexpertInnen, sowie Verwaltungsfachangestellte gesucht, aber auch ExpertInnen aus den Bereichen IT, Psychologie und Sozialwissenschaften sowie Marktanalysten. Da die fachlichen AnsprechpartnerInnen zur Beschreibung der Aufgaben in der Anfangsphase innerhalb der GGL fehlten, fand auch ein intensiver Austausch mit den Trägerländern statt, da hier bereits entsprechende oder vergleichbare Aufgaben wahrgenommen wurden.

Der Verwaltungsrat, dessen Vorsitz seit 01.07.2021 das Land Sachsen-Anhalt innehatte, bestellte zum 1. Juli 2021 den Vorstand der GGL. Mit Ronald Benter und Benjamin Schwanke wird die Behörde von zwei Experten mit einem hohen Erfahrungsschatz im Bereich des Glücksspielrechtes und der Glücksspielwirtschaft geführt. Ronald Benter, Diplom-Volkswirt, war zuvor Leiter des Referates Glücksspielwesen und Gemeindefachrecht im Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein. Der Jurist Benjamin Schwanke war in Hamburg in der Behörde für Inneres und Sport als Leiter der Glücksspielaufsicht Hamburg tätig.

Eine wesentliche Tätigkeit des Vorstandes während der Aufbauphase waren die Gespräche mit Verbänden und Vertretern aus Industrie und Glücksspielprävention, um auch deren Sichtweisen kennen zu lernen, sodass diese beim Aufbau der Behörde berücksichtigt werden konnten.

Im Februar 2022 ging die Website der GGL an den Start. Ziel des Internetauftritts ist es, für alle Anspruchsgruppen Transparenz bezüglich der Aufgaben und Vorgehensweisen bei der Regulierung des länderübergreifenden Glücksspielmarktes zu sorgen.

2.2 Teilstart

Zum 1. Juli.2022 erfolgte dann mit der Übernahme erster operativer Aufgaben der Teilstart der GGL. Mit der Verantwortung für die Bekämpfung von illegalem Glücksspiel im Internet und der Werbung dafür werden in der GGL erstmalig die Kompetenzen und die im GlüStV 2021 vorgesehenen Vollzugsinstrumente (Netzsperrern und Payment-Blocking) länderübergreifend gebündelt.

Auch ein Teil der MitarbeiterInnen des bisher übergangsweise für die Bekämpfung illegaler länderübergreifender Glücksspielangebote zuständigen Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt ging zum 01.07.2022 in die GGL über. Das Referat „Glücksspielrechtliche Übergangsaufgaben“ startete ein Jahr zuvor mit der Erlaubniserteilung für die Veranstaltung von Online-Poker und virtuellen Automaten spielen sowie dem Vorgehen gegen unerlaubtes öffentliches Glücksspiel und der Werbung hierfür. Das Länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem LUGAS wurde aufgebaut und erste Anbieter schlossen sich an das System an. Auch die Veröffentlichung der amtlichen Whitelist wurde durch das Referat vorgenommen und konnte von der GGL zum 1.1.2023 übernommen werden. In dieser Liste sind die erlaubten Glücksspielangebote aufgeführt. Sie dient VerbraucherInnen als Orientierung, legale von illegalen Angeboten unterscheiden zu können. Insbesondere auch aufgrund dieser sehr guten Vorarbeit des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt waren die notwendigen Strukturen und Prozesse für den operativen Start damit weitestgehend geschaffen.

Der Vorsitz des Verwaltungsrates der GGL wechselte am 01.07.2022 von Sachsen-Anhalt zum Land Schleswig-Holstein. Vorsitzender ist Jörg Sibbel, Staatssekretär im Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein.

Mit der Einführung des Hinweisgebersystems im Juli 2022 wurde eine Möglichkeit für VerbraucherInnen geschaffen, anonymisiert Verstöße zu melden oder Beschwerden abzugeben. Damit bekamen die vom LVvA übernommenen Kolleginnen und Kollegen ein hilfreiches Instrument in die Hand, um den Kampf gegen illegales Glücksspiel weiter zu professionalisieren. Ein weiterer Schritt war der Start des Einsatzes der Instrumente Payment-Blocking und Netzsperrern (sogenanntes IP-Blocking).

Die GGL leitete erstmalig Verwaltungsverfahren im Bereich IP-Blocking gegen Internet-Service-Provider ein, nachdem die Vollzugsmöglichkeiten gegen einen großen, bekannten illegalen Glücksspielanbieter gescheitert waren.

2.3 Operativer Start

Die vollumfängliche Übernahme der Verantwortung zur Regulierung des länderübergreifenden Glücksspielmärktes durch die GGL erfolgte zum 01.01.2023. Etwa 20 weitere Beschäftigte des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt im Bereich der Erlaubnis- und Aufsichtsverfahren für virtuelles Automatenspiel und Online-Poker gingen zur GGL über. Damit war die letzte Phase des Aufbaus der neuen Behörde in der Saalestadt abgeschlossen. Übernommen wurden die Aufgaben der übergangsweise zuständigen Bundesländer

- Sachsen-Anhalt (Online-Poker / virtuelle Automaten Spiele)
- Hessen (Sport- und Pferdewetten)
- Rheinland-Pfalz (sog. Soziallotterien)
- Hamburg (Klassenlotterien)
- Niedersachsen (Gewerbliche Spielvermittlung)

Übergangsverantwortlichkeiten bis zum 31.12.2022



3

DER DEUTSCHE GLÜCKSSPIELMARKT

Der nachfolgende Text erläutert ausführlich die Rahmenbedingungen des deutschen Glücksspielmarktes, rechtliche Grundlagen, die Zuständigkeiten der Länder und Inhalte des Glücksspielstaatsvertrages 2021.¹

Ein wesentliches Merkmal des deutschen Glücksspielmarktes besteht darin, dass die Regulierung für die verschiedenen Glücksspiele aus unterschiedlichen Rechtsmaterien entstanden ist und sich diese unabhängig voneinander entwickelt haben. Der Glücksspielstaatsvertrag hat seit Inkrafttreten im Jahr 2008 die, von ihrer rechtlichen Herkunft und Thematik grundverschiedenen, Glücksspielformen sowie deren Vertriebsformen schrittweise aufgenommen und teilweise in das Glücksspielrecht integriert. Die beiden nächsten Abschnitte geben einen Überblick der rechtlichen Rahmenbedingungen und setzt sich mit der daraus entstandenen Struktur des deutschen Glücksspielmarktes auseinander.

3.1 Rahmenbedingung des deutschen Glücksspielmarktes

Der deutsche Glücksspielmarkt ist nicht einheitlich gestaltet, sondern unterliegt, je nach Spielform, entweder dem Bundes- oder Landesrecht. Dementsprechend fällt die Zuständigkeit für die Gesetzgebung sowohl auf den Bund als auch auf die Länder. Nachstehend erfolgt eine systematische Darstellung der rechtlichen Grundlagen und der Zuständigkeitsbereiche von Bund und Länder. Dabei wird vor allem auf die Entstehung und Entwicklung des Glücksspielstaatsvertrages und die Abgrenzung zu weiteren gesetzlichen Grundlagen aus dem Bereich des Wirtschafts- und Steuerrechts eingegangen.

Rechtliche Grundlagen

In Deutschland ist das Veranstalten von Glücksspielen ohne behördliche Erlaubnis gemäß § 284 StGB verboten.² Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) äußerte sich in seinem Urteil vom 28.03.2006 wie folgt: Der § 284 StGB sei eine Verbotsnorm für unerwünschtes, weil sozial schädliches Verhalten. Der Vorbehalt einer behördlichen Erlaubnis diene ebenfalls der Abwehr von Gefahren des Glücksspiels. Zweck der Strafandrohung des § 284 StGB sei es unter anderem, eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen zu verhindern, durch staatliche Kontrolle einen ordnungsgemäßen Spielablauf zu gewährleisten und eine Ausnutzung des natürlichen Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken zu verhindern. Mit dieser Zielsetzung habe der Gesetzgeber im Rahmen einer Strafrechtsreform eine Verschärfung des § 284 StGB vorgenommen. Dem liege die Einschätzung zugrunde, dass das Glücksspiel grundsätzlich wegen seiner möglichen Auswirkungen auf die psychische (Spielsucht) und wirtschaftliche Situation der Spieler (Vermögensverlust) und seiner Eignung, Kriminalität namentlich im Bereich der Geldwäsche zu befördern, unerwünscht und schädlich sei.³

¹ Der Text ist kein Bestandteil des Jahresberichtes der GGL als Rückblick auf den Zeitraum 01.07.2021 bis 31.12.2022, sondern dient dem besseren Verständnis des Marktes, den die GGL regulieren und beaufsichtigen soll.

² Vgl. §§ 284 ff. StGB

³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01, Rand Nr. 28

Bei den in den §§ 284 ff. StGB enthaltenen Verboten handelt es sich um repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt. Das Verbot, Glücksspiele ohne behördliche Erlaubnis zu veranstalten, ergibt sich unmittelbar aus den bundesrechtlichen Strafvorschriften. Die Voraussetzungen für die Erteilung von Erlaubnissen regelt – sofern nicht ausnahmsweise bundesrechtliche Vorschriften einschlägig sind – das Landesrecht.⁴

Zuständigkeiten der Länder

Die Zuständigkeit der Länder begründet sich durch die Zugehörigkeit von Glücksspielen zum Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Ordnungsrecht) und ergibt sich aufgrund der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nach Art. 70 Abs. 1 GG.

Die rechtliche Grundlage für die Regulierung von Glücksspielen bildet seit dem Jahr 2008 der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV). Dieser entstand als Folge des Urteils des BVerfG vom 28.03.2006. Demnach ist ein staatliches Monopol für Sportwetten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit der Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes nur vereinbar, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist. Das BVerfG hat den Gesetzgeber verpflichtet, die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten unter Beachtung der sich aus den Gründen ergebenden verfassungsrechtlichen Vorgaben bis zum 31. Dezember 2007 neu zu regeln. Der GlüStV trat am 01.01.2008 in Kraft und wurde am 01.07.2012 durch den Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster GlüÄndStV) ersetzt und am 01.01.2020 durch den Dritten GlüÄndStV fortgeschrieben.⁵ Seit 01.07.2021 gilt der Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021), der die bisherige Regulierung von Glücksspielen weiterentwickelt hat. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass der Erste GlüÄndStV zunächst nur von 15 Ländern ratifiziert wurde. Als einziges Land ist Schleswig-Holstein diesem Staatsvertrag nicht beigetreten, sondern hat stattdessen ein eigenes Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) vom 20.10.2011 beschlossen. In Folge des Regierungswechsels trat Schleswig-Holstein im Februar 2012 dem Ersten GlüÄndStV bei.

Der Staatsvertrag setzt die glücksspielrechtlichen Rahmenbedingungen für eine einheitliche Regulierung der im Anwendungsbereich angeführten Glücksspielformen, welche dann durch die Landesgesetze, z.B. Landesglücksspiel-, Spielbank- und Spielhallengesetze etc. in den Ländern umgesetzt werden. Nachstehend sind die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages angeführt:

§ 1 GlüStV 2021 – Ziele des Staatsvertrages

Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig

- das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
- 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,
- den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,

⁴ Vgl. Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag, Seite 2

⁵ Vgl. Der Zweite GlüÄndStV, der am 1.1.2018 in Kraft treten sollte, wurde nicht von allen Bundesländern ratifiziert und konnte nicht umgesetzt werden.

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

Der Anwendungsbereich des GlüStV (2008) galt für die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen und erfasste Lotterien und Sportwetten sowie deren stationären Vertriebswege und darüber hinaus auch einige Bestimmungen für Spielbanken. Seitdem dem Ersten GlüÄndStV sind auch Regelungen für Pferdewetten, Spielhallen sowie Gaststätten und Örtlichkeiten von Buchmachern mit Geldspielgeräten mitaufgenommen. Im GlüStV 2021 kamen noch weitere Regelungen für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker, Online-Casinospiele hinzu. Durch die zunehmende Möglichkeit, Glücksspiele auch im Internet zu spielen wurde die Erlaubnisfähigkeit der verschiedenen Glücksspielformen an diesen Vertriebsweg stetig angepasst. So gab es im GlüStV (2008) noch ein striktes Interdikt für alle Glücksspielformen. Bereits seit Juli 2012 können Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Internet unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt werden. Diese wurde ab Juli 2021 dann auch auf virtuelle Automatenspiele, Online-Poker, Online-Casinospiele ausgeweitet. Es ist wichtig zu erwähnen, dass die Erweiterung der Erlaubnisfähigkeit von Angeboten im Internet zur besseren Erreichung der Ziele des Staatsvertrages erfolgte. In Schleswig-Holstein durften Sportwetten, virtuelle Automatenspiele und Online-Casino bzw. –Pokerspiele, die seit Inkrafttreten des Glücksspielgesetzes vom 20.11.2011 ausschließlich in diesem Land für eine Übergangszeit erlaubt sind, bereits davor angeboten werden.

Einer der wesentlichen Aufgaben der staatlichen Kontrolle von Glücksspielen besteht in der Erlaubniserteilung und Aufsicht der erlaubten Glücksspielanbieter. Grundsätzlich gilt, dass jedes Land die Erlaubnis- und Aufsichtsfunktion nur für die Anbieter im Gebiet des jeweiligen Landes ausübt. Dies gilt z.B. für die staatlichen Lotterien (sowohl in stationären Annahmestellen als auch im Internet), Spielbanken, Spielhallen, Wettvermittlungsstellen, Online-Casinospiele etc. Da es aber auch Glücksspielangebote gibt, insbesondere im Internet, die länderübergreifend bzw. bundesweit veranstaltet werden, sieht der Staatsvertrag seit Juli 2012 für diese Angebote so genannte ländereinheitliche sowie gebündelte Verfahren vor. Dabei wird die Erlaubnis- und Aufsichtsfunktion von einem Land mit Wirkung für alle Länder übernommen. Die ländereinheitlichen Verfahren gelten seither u.a. für die Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL) und ihre Lottereeinnehmer, Sportwetten, Pferdewetten im Internet, die Soziallotterien mit länderübergreifenden Gewinnplan in allen Ländern und seit Juli 2021 auch für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker. Hingegen werden gebündelte Verfahren bei der gewerblichen Spielvermittlung angewandt, im Fall, dass die Vermittler in allen oder mehreren Ländern tätig sind. Als Organ zur Erfüllung dieser Aufgaben wurde das so genannte Glücksspielkollegium der Länder eingerichtet, das aus Mitgliedern der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder bestand. Dem Glücksspielkollegium oblag bis zum 31.12.2022 u. a. die abschließende Beurteilung aller Anträge auf Erlaubnisse in den ländereinheitlichen Verfahren nach und in den gebündelten Verfahren. Seitdem ist diese Aufgabe an die GGL übergegangen. Nachstehend sind wesentliche Maßnahmen und Änderungen in der Entwicklung im Glücksspielstaatsvertrag angeführt:

Maßnahmen des GlüStV (2008), u. a.:

- Staatsvorbehalt für Große Lotterien und Sportwetten,
- Zulassung von Lotterien mit geringem Gefährdungspotential (Soziallotterien, Sparlotterien, Kleine Lotterien) für private Veranstalter,
- Teilnahmeverbot von Minderjährigen,
- Allgemeines Internetverbot,
- Werbeverbot im Fernsehen, Internet und Telekommunikationsanlagen,
- Verpflichtung der Veranstalter und Vermittler zur Erstellung von Sozialkonzepten und zur Aufklärung,
- Einrichtung eines übergreifenden Spielersperrsystems mit der Möglichkeit der Selbst- oder Fremdsperre,
- Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht,
- Glücksspielaufsicht darf nicht von einer Behörde ausgeübt werden, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung des Lotterieunternehmens zuständig ist.

Maßnahmen des 1. GlüÄndStV (2012), u. a.:

- befristete Experimentierphase für Sportwetten: Auswahlverfahren von zwanzig Konzessionen für sieben Jahre,
- Zu besserer Erreichung der Ziele können Lotterien, Sportwetten, Pferdewetten im Internet, und deren Werbung im Fernsehen und Internet erlaubt werden
- Spezielle Internetanforderungen (z.B. Identifizierung/Authentifizierung, Einsatzlimit etc.),
- Ländereinheitliche Verfahren bzw. gebündelte Verfahren für länderübergreifende Glücksspiele mit dem Glücksspielkollegium als beschlussfassendes Organ (bis 31.12.2022),
- Erlaubnispflicht für Spielhallenbetreiber.

Maßnahmen des 3. GlüÄndStV (2020):

- Aufhebung der Kontingentierung bei Sportwetten (dadurch kein Auswahlverfahren mit Bewerbungsfrist erforderlich).

Maßnahmen des GlüStV 2021 u. a.:

- Aufhebung der Experimentierphase für Sportwetten,
- Zulassung von virtuellen Automatenspielen, Online-Poker (ländereinheitliche Verfahren) und Online-Casinospielen (im Geltungsbereich der Spielbankgesetze der Länder),
- Einrichtung einer Limit- und Aktivitätsdatei sowie eines Serverauswertesystems,
- Einrichtung einer Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) für die ländereinheitlichen Verfahren, länderübergreifende Glücksspielaufsicht, Evaluierung etc.,
- Erweiterte Internetanforderungen,
- Glücksspielbezogene Schutzmaßnahmen.

Zuständigkeiten des Bundes

Neben den Ländern sind auch beim Bund Zuständigkeiten angesiedelt. Die Gesetzgebung des Bundes umfasst die Regulierung der gewerblichen Automatenaufsteller sowie der Pferdewetten von Rennvereinen mit einem Totalisator und Buchmachern. Die gewerbliche Automatenaufstellung zählt zum Gewerberecht und liegt in der Zuständigkeit des Bundeswirtschaftsministeriums. Die bundesrechtliche Zuständigkeit ergibt sich aus dem Recht der Wirtschaft gemäß der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Die gesetzlichen Grundlagen bilden dabei die Gewerbeordnung (GewO) sowie die Spielverordnung (SpielV). Die Zuordnung zum Gewerberecht resultiert daraus, dass es sich bei diesen Automaten um so genannte Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten handelt, die traditionell Bestandteil der Unterhaltungsautomatenwirtschaft sind. Dieser Wirtschaftszweig umfasst neben den Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit (GSG) auch Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn (Flipper, Touch-Screen-Geräte etc.) und Sportspielgeräte.

Bereits im Jahr 1933 wurde eine gesetzliche Genehmigungspflicht für den gewerblichen Betrieb von Spielen eingeführt und die Kompetenz für die Durchführungsverordnungen dem damaligen Reichswirtschaftsminister zugeordnet.⁶ Anfang der 1950er Jahre erfolgte in Deutschland eine erste schrittweise Neuordnung der Geldgewinnspielgeräte im Gewerberecht.⁷ Seit 1962 sind die Durchführungsbestimmungen für den Bereich der Spielgeräte in einer Spielverordnung zusammengefasst.⁸ Ein wesentliches Merkmal bei der Regulierung von GSG liegt darin, dass die Erlaubnis für die Aufstellung dieser Spielgeräte gemäß der SpielV eine Überprüfung und Zulassung der Bauart von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) voraussetzt.⁹ Die SpielV, die zuletzt 2006 neu gefasst wurde, schreibt u.a. auch vor, dass GSG nur in Spielhallen, Gaststätten¹⁰ und in den Örtlichkeiten von Buchmachern von Pferdewetten aufgestellt werden¹¹ und bestimmt auch die Anzahl der entsprechenden Geräte.¹² Hierbei ist zu beachten, dass durch die Änderung des Grundgesetzes in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als Folge der Föderalismusreform 2006 das Recht der Spielhallen in den Zuständigkeitsbereich der Länder übertragen worden ist. Seit dem Jahr 2012 haben die Länder von dieser neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und Anforderungen an Spielhallen, z.B. Erlaubnispflicht, Verbot von Mehrfachspielhallen, gestellt.¹³ Diese Erlaubnispflicht wurde davor in 33i GewO geregelt. Für die Regelung der Zulassung und Aufstellung der Geldspielgeräte ist aber, nach wie vor, der Bund zuständig.

Hingegen werden Pferdewetten von Rennvereinen mit Totalisator und Buchmachern durch das Rennwett- und Lotteriegesetz (RennwLottG) reguliert. Dies fällt in das Steuerrecht und somit in die Zuständigkeit des Bundesfinanzministeriums, wobei die fachliche Zuständigkeit beim Bundeslandwirtschaftsministerium liegt. Bei Pferdewetten handelt es sich um Wetten aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde.¹⁴

⁶ Vgl. BMWi (2010), Evaluierung der Novelle der Spielverordnung, Seite 7

⁷ Vgl. Reeckmann, M. (2009), Bestandsaufnahme Gewerbliches Automatenenspiel, Seite 6

⁸ Vgl. BMWi (2010), Evaluierung der Novelle der Spielverordnung, Seite 7

⁹ Vgl. § 11 SpielV

¹⁰ Räumen von Schank- oder Speisewirtschaften, in denen Getränke oder zubereitete Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden, oder in Beherbergungsbetrieben

¹¹ Vgl. § 1 SpielV

¹² Vgl. § 3 SpielV

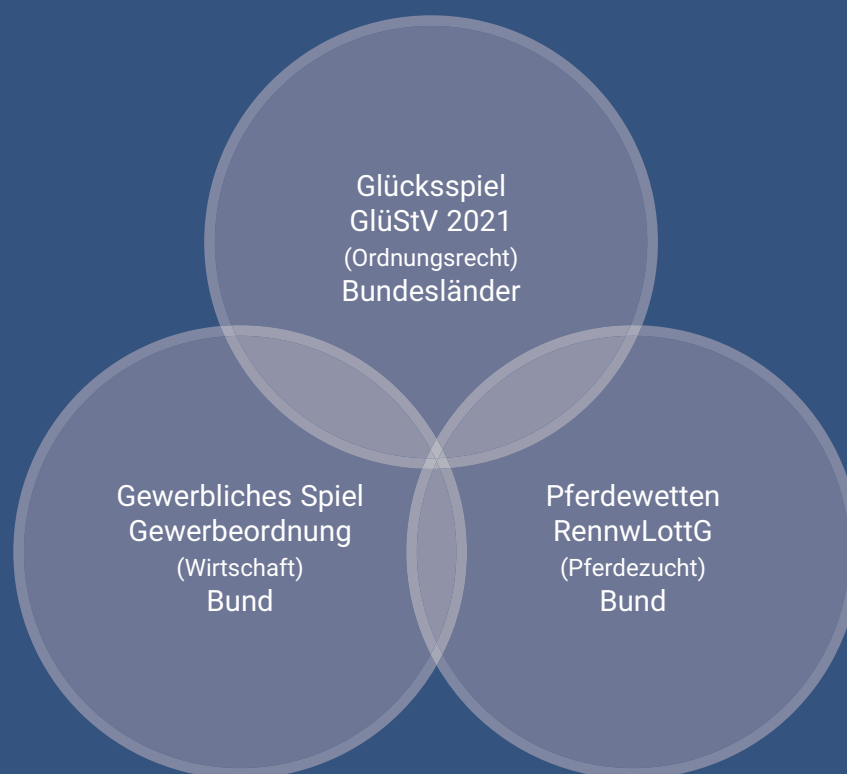
¹³ Vgl. Erläuterungen zum GlüStV, Seite 13

¹⁴ Vgl. § 3 Abs. 1 Satz 6 GlüStV 2021

Das RennwLottG geht bereits auf das Jahr 1922 zurück und unterteilt sich in allgemeine Vorschriften für Rennwetten (Abschnitt I) und Vorschriften für Steuern (Abschnitt II), wobei diese die Besteuerung von Rennwetten, Sportwetten sowie öffentlichen Lotterien und Ausspielungen und seit Juli 2021 auch von virtuellem Automatenspiel und Online-Poker regelt. Die Vorschriften für die Erlaubnisse von Pferdewetten von Rennvereinen mit Totalisator und Buchmachern begründen sich zum Zweck der Förderung der Tierzucht mit Pferden und stammen aus der Zeit, in welcher Pferde noch ein wesentlicher Bestandteil der militärischen Truppengattung waren. Das RennwLottG nimmt darauf insofern Rücksicht, dass eine Erlaubnis nur solchen Vereinen erteilt wird, die die Sicherheit bieten, dass die Einnahmen ausschließlich zum Besten der Landespferdezucht verwendet werden.¹⁵ Darüber hinaus erhalten Rennvereine, die einen Totalisator betreiben, eine Zuweisung in Höhe von bis zu 96 % der Steuern, die auf Wetten für inländische Pferderennen abgeführt wird, zurückerstattet, wenn sie die Beträge zu Zwecken der öffentlichen Leistungsprüfungen für Pferde verwenden.¹⁶ Aus diesem Grund liegt die fachliche Zuständigkeit auch beim Bundeslandwirtschaftsministerium. Hingegen ist das Bundesfinanzministerium für die Steuervorschriften zuständig.

In der Abbildung 1 sind die rechtlichen Rahmenbedingungen des deutschen Glücksspielmarktes mit seinen Verflechtungen nochmals graphisch wiedergegeben. Aus der Darstellung gehen die Verflechtungen aus den drei verschiedenen Rechtsmaterien und die daraus abgeleiteten Zuständigkeiten hervor.

Abbildung 1: Die Aufteilung des Glücksspielmarktes in die verschiedenen Rechtsmaterien



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

¹⁵ Vgl. § 1 Abs. 3 RennwLottG

¹⁶ Vgl. § 7 Abs. 1 RennwLottG

3.2 Struktur des deutschen Glücksspielmarktes

In Deutschland umfasst der Markt für erlaubte Glücksspiele die folgenden Segmente:

- Casinospiele (Tischspiele und Glücksspielautomaten) in Spielbanken,
- Geldspielgeräte der gewerblichen Automatenaufstellung in Spielhallen, Gaststätten und Örtlichkeiten von Buchmachern,
- Lotterien
 - Staatliche Lotterien
 - Lotterien des Deutschen-Lotto-Blocks (DLTB)
 - Klassenlotterien
 - Lotterien mit geringem Gefährdungspotential
 - Soziallotterien in allen Ländern gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021,
 - Sparlotterien (Lotterien des Gewinn- und PS-Sparens),
 - Kleine Lotterien
- Pferdewetten von Rennvereinen mit Totalisator und Buchmachern,
- Sportwetten,
- virtuelle Automaten Spiele,
- Online-Poker und
- Online-Casinospiele.

Wie bereits im vorherigen Abschnitt beschrieben, unterliegen die verschiedenen Glücksspielsegmente unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten. In den nachfolgenden fünf Tabellen werden die einzelnen Glücksspielsegmente und deren Glücksspielformen vorgestellt und genauer beschrieben.

Die Tabelle 1 ordnet die angeführten erlaubten Glücksspiele den drei erwähnten rechtlichen Grundlagen zwischen Bund und Länder zu: GlüStV 2021, Gewerbeordnung und Rennwett- und Lotteriegesezt. In der Tabelle 2 sind die einzelnen Glücksspiele des GlüStV 2021 danach unterteilt, ob sie originär dem Landesrecht und den dortigen Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder oder als länderübergreifend den ländereinheitlichen Verfahren und dadurch der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zugehörig sind. In den Tabellen 3 und 4 werden die angeführten Glücksspiele vorgestellt. Während in der Tabelle 3 die jeweiligen Definitionen sowie Bezeichnungen der Anbieter angeführt sind, beschreibt die Tabelle 4 die verschiedenen Vertriebswege im stationären Bereich sowie im Internet. Abschließend zeigt die Tabelle 5 die zeitliche Entwicklung bei der Regulierung der einzelnen Glücksspiele seit Einführung des GlüStV im Jahr 2008 bis In-Kraft-Treten des GlüStV 2021 im Juli 2021.

Tabelle 1: Die Glücksspiele am deutschen Glücksspielmarkt, aufgeteilt nach rechtlichen Grundlagen

Glücksspielstaatsvertrag 2021	Gewerbeordnung	Rennwett- und Lotteriegesetz
Länder	Bund	Bund
<ul style="list-style-type: none"> - Casinospiele in Spielbanken - Lotterien <ul style="list-style-type: none"> - Staatliche Lotterien <ul style="list-style-type: none"> • Lotterien des Deutschen-Lotto-Toto-Blocks (DLTB) • Klassenlotterien - Lotterien mit geringem Gefährdungspotential <ul style="list-style-type: none"> • Soziallotterien • Sparlotterien • Kleine Lotterien - Gewerbliche Spielvermittlung - Sportwetten im Internet und Wettvermittlungsstellen - Pferdewetten im Internet - Spielhallen mit Geldspielgeräten - Virtuelle Automaten Spiele - Online-Poker - Online-Casinospiele 	<ul style="list-style-type: none"> - Geldspielgeräte der gewerblichen Automaten aufstellung 	<ul style="list-style-type: none"> - Pferdewetten von Rennvereinen mit Totalisator und Buchmachern

Tabelle 2: Die Glücksspiele des GlüStV 2021, aufgeteilt nach Zuständigkeiten

Glücksspielstaatsvertrag 2021	
Landesrecht	Ländereinheitliche Verfahren
Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder	Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL)
<ul style="list-style-type: none"> - Casinospiele in Spielbanken - Lotterien des DLTB - Soziallotterien¹ - Sparlotterien - Kleine Lotterien¹ - Wettvermittlungsstellen - Spielhallen mit Geldspielgeräten - Online-Casinospiele 	<ul style="list-style-type: none"> - Klassenlotterie der Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL) und deren Lotterie-Einnehmer - Soziallotterien in allen Ländern - Gewerbliche Spielvermittlung in allen oder mehreren Ländern - Sportwetten - Pferdewetten im Internet - Virtuelle Automaten Spiele - Online-Poker

¹ landesweite Soziallotterien sowie Kleine Lotterien werden, wegen ihrer geringen Bedeutung, im weiteren Verlauf nicht mehr näher betrachtet.

Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Tabelle 3: Definition und Anbieter der Glücksspiele

Glücksspielsegment	Glücksspielform	Anbieter
Casinospiele in Spielbanken	Tischspiele (Roulette, Black Jack, Poker, Baccara u.ä.), Glücksspielautomaten	Spielbankenbetreiber
Online-Casinospiele	virtuelle Nachbildungen von Bankhalterspielen & Live-Übertragungen eines terrestrisch durchgeführten Bankhalterspiels mit Teilnahmemöglichkeit über das Internet	Spielbankenbetreiber/Veranstalter von Online-Casinospielen
Virtuelle Automaten Spiele	im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automaten Spiele	Veranstalter von virtuellen Automaten Spielen
Online-Poker	Varianten des Pokerspiels ohne Bankhalter, bei denen verschiedene natürliche Personen im Internet an einem virtuellen Tisch gegeneinander spielen	Veranstalter von Online-Poker
Geldspielgeräte	Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit	Gewerbliche Automaten aufsteller
Lotterien des DLTB	Große Lotterien, Zusatzlotterien, Sofortlotterien, sonstige Lotterien, Fußball-Toto (gilt steuerrechtlich als Sportwetten, jedoch glücksspielrechtlich als Lotterien)	Landeslotteriegesellschaften
Klassenlotterien	Klassenlotterien	GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder
Lotterien mit geringem Gefährdungspotential	Soziallotterien Sparlotterien	Wohlfahrtsorganisationen Lotterieträger der Banken bzw. Sparkassen
Gewerbliche Spielvermittlung	Vermittlung von einzelnen Spielverträgen oder der Spielbeteiligung von Spielgemeinschaften an einen Veranstalter von Lotterien	Gewerbliche Spielvermittler
Pferdewetten	Wetten aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde	Rennvereine bzw. Buchmacher
Sportwetten	Wetten zu Festquoten auf Sportereignisse	Veranstalter von Sportwetten

Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Tabelle 4: Vertriebswege der Glücksspiele

Glücksspielsegment	Stationärer Vertrieb	Internetvertrieb
Casinospiele in Spielbanken	Spielbanken (Tischspiele & Glücksspielautomaten) Automatendependancen (nur Glücksspielautomaten)	
Online-Casinospiele		Veranstaltung & Eigenvertrieb
Virtuelle Automatenspiele		Veranstaltung & Eigenvertrieb
Online-Poker		Veranstaltung & Eigenvertrieb
Geldspielgeräte	Spielhallen, Gaststätten, Örtlichkeiten von Buchmachern	
Lotterien des DLTB	Lotto-Annahmestellen	Veranstaltung & Eigenvertrieb
Klassenlotterien	Lotterie-Einnehmer	Veranstaltung & Eigenvertrieb
Soziallotterien in allen Ländern	Banken, Sparkassen, Post, sonstige Handelspartner	Veranstaltung & Eigenvertrieb
Sparlotterien	Banken, Sparkassen	Veranstaltung & Eigenvertrieb
Gewerbliche Spielvermittlung (in allen oder mehreren Ländern)	Postvertrieb etc.	Vermittlung
Pferdewetten	Rennbahnen bzw. Örtlichkeiten von Buchmachern	Veranstaltung, Vermittlung & Eigenvertrieb
Sportwetten	Wettvermittlungsstellen	Veranstaltung, Vermittlung & Eigenvertrieb

Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Tabelle 5: Die Entwicklung der Glücksspiele seit Einführung des GlüStV

Glücksspielsegment	Vertrieb	GlüStV	1. GlüÄndStV	1. GlüÄndStV	1. GlüÄndStV
		01.01.2008	01.07.2012	01.01.2020	01.07.2021
Casinospiele in Spielbanken	stationär	Landesspielbankgesetze			
Online-Casinospiele	online				Länder-Online-Casinospielgesetze
Virtuelle Automaten-spiele	online				Ländereinheitliche Verfahren (bis 2022: Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, ab 2023: GGL)
Online-Poker	online				
Geldspielgeräte	stationär	Gewerbeordnung			
Spielhallen	stationär	Gewerbeordnung	Landesspielhallengesetze		
Lotterien des DLTB (in GlüStV auch Sportwetten)	stationär	Landesglücksspielgesetze	Landesglücksspiel- bzw. Ausführungsgesetze		
	online				
Klassenlotterien	stationär	Landesglücksspielgesetze	Ländereinheitliche Verfahren (bis 2022: Freie und Hansestadt Hamburg, ab 2023: GGL)		
	online				
Soziallotterien	stationär	Landesglücksspielgesetze	Ländereinheitliche Verfahren (bis 2022: Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz, ab 2023: GGL)		
	online				
Sparlotterien	stationär	Landesglücksspielgesetze	Landesglücksspielgesetze- bzw. Ausführungsgesetze		
	online				
Gewerbliche Spielvermittlung	online		Gebündelte Verfahren (bis 2022: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport/ ab 2023: GGL)		
Pferdewetten	stationär	Rennwett-	und Lotteriegesezt		
	online		Ländereinheitliche Verfahren (bis 2022: Regierungspräsidium Darmstadt / ab 2023: GGL)		
Sportwetten	stationär		Ländereinheitliche Verfahren (bis 2022: Regierungspräsidium Darmstadt / ab 2023: GGL)		
	online		(als Auswahlverfahren)	(als Erlaubnisverfahren)	

Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

erlaubnisfähig
 nicht erlaubnisfähig
 nicht Bestandteil des Glücksspielstaatsvertrages

4

ERLAUBNISERTEILUNG UND AUFSICHT LEGALES GLÜCKSSPIEL

Die GGL nimmt die länderübergreifende Zuständigkeit für die Erteilung von Erlaubnissen für die Veranstaltung von Online Glücksspielen und die Aufsicht über die erlaubten Anbieter seit 01.01.2023 wahr.

Diese zentrale Aufgabe wird in der Abteilung „Erlaubniserteilung und Aufsicht legales Glücksspiel“ organisiert und unterteilt sich in zwei Referate. Ein Referat ist für die sogenannten Gefährlichen Glücksspielarten (virtuelles Automatenenspiel, Online-Poker, Sportwetten, Pferdewetten) zuständig, während das andere Referat für die weniger gefährlichen Glücksspiele (Soziallotterien, gewerbliche Spielvermittlung, Klassenlotterien) sowie für die referatsübergreifenden Spezialzuständigkeiten Werbung und Suchtprävention verantwortlich ist.

Im Zeitraum vom 01.07.2021 bis 31.12.2022 wurden durch die Behörde alle organisatorischen Voraussetzungen und Strukturen geschaffen, um die notwendigen Kompetenzen und Ressourcen länderübergreifend in einer Hand zu bündeln und eine effektive Ausübung der gesetzlichen Aufgaben sicherzustellen. Neben der Einstellung entsprechender MitarbeiterInnen, und dem Aufbau von Knowhow galt es vor allem, die organisatorischen Vorbereitungen zu treffen, um eine reibungslose Übernahme der für diese Aufgaben bereits eingearbeiteten ExpertInnen des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt sicherzustellen.

Übergangsverantwortungen

Die Spielformen virtuelle Automaten Spiele und Online-Poker unterlagen in der Vergangenheit einem Totalverbot und sind erst seit Inkrafttreten des GlüStV 2021 zum 01.07.2021 erlaubnisfähig. Sport- und Pferdewetten sowie Soziallotterien, gewerbliche Spielvermittlung und Klassenlotterien im Internet waren auch in der Vergangenheit bereits erlaubnisfähig.

Die Erlaubnisverfahren wurden von den übergangsweise dafür zuständigen Ländern zum 31.12.2022 zu einem großen Teil abgeschlossen.

Erlaubnisvoraussetzungen

Zentrale Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis für Glücksspiele im Internet sind unter anderem:

Nachweis der erweiterten Zuverlässigkeit

Handelsregistereintrag, Umsatzsteuer ID, Führungszeugnis, Nachweise des zuständigen Finanzamtes, Sachkundenachweis)

Nachweis der Leistungsfähigkeit / Wirtschaftlichkeitskonzept (Erklärung Wirtschaftsprüfer, Bürgschaft, Risiko und Insolvenz-Versicherung)

Nachweise zur Transparenz und Sicherheit des Glücksspielangebotes

Sozialkonzept

(Darin ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt und wie der Jugend- und Spielerschutz sowie die Spielsuchtprävention umgesetzt werden sollen. Die Sozialkonzepte sind differenziert auf die verschiedenen Glücksspielformen abzustimmen.)

4.1 Gefährliche Glücksspielarten

Die Zuständigkeiten für die sogenannten Gefährlichen Glücksspielarten wurden bis zum 31.12.2022 vom Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt (virtuelle Automatenspiele und Online-Poker) und dem Regierungspräsidium Darmstadt (Sportwetten und Pferdewetten) wahrgenommen.

Im Bereich der virtuellen Automatenspiele und Online-Poker waren zum 31.12.2022 fast alle der 78 eingegangenen Anträge geprüft und entscheidungsreif. Allerdings waren erst 21 Anbieter für diese beiden Glücksspielarten auf der amtlichen Whitelist aufgeführt, da bei vielen Antragsstellern die erforderlichen Sicherheitsleistungen noch nicht hinterlegt worden waren.

Im Bereich der Sport- und Pferdewetten wurden die eingegangenen Anträge zum Stichtag 31.12.2022 ebenfalls größtenteils beschieden, jedoch sind ab 01.01.2023 noch einzelne Anträge von der GGL zu prüfen.

4.1.1 Virtuelle Automatenspiele und Online-Poker

Virtuelle Automatenspiele sind im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automatenspiele.

Unter **Online-Poker** ist jede Variante des Pokerspiels ohne Bankhalter zu verstehen, bei denen verschiedene natürliche Personen im Internet an einem virtuellen Tisch gegeneinander spielen.

Aufgabenübergang zur GGL

Der Aufgabenübergang für die Glücksspielarten virtuelle Automatenspiele und Online-Poker vom Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt (LVwA) zur GGL gestaltete sich unproblematisch, da beide Behörden bereits seit 01.07.2021 im selben Gebäude untergebracht waren und durch das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt IT-technisch betreut wurden. Das Personal des LVwA ging der Aufgabe folgend auf die GGL über. Sämtliche Daten und Akten lagen damit zum 1.1.2023 vor und konnten nahtlos durch die bereits sehr gut eingearbeiteten MitarbeiterInnen weiterbearbeitet werden.

Virtuelles Automatenspiel

Die GGL übernahm zum 01.01.2023 folgenden Bearbeitungsstand vom Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt: Von 70 seit 01.07.2021 eingegangenen Anträgen für eine Veranstalterlaubnis wurden sechs Anträge zurückgenommen und vier abgelehnt. 18 Anträge wurden positiv beschieden und auf der Whitelist veröffentlicht. 21 Anbieter, für deren Erlaubniserteilung bereits eine Zustimmung durch das Glücksspielkollegium im Jahr 2022 erfolgte, befanden sich zum 31.12.2022 noch in verschiedenen Stadien der Hinterlegung der Sicherheitsleistung und werden zeitnah eine Erlaubnis durch die GGL erhalten können. 21 Anträge befanden sich zum Stichtag 31.12.2022 noch in Bearbeitung.

Als besonders aufwändig hat sich das gesonderte Erlaubnisverfahren für einzeln zu prüfende Glücksspiele der erlaubten Anbieter nach § 22a GlüStV 2021 erwiesen. Von den zum Stichtag 31.12.2022 bereits 3.499 beantragten Einzelspielgenehmigungen konnten vom LVwA 609 geprüft und beschieden werden. Der Großteil der eingereichten Spiele konnte nicht erlaubt werden, weil zwingende Voraussetzungen nicht erfüllt waren.

Online-Poker

Der Bereich Online-Poker ist quantitativ vergleichsweise überschaubar. Von acht seit 01.07.2021 im LVwA eingegangenen Anträgen für eine Veranstaltererlaubnis wurden zwei Anträge zurückgenommen. Drei Anträge wurden positiv beschieden und auf der Whitelist veröffentlicht. Zudem waren erste Pokervarianten nach § 22b GlüStV 2021 beantragt worden.

4.1.2 Sport- und Pferdewetten

Sportwetten sind Wetten zu festen Quoten auf einen zukünftigen Vorgang während eines Sportereignisses, auf das Ergebnis eines Sportereignisses oder auf das Ergebnis von Abschnitten von Sportereignissen. Ein Sportereignis ist ein sportlicher Wettkampf zwischen Menschen nach definierten Regeln. Sportwetten im Internet waren auch in der Vergangenheit bereits erlaubnisfähig.

Pferdewetten sind Wetten aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde. Pferdewetten im Internet waren auch in der Vergangenheit bereits erlaubnisfähig.

Aufgabenübergang zur GGL

Der Aufgabenübergang vom Regierungspräsidium Darmstadt zur GGL zum 31.12.2022 war gut vorbereitet. Die Verständigung zwischen den Behörden lief auf Hochtouren und gestaltete sich sehr konstruktiv. Im Rahmen von Hospitationen durch die zukünftigen Mitarbeiter der GGL, die zum 31.12.2022 noch beim LVwA beschäftigt waren, konnten wichtige Erkenntnisse gewonnen werden.

Die GGL übernahm zum 01.01.2023 folgenden Bearbeitungsstand vom Regierungspräsidium Darmstadt:

31 Anbieter von **Sportwetten** wurden bis zum 31.12.2022 durch das zuständige Regierungspräsidium Darmstadt erlaubt (Veranstaltererlaubnis). Sieben Anträge waren aufgrund des ausstehenden Nachweises der Sicherheitsleistung nach § 4c Abs. 3 GlüStV 2021 noch nicht beschieden.

Der Bereich **Pferdewetten** ist im Vergleich zu den Sportwetten relativ klein, sechs Anbieter wurden durch das Regierungspräsidium Darmstadt positiv beschieden (Veranstaltererlaubnis) und auf der Whitelist veröffentlicht.

4.1.3 Aufsichtskonzept für Gefährliche Glücksspielarten

Für die Spielarten virtuelle Automaten Spiele und Online-Poker wurde jeweils ein Aufsichtskonzept mit Prüfcheckliste durch das LVwA entwickelt, das durch die GGL übernommen wurde und nach welchem die erlaubten Anbieter seit der Aufgabenübernahme überwacht werden. Das Aufsichtskonzept für Sport- und Pferdewetten wurde basierend auf dem Konzept des Regierungspräsidium Darmstadt an dieses Konzept angepasst.

Die GGL wird sich ab 01.01.2023 regelmäßig und anlassunabhängig auf den erlaubten Wett- und Glücksspiel-Websites sowohl mit eigenen Accounts als auch mit Tarnidentitäten einloggen und diese Seiten anhand ihrer Prüfchecklisten prüfen.

Begleitend zum Aufsichtskonzept entwickelte die GGL ein Hinweisgebersystem, mit dem seit 1. Januar 2023 über die Homepage auch Unregelmäßigkeiten bei erlaubten Glücksspielanbietern gemeldet werden können. Dieses Hinweisgebersystem ist bereits seit 1. Juni 2022 im Einsatz. Es ermöglicht BürgerInnen, den Verdacht auf unerlaubtes Glücksspiel oder auch Beschwerden zu unerlaubter Glücksspielwerbung an die Behörde zu übermitteln.

4.2 Weniger gefährliche Glücksspielarten

Um eine nahtlose Übernahme der Verantwortung für die Erlaubniserteilung und Aufsicht von Klassenlotterien, Soziallotterien und Gewerbliche Spielvermittlung zu gewährleisten, wurden die dafür notwendigen Mitarbeiterstellen beschrieben und ausgeschrieben, so dass bereits erste Besetzungen in 2022 erfolgen konnten. Diese MitarbeiterInnen wurden unter anderem durch Hospitationen bei den bis dahin zuständigen Aufsichtsbehörden eingearbeitet.

4.2.1 Klassenlotterie und Lotterie-Einnahmen

Die Klassenlotterie wird veranstaltet von der Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL), die Losverkäufe erfolgen dabei über die mit der GKL in Vertragsverhältnis stehenden Lotterie-Einnehmer. Bis zum 31.12.2022 lag die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung und Aufsicht für beide Bereiche bei der Freien und Hansestadt Hamburg. Die GGL übernahm mit Zuständigkeitsübergang eine Erlaubnis für die GKL, 44 Erlaubnisse für die Lotterie-Einnahmen und drei offene Verwaltungsverfahren.

4.2.2 Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential (sogenannte „Soziallotterien“)

Die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung und Aufsicht lag bis zum 31.12.2022 beim Land Rheinland-Pfalz. Die GGL übernahm mit Zuständigkeitsübergang sieben Erlaubnisse und vier Verwaltungsgerichtsverfahren.

4.2.3 Gewerbliche Spielvermittlung

Die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung und Aufsicht lag bis zum 31.12.2022 beim Land Niedersachsen. Die GGL übernahm mit Zuständigkeitsübergang 11 Erlaubnisse, 14 Verwaltungsgerichtsverfahren und ein offenes Verwaltungsverfahren.

4.3 Werbung und Suchtprävention

4.3.1 Werbung

Die Zuständigkeit für die Aufsicht der Werbung für erlaubte Glücksspielangebote war bisher nicht zentral in einem Bundesland organisiert. Diese zentrale Zuständigkeit übernahm die GGL zum 01.01.2023 und hat dazu im Jahr 2022 die notwendigen Strukturen und Prozesse aufgebaut. Schwerpunkt der Arbeit ist sowohl die Bewertung werberechtlicher Angelegenheiten im Antragsverfahren und die spätere Aufsicht bzw. Kontrolle von Werbung nach erteilter Erlaubnis. Zudem wird die Behörde fortlaufend evaluieren, inwieweit die bisherigen Bestimmungen rechtlich und tatsächlich umsetzbar sind.



Sebastian Buchholz

Kopf der Abteilung „Erlaubniserteilung und Aufsicht legales Glücksspiel“ ist ein erfahrener Jurist und Glücksspielrechtsexperte

Der Volljurist ist seit 2014 beim Land Sachsen-Anhalt mit diversen Aufgaben betraut. Seit 2017 war er im Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt für die Glücksspielaufsicht zuständig; dabei fungierte er von September 2018 bis Dezember 2020 auch als stellvertretender Vorsitzender des Glücksspielkollegiums. Herr Buchholz leitete vom 1. Juni 2021 bis 31. Dezember 2022 das Referat 208 im Landesverwaltungsamt, welches für die glücksspielrechtlichen Übergangsaufgaben nach § 27p GlüStV 2021 zuständig war. Seit 1. Januar 2023 ist er Abteilungsleiter „Erlaubnisse und Aufsicht legales Glücksspiel“ bei der GGL.

Werbung für unerlaubte Glücksspiele ist verboten^{*}. Für erlaubtes Glücksspiel darf grundsätzlich geworben und Sponsoring betrieben werden. Hierdurch sollen bereits spielentschlossene Personen zu den erlaubten und überwachten Glücksspielangeboten und dort zu den vergleichsweise weniger gefährlichen Angeboten gelenkt beziehungsweise dort gehalten werden. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 regelt in § 5 den hierfür zulässigen Rahmen daher abhängig von der Gefährlichkeit der jeweiligen Glücksspielform. Demnach darf Werbung generell nicht übermäßig oder irreführend sein und sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Zwischen 6 Uhr und 21 Uhr darf im Rundfunk und Internet grundsätzlich keine Werbung für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele erfolgen. Unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen ist auf dem übertragenden Kanal Werbung für Sportwetten auf dieses Sportereignis nicht zulässig. Außerdem ist Werbung für Sportwetten mit aktiven Sportlern und Funktionären unzulässig und in Sportstätten ist Werbung für Glücksspiele nur in Form der Dachmarkenwerbung auf Trikots und Banden sowie ähnlichen Werbemitteln erlaubt.

* Werbung für illegales Glücksspiel wird von der GGL bereits seit 1.7.2022 bekämpft. Mehr dazu siehe Kapitel 5 „Bekämpfung illegales Glücksspiel“.

4.3.2 Suchtprävention

Zentrales Ziel des GlüStV 2021 ist die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes und die Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht. Für die GGL steht daher der Jugend- und Spielerschutz im Zentrum ihres Handelns. Die Behörde hat 2022 die notwendigen Strukturen und einen eigenen Bereich innerhalb der Abteilung „Erlaubnisse und Aufsicht legales Glücksspiel“ geschaffen, der seit 01.01.2023 folgende vier wesentlichen Aufgaben übernimmt:

1. Bewertung suchtspezifischer Angelegenheiten im Erlaubnisverfahren
2. Datenbasierte Evaluierung der Maßnahmen des GlüStV 2021 zur Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht
3. Weiterentwicklung anbieterübergreifender wissenschaftlicher Standards zur Spielsuchtfrüherkennung
4. Aufklärung und Information

Mehr Informationen zum Thema Spielerschutz und Suchtprävention lesen Sie im Kapitel „6. Spielerschutz als wesentliche Aufgabe der GGL“.

5

BEKÄMPFUNG ILLEGALES GLÜCKSSPIEL



Nadja Wierzejewski

Nadja Wierzejewski ist seit 1. Juli 2022 als Abteilungsleiterin der GGL zuständig für die Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels im Internet und der Werbung dafür. Die Juristin war seit 2008 Leiterin der Glücksspielaufsicht bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion des Landes Rheinland-Pfalz (ADD) in Trier und brachte langjährige Erfahrung im Bereich des Vollzugs gegen illegale Glücksspielangebote mit. Sie verantwortet auch das länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem (LUGAS).

Zum 01.07.2022 übernahm die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder die Verantwortung für die Bekämpfung von illegalem länderübergreifendem Glücksspiel im Internet und der Werbung dafür. Damit wurden erstmalig die Kompetenzen und entsprechenden Vollzugsinstrumente länderübergreifend gebündelt. Ein Jahr nach Errichtung der GGL im Auftrag der 16 Länder waren damit die Voraussetzungen geschaffen, den gemeinsamen Kampf gegen illegales Glücksspiel auf eine neue Stufe zu heben.

„Die Voraussetzung für die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels im Internet ist die Schaffung eines legalen Marktes. Ziel der GGL ist es dafür zu sorgen, dass sich das Geschäftsmodell, illegales Glücksspiel im Internet anzubieten, langfristig nicht lohnt.“

5.1 Der Aufgabenübergang zur GGL

Vom 01.07.2021 – 31.06.2022 war zunächst das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt (LVWA) übergangsweise mit der zentralen Bekämpfung illegaler länderübergreifender Glücksspielangebote beauftragt, und hatte dazu eigens MitarbeiterInnen eingestellt. Nachdem durch die GGL im ersten Jahr seit ihrer Gründung alle strukturellen und organisatorischen Vorbereitungen getroffen waren, um diese Aufgabe zu übernehmen, konnte zum 01.07.2022 ein erster Teil der gut eingearbeiteten MitarbeiterInnen und deren Expertise vom LVWA in die GGL übergehen. Sie setzten dort ihre Vollzugs-Aufgaben gegen illegale Glücksspielangebote gemeinsam mit den in der GGL dafür eingestellten MitarbeiterInnen fort. Damit standen in der Behörde ab 01.07.2022 ausreichend personelle Ressourcen für diesen Bereich zur Verfügung. Zudem gelang es, eine erfahrene und deutschlandweit für ihre Expertise bekannte Glücksspielrechtsexpertin als Leiterin der Abteilung für die Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels zu gewinnen.

5.2 Die Vorgehensweise

Die Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels sowie der Werbung hierfür findet durch die GGL auf verschiedenen Wegen statt. Maßnahmen sind zum einen die Einleitung von klassischen Verwaltungsverfahren, das heißt Untersagungsverfügungen, die durch Zwangsgelder und/ oder Ordnungswidrigkeitsgebühren vollstreckt werden, sowie durch Verwaltungsverfahren mit dem Einsatz der Vollstreckungsinstrumente Payment-Blocking und Netzsperrern.

Zum anderen ist die Aufklärungsarbeit sowohl gegenüber der Bevölkerung als auch gegenüber Gewerbetreibenden ein wichtiger Bestandteil des Vorgehens gegen illegales Glücksspiel. Darüber hinaus wird im Fall eines Straftatverdachts Strafanzeige gestellt, um neben dem verwaltungsrechtlichen Vorgehen auch die strafrechtliche Verfolgung voranzutreiben. Zur effektiven Zieldurchsetzung des GlüStV 2021 findet ein Austausch mit anderen Behörden statt, so bspw. mit den Landesmedienanstalten, der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz sowie der Wettbewerbszentrale. Auch werden jeweils zuständige Finanzämter in Fällen des Verdachts auf Steuertatbestände informiert. Bei Verdacht der Geldwäsche ergeht eine Meldung der GGL an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU).

Für das Aufspüren illegaler Glücksspielangebote und der Werbung hierfür nutzt die GGL die Beschwerdemeldungen, die in der Behörde zu unerlaubten Anbietern eingehen. Die GGL bietet dazu seit 01.07.2022 auf ihrer Homepage ein Hinweisgebersystem an, um Hinweise auf unerlaubtes Glücksspiel und der Werbung dafür strukturiert entgegenzunehmen und zeitnah rechtliche Schritte einzuleiten. Zusätzlich wird das Internet auf unerlaubte Glücksspielangebote hin durchsucht. Bei der Auswahl einzelner Glücksspielanbieter wird jeweils die Marktpräsenz, sowie das Umsatz- und Werbevolumen als Aufgriffskriterium herangezogen.

Grundsätzlich werden alle unerlaubten Glücksspielangebote aufgegriffen, bei denen eine Spielteilnahme von Deutschland aus möglich ist. Sowohl gegen deutschsprachige, als auch gegen Angebote in anderen Sprachen wird vorgegangen, da eine Übersetzungsmöglichkeit im Internet immer besteht und es vom Zufall abhängt, welcher Sprachen der Spielteilnehmer mächtig ist.

5.3 Die Instrumente Payment-Blocking und Netzsperrern

Die Instrumente, die der GGL selbst für die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels zur Verfügung stehen, wurden durch die erstmalige Bündelung aller Vollzuginstrumente, wie Payment-Blocking und IP-Blocking, in der GGL deutlich gestärkt.

Payment-Blocking

Beim Blockieren von Zahlungsströmen (Payment-Blocking) wird im Rahmen einer ordnungsrechtlichen Verfügung der Zahlungsdienstleister, der den Zahlungsverkehr abwickelt, aufgefordert, die Zahlung des Spielers an den Glücksspielanbieter zu blockieren. Das Blockieren von Zahlungsströmen lag bis zum 30.06.2022 im länderübergreifenden Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums Niedersachsen. Dieses hat in der Vergangenheit bereits erfolgreich Zahlungsdienstleister außergerichtlich zum Blockieren der Zahlungen aufgefordert. Die GGL setzte auf dieses Vorgehen mit einer Konzentration von Personal, Zuständigkeiten und Wissen auf. Die Behörde ist an einer kooperativen Zusammenarbeit mit den Zahlungsdienstleistern interessiert, kann aber auch entsprechende Verwaltungsverfahren einleiten, wenn der Zahlungsdienstleister seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Dazu stehen mit Zwangsgeld, Ordnungswidrigkeitsverfahren und Strafverfahren effektive Instrumente zur Durchsetzung zur Verfügung.

IP-Blocking

Beim Instrument der Netzsperrern (sogenanntes IP-Blocking) werden die Internet-Service-Provider im Rahmen einer ordnungsrechtlichen Verfügung aufgefordert, die Zugriffsmöglichkeit zum unerlaubten Angebot über Internetzugänge zu sperren.

Der GGL ist bewusst, dass digitale Freiheitsrechte ein hohes Gut sind, das es zu wahren gilt. Daher soll das Instrument der Netzsperrern dann genutzt werden, wenn Maßnahmen gegenüber dem Veranstalter oder Vermittler unerlaubten Glücksspiels nicht erfolgreich waren. Ziel ist es, SpielerInnen und Minderjährige vor Spielsucht und Spielmanipulation zu schützen, indem nur solche Glücksspielangebote im Internet erlaubt werden, die sich an die Auflagen des GlüStV 2021 halten. Netzsperrern für illegale Glücksspielangebote sieht der GlüStV 2021 als zulässiges Mittel im Kampf gegen illegales Glücksspiel vor. Zur Sicherstellung der Umsetzung von Sperrverfügungen kann die Behörde empfindliche Zwangsgelder an die entsprechenden Internet-Service-Provider verhängen.

5.4 Erfolge im Jahr 2022

5.4.1 Unerlaubtes Glücksspiel und Werbung hierfür

Bis zum 31.12.2022 wurden 1.157 Seiten zum illegalen Glücksspiel überprüft. Daraus resultierten 157 Verfahren zum unerlaubten Glücksspiel und 157 Verfahren zur Werbung für unerlaubtes Glücksspiel. Im Zuge des Vorgehens gegen Werbung für unerlaubte Glücksspielangebote wurden 105 Hinweisschreiben versandt. Insgesamt wurden 68 Untersagungsverfahren eingeleitet, davon 58 zum unerlaubtem Glücksspiel (inkl. Werbung) und 10 zur (Fremd-) Werbung hierfür. Hinzu kommen 13 gestellte Strafanzeigen, sowie 25 vom LVwA übernommene Strafanzeigen.

In Hinblick auf das Vorgehen gegen Werbung für unerlaubtes Glücksspiel wurden Hinweise auf Werbung durch Bürgerbeschwerden, vor allem über das Hinweisgeberportal auf der Webseite der GGL, aber auch durch Meldungen der Landesmedienanstalten sowie anderer Glücksspielbehörden der Länder sowie Suchtberatungsstellen bearbeitet. Dabei hat sich gezeigt, dass in diesem Bereich bereits durch aufklärende Hinweisschreiben die Einstellung der Werbung für unerlaubtes Glücksspiel erreicht werden konnte. Eine Herausforderung für die GGL beim Kampf gegen illegale Glücksspielangebote ist es, dass Anbieter, welche eine Untersagungsverfügung erhalten haben, ihr illegales Angebot auf neuen Internetseiten fortsetzen. Insbesondere vor diesem Hintergrund ist es das Ziel der GGL, die Zusammenarbeit mit den beteiligten Zahlungsdienstleistern und Providern auszubauen, um noch schneller und effizienter zu werden, so dass es sich für die Glücksspielanbieter nicht mehr rechnet, neue Seiten auf den Markt zu bringen.

5.4.2 Erfolge Payment-Blocking

Es konnten erste Erfolge in diesem Bereich verzeichnet werden. Im Juli 2022 wurden die bekannten Zahlungsdienstleister zur Rechtslage zum neuen Glücksstaatsvertrag 2021 informiert. Ihnen wurde erläutert, dass Glücksspielanbieter, die nicht auf der amtlichen Whitelist aufgeführt sind, illegales Glücksspiel betreiben. Der Großteil der Zahlungsdienstleister zog sich daraufhin bereitwillig aus dem Geschäft mit den unerlaubten Glücksspielanbietern zurück und fokussierte sich auf den erlaubten Glücksspielmarkt. Insbesondere bei den umsatzstärksten unerlaubten Glücksspielanbietern war bis Ende 2022 der Trend zu verzeichnen, dass kaum noch Einzahlungen möglich waren. Es wurden in diesem Zusammenhang mehr als 160 Webseiten überprüft und ca. 1.800 Einzahlungsversuche zur Beweissicherung vorgenommen.

Das Verwaltungsgericht Hannover hat das Vorgehen der GGL zu einer Payment-Blocking Maßnahme, welche noch durch das Innenministerium Niedersachsen eingeleitet wurde, im Januar 2023 gerichtlich bestätigt.

5.4.3 Erfolge IP-Blocking

Die GGL betrat mit dem Einsatz des Instruments der Netzsperrern, dem sogenannten IP-Blocking ab 01.07.2022 juristisches Neuland. Da es sich um eine neu geschaffene Rechtsgrundlage in Deutschland handelt, konnte die GGL nicht von Erfahrungen der Länder profitieren. Der Know-how Aufbau fand u. a. im Austausch mit der Bundesnetzagentur und der Landesmedienanstalt Nordrhein-Westfalen statt. Mit Beginn ihrer Tätigkeit bei der Bekämpfung illegalen Glücksspiels setzte sich die GGL das Ziel, langfristig allen Internet-Service-Providern (ISP) die Mitwirkung im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel zu untersagen. Im ersten Schritt wurden dazu an alle bekannten ca. 200 ISP Informationsschreiben versandt mit dem Ziel, für Transparenz zu sorgen und Gesprächsangebote zu machen. Erfreulich war, dass viele Internet-Service-Provider Gesprächsbereitschaft signalisiert haben. Zu beachten ist, dass auf Grund der Netzneutralität ein ISP eine Netzsperrung nur auf Grund einer gerichtlichen, gesetzlichen oder verwaltungsrechtlichen Entscheidung einrichten kann. Daher ist auch beim kooperativen Ansatz, den die GGL als wirkungsvollsten und schnellsten Weg der Umsetzung bevorzugt, der Erlass eines Verwaltungsakts erforderlich.

Auf Basis der neuen Rechtsgrundlage leitete die GGL 2022 erstmalig Verwaltungsverfahren zum Einsatz von IP-Blocking ein. Hinsichtlich eines illegalen Glücksspielanbieters mit drei Domains wurden sechs Sperrverfügungen gegen marktführende Internet-Service-Provider erlassen. Diese Verwaltungsakte wurden gerichtlich überprüft, daher haben die adressierten Provider die Verwaltungsakte im Jahr 2022 noch nicht umgesetzt. Im Dezember 2022 hat zum ersten Mal ein Verwaltungsgericht im Eilverfahren das Mittel der Netzsperrung für zulässig erachtet. Das ist als ein erster Meilenstein auf dem Weg zur Etablierung der Netzsperrungen zu bewerten.

Die gerichtliche Überprüfung der weiteren Verfahren bringt Rechtssicherheit und führt dazu, dass die GGL ihre weiteren Maßnahmen in diesem Bereich nach den gerichtlichen Entscheidungen ausrichten kann. Die weiteren Urteile werden in 2023 erwartet.

Nachtrag im April 2023:

Mit Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz vom März 2023 erlitt der Einsatz des IP-Blockings als Vollzugsinstrument einen Dämpfer. Das Gericht entschied, dass die Rechtsgrundlage für Netzsperrungen ungeeignet ist, da es an der Verantwortlichkeit der Internet-Service-Provider scheitert. Es handelt sich jedoch zunächst nur um eine Entscheidung im Eilrechtsverfahren. Die Hauptsacheverfahren stehen im April 2023 noch aus.

5.5 Vorbereitung Vorgehen gegen Geldwäsche ab 01.01.2023

Die GGL wird in ihrer Rolle als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote ab 01.01.2023 auch die zuständige Geldwäschaufsichtsbehörde und trägt damit Verantwortung für die Überwachung von Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz (GwG). Hierzu zählen Veranstalter aus den Bereichen virtuelles Automatenenspiel und Online-Poker, welche übergangsweise bis zum 31.12.2022 der Aufsicht beim LVwA unterstanden, sowie für Veranstalter aus dem Bereich Sport- und Pferdewetten, hier lag die Aufsicht übergangsweise bis zum 31.12.2022 beim Regierungspräsidium Darmstadt.

Aufgabe für den zu etablierenden Bereich der Geldwäsche ab 01.01.2023 ist es zum einen, die Konzepte zur Geldwäscheprävention der Glücksspielanbieter im Rahmen der jeweiligen Erlaubnis-antragsbearbeitung zu prüfen und im Rahmen der Aufsicht nachfolgend auch Gespräche mit den Geldwäschebeauftragten der Anbieter zur praktischen Umsetzung zu führen. Hinsichtlich der Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote soll es innerhalb der GGL einen engen Austausch mit den Bereichen Unerlaubtes Glücksspiel und Payment-Blocking geben, um die dort vorliegenden Informationen (insbesondere ermittelte Transaktions- und Bankdaten unerlaubter Anbieter) wegen der geldwäscherechtlichen Relevanz an die FIU melden zu können, und Ermittlungsbehörden mit den für sie relevanten Informationen zu versorgen.

Die GGL wird zudem externen Hinweisen zu potentiellen oder tatsächlichen Verstößen gegen das GwG nachgehen. Das anonyme Hinweisgebersystem auf der Website der GGL ist dafür eine wichtige Eingangsmöglichkeit um zielgerichtet über entsprechende Verdachtsfälle zu informieren. Für die beschriebenen Aufgaben wurden bis zum 31.12.2022 die notwendigen Strukturen in der GGL geschaffen sowie die Übernahme von Personal des LVwA vorbereitet. Dabei konnte man überwiegend auf Strukturen und Personal zurückgreifen, welche sich bereits im LVwA etabliert und mit dem Thema befasst hatten. Somit war die GGL gut vorbereitet, um ihrer Verpflichtung als Aufsichtsbehörde im Bereich Geldwäsche ab 01.01.2023 nachzukommen.

6

SPIELERSCHUTZ ALS WESENTLICHE AUFGABE DER GGL



Ein wesentliches Ziel des GlüStV 2021 ist es, den Schutz der Spieler in einem wachsenden Online-Glücksspielmarkt zu gewährleisten und die bestehende Suchtgefahr insbesondere durch Präventionsmaßnahmen einzudämmen.

Um dieses Ziel zu erreichen, verfolgt die GGL neben der Bekämpfung illegalen Glücksspiels vier wesentliche Stoßrichtungen:

1. Bewertung suchtspezifischer Angelegenheiten im Erlaubisantragsverfahren
2. Überwachung der Einhaltung der Spielerschutzmaßnahmen insbesondere durch das länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem LUGAS
3. Regelmäßige datenbasierte Evaluierung der Spielerschutzmaßnahmen im GlüStV 2021 und Weiterentwicklung anbieterübergreifender Standards zur Spielsuchtfrüherkennung
4. Aufklärung und Information

6.1 Spielerschutzmaßnahmen des GlüStV 2021 im Überblick

Um die Durchsetzungsmöglichkeiten für Behörden hinsichtlich der Prävention von Glücksspielsucht und der Gewährleistung des Spielerschutzes zu erweitern, wurden im GlüStV 2021 zahlreiche anbieterbezogene, spielerbezogene und spielbezogene Maßnahmen vorgesehen. Hierzu gehören zum Beispiel ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit von grundsätzlich 1.000 Euro pro Monat und ein Verbot des parallelen Spiels.

Nachstehende Übersicht enthält wesentliche Spielerschutzmaßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages 2021:

Anbieterbezogene Maßnahmen	Spielerbezogene Maßnahmen	Spielbezogene Maßnahmen
<p>Sozialkonzept und Spielsuchtfrüherkennung</p> <p>Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen sind verpflichtet, den Jugend- und Spielerschutz sicherzustellen, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen (§ 6 Abs. 1 GlüStV 2021). Hierzu haben sie Sozialkonzepte zu entwickeln und umzusetzen. Darin ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll. Die Sozialkonzepte sind differenziert auf die verschiedenen Glücksspielformen abzustimmen. Das Konzept wird durch die Erlaubnisbehörde überprüft und die Umsetzung kontrolliert.</p> <p>Regelungen zur Behandlung von Geldbeträgen auf dem Spielerkonto</p> <p>Die Beträge sind in Euro und Cent auszuweisen. Übertragungen von Geld oder Spielpunkten zwischen zwei Spielerkonten sind unzulässig. Der Anbieter darf vom Spieler gezahlte Beträge nicht für andere Zwecke verwenden, sondern muss sie sofort dem Konto des Spielers gutschreiben. Auszahlungen können jederzeit vom Spieler angefordert werden und müssen unverzüglich vom Spielerkonto abgezogen werden. Dem Spieler muss die Möglichkeit eingeräumt werden, Gewinne über einen bestimmten Betrag automatisch ausgezahlt zu bekommen. Erforderlich ist ein auf den Namen des Spielers lautendes Zahlungskonto bei einem Kreditinstitut, Finanzdienstleistungsinstitut, Zahlungsinstitut oder E-Geld-Institut. Somit sind Zahlungsmethoden wie anonyme Gutscheine, Barzahlungen oder sonstige Geldtransfers ausgeschlossen.</p>	<p>Anbieterbezogenes Spielerkonto</p> <p>Bei jedem Anbieter, bei dem ein Spieler an Glücksspielen teilnehmen möchte, muss ein Spielerkonto eröffnet werden. Ohne Spielerkonto ist eine Teilnahme an Glücksspielen nicht möglich. Zudem kann jeder Spieler bei demselben Veranstalter bzw. Vermittler nur ein Spielerkonto eröffnen. Das Spielerkonto dient der Identifizierung des Spielers, wodurch die Teilnahme minderjähriger und gesperrter Spieler von den Glücksspielen ausgeschlossen werden kann.</p> <p>Limitdatei</p> <p>Bei der Registrierung muss von jedem Spieler ein anbieter- und spielformübergreifendes Einzahlungslimit festgelegt werden. Das anbieterübergreifende Einzahlungslimit darf jedoch grundsätzlich 1.000 Euro im Monat nicht übersteigen. Änderungen des Limits sind möglich, wobei Reduzierungen des Limits sofort wirksam werden und eine Erhöhung des Limits erst nach einer Schutzfrist von 7 Tagen. Es besteht zudem die Möglichkeit anbieterbezogene Limits einzustellen, wie z. B. ein Verlustlimit. Damit soll ein bewusstes Spielen gefördert und negative finanzielle Folgen reduziert werden. Zur Überwachung dieser Regelung unterhält die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder eine zentrale Limitdatei. Veranstalter und Vermittler haben bei jedem Einzahlungsprozess einen Abgleich mit der Limitdatei vorzunehmen.</p> <p>Anbieterübergreifende Aktivitätsdatei</p> <p>Es gilt das Verbot des parallelen Spiels. Dafür unterhält die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder eine Aktivitätsdatei, die den Beginn und das Ende eines Glücksspiels erfasst. Die Datei ist anbieter- und spielformübergreifend. Der Glücksspielanbieter muss</p>	<p>Regulierungen bei Angebot mehrerer Spielformen über dieselbe Internetdomain</p> <p>Jede Spielform muss grundsätzlich in einem selbständigen, grafisch abgegrenzten Bereich angeboten werden. In einem Bereich darf nicht für einen anderen Bereich geworben werden. Bei einem Bereichswechsel ist eine Wartezeit von einer Minute einzuhalten. Während dieser Wartezeit sind keine unentgeltlichen oder Demo-Spiele zulässig. Stattdessen sind Hinweise zu Suchtgefahren einzublenden, die der Spieler vor Spielteilnahme in dem anderen Bereich bestätigen muss. Die Einhaltung der Wartezeiten erfolgt durch die Aktivitätsdatei. Zudem dürfen erzielte Gewinne aus einem Bereich erst nach Ablauf einer Wartezeit von einer Stunde für Glücksspiele in anderen Bereichen genutzt werden.</p>

Anbieterbezogene Maßnahmen

Werbeverbote und Werberegulierungen

Für erlaubtes Glücksspiel darf grundsätzlich geworben und Sponsoring betrieben werden. Hierdurch sollen bereits spielentschlossene Personen zu den erlaubten und überwachten Glücksspielangeboten und dort zu den vergleichsweise weniger gefährlichen Angeboten gelenkt beziehungsweise dort gehalten werden. § 5 Glücksspielstaatsvertrag 2021 regelt den hierfür zulässigen Rahmen daher abhängig von der Gefährlichkeit der jeweiligen Glücksspielform. Beispielhaft und nicht abschließend genannt seien hier die Vorgaben, dass Werbung generell nicht übermäßig oder irreführend sein und sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten darf. Für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele darf im Rundfunk und Internet zwischen 6 Uhr und 21 Uhr grundsätzlich keine Werbung erfolgen. Unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen ist auf dem übertragenden Kanal Werbung für Sportwetten auf dieses Sportereignis nicht zulässig. Außerdem ist Werbung für Sportwetten mit aktiven Sportlern und Funktionären unzulässig und in Sportstätten ist Werbung für Glücksspiele nur in Form der Dachmarkenwerbung auf Trikots und Banden sowie ähnlichen Werbemitteln erlaubt.

Informationspflichten des Anbieters

Der Spieler ist über die Summe der Einsätze, die Summe der Gewinne oder der Verluste der letzten 30 Tage zu informieren. Diese Information muss nach jeder Identifizierung und Authentifizierung sowie vor Beginn eines Spiels erfolgen – sofern diese Information letztmalig vor mehr als 24 Stunden erfolgt ist.

Auf Verlangen muss der Anbieter dem Spieler Einsicht in die Transaktionen auf dem Spielkonto der letzten 12 Monate kostenlos gewähren. Vor der Spielteilnahme sind zudem spielrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen (z. B. Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten). Der Anbieter muss über Suchtrisiken und über Möglichkeiten der Beratung und Therapie sowie über das Teilnahmeverbot Minderjähriger aufklären. Durch diese Regelungen soll u. a. einem Kontrollverlust und problematischen Suchtverhalten vorgebeugt werden.

Kreditverbot

Veranstalter, Vermittler, deren Beschäftigte und von denen beauftragte Dritte dürfen Spielern keine Darlehen gewähren. Verboten ist zudem jegliche Werbung oder sonstiger Verweisung oder Verlinkung auf bzw. für Darlehen auf der Internetdomain des Glücksspielveranstalters oder Vermittlers.

Spielerbezogene Maßnahmen

vor Spielteilnahme eines Spielers übermitteln, dass der jeweilige Spieler in der Aktivitätsdatei aktiv zu schalten ist. Nur wenn nicht unverzüglich zurückübermittelt wird, dass der Spieler bereits aktiv ist, darf eine Spielteilnahme erfolgen. Ebenso hat eine Übermittlung zu erfolgen, wenn der Spieler inaktiv zu schalten ist. Möchte ein Spieler die Spielform oder den Anbieter wechseln, ist eine Wartezeit einzuhalten. Zudem startet mit Erfassen eines Spielbeginns eine Zeitanzeige. Diese dient zur eigenständigen Kontrolle der verstrichenen Zeit. Nach 60 Minuten Spielzeit erscheint ein Hinweissfeld zur abgelaufenen Zeit, dessen Kenntnisnahme aktiv bestätigt werden muss. Ziel ist es, die Ereignisfrequenz zu reduzieren und das durchgehende Spiel zu unterbrechen.

Sperrdatei

Es gibt eine anbieter- und spielformübergreifende Sperrdatei, in der alle Spielersperren erfasst werden. Es gibt die Fremdsperre, die Selbstsperre und die Kurzzeitsperre.

- Die Fremdsperre erfolgt durch die Veranstalter bzw. Vermittler oder auf Initiierung Angehöriger. Dabei muss eine Spielsuchtgefährdung des Spielers vorliegen. Die Mindestsperrdauer beträgt ein Jahr. Eine Entsperrung erfolgt auf schriftlichen Antrag, der erst nach Ende der Mindestsperrdauer bei der zuständigen Behörde gestellt werden kann. Die Aufhebung der Sperre erfolgt dann frühestens einen Monat nach Antragseingang. Dadurch wird dem Spieler nochmal Gelegenheit zur Überdenkung seines Antrages auf Entsperrung gegeben. Der, die Sperre eintragende, Veranstalter bzw. Vermittler sowie Dritte, auf deren Mitteilung die Sperre beruht, sind vorab zu informieren. Damit wird diesen Personen die Möglichkeit gegeben einen erneuten Sperrantrag zu stellen.
- Die Selbstsperre erfolgt durch den Spieler beim Veranstalter/Vermittler oder bei der zuständigen Behörde. Bei der Selbstsperre kann eine kürzere Sperrdauer angegeben werden, die mind. 3 Monate beträgt. Die Entsperrung erfolgt hier ebenfalls auf schriftlichem Antrag, der erst nach Ende der Mindestsperrdauer bei der zuständigen Behörde gestellt werden kann. Die Aufhebung der Sperre erfolgt frühestens eine Woche nach Antrag auf Entsperrung.
- Kurzzeitsperre nach § 6i Abs. 3 GlüStV: Die Kurzzeitsperre gibt es für Sportwetten, Online-Casinospiele und Online-Poker im Internet. Sie erfolgt durch den Spieler und gilt für 24 Stunden. Nach Ablauf der 24 Stunden erfolgt eine automatische Entsperrung. Die Verantwortung für dieses Spielersperrensystem liegt dauerhaft bei dem Regierungspräsidium Darmstadt.

Alle Informationen dazu finden Sie unter: Spielersperrensystem OASIS | Regierungspräsidium Darmstadt (hessen.de)

6.2 Überwachung der Einhaltung der Spielerschutzmaßnahmen durch das länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem LUGAS

Die Überwachung der Einhaltung der im GlüStV 2021 vorgesehenen Spielerschutzmaßnahmen erfolgt neben der turnusmäßigen und anlassbezogenen Überprüfung der entsprechenden Anbieterseiten sowie der Durchführung von Testspielen insbesondere durch das länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem LUGAS. Entwickelt wurde dieses System vom LVwA und zum 01.01.2023 an die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder übergeben. Betrieben wird LUGAS von Dataport als IT-Dienstleister der öffentlichen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt.

Der Anschluss an LUGAS ist für Anbieter von Glücksspielen im Internet mit erheblicher Suchtgefahr verpflichtend. Das System besteht aus zwei Komponenten mit unterschiedlichen Aufgaben und Funktionsweisen: dem **Auswertesystem** der Safe-Server, das die für die Durchführung der Glücksspielaufsicht von den Glücksspielanbietern selbst erfassten Daten auswertet, und den **Zentraldateien**, die für die Spieler die Einhaltung der Einzahlungslimitierung steuern (Limitdatei) sowie das parallele Spielen bei mehreren Glücksspielanbietern verhindert (Aktivitätsdatei).

Das **Auswertesystem** dient der GGL als Werkzeug zur Überwachung der Aktivitäten von Glücksspielanbietern. Hierzu sind die Glücksspielanbieter verpflichtet, alle erforderlichen Daten zutreffend zu erfassen. Die Erfassung der Daten erfolgt selbständig durch die Glücksspielanbieter auf sogenannten Safe-Servern, die von den Glücksspielanbietern auf eigene Kosten eingerichtet und betrieben werden müssen. Das Auswertesystem greift regelmäßig auf die **Safe-Server** zu und lädt die Daten zur Verarbeitung herunter. Sie werden von der GGL auf Muster untersucht, die Verstöße gegen den Glücksspielstaatsvertrag oder zumindest Verdachtsmomente für solche Verstöße begründen. Neben der Untersuchung auf Gesetzesverstöße können auch die Spielsuchtfrüherkennungssysteme der Veranstalter auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Die **Zentraldateien** bestehen aus einer Datei zur Überwachung des anbieterübergreifenden Einzahlungslimits (**Limitdatei**) und einer Datei zur Verhinderung des parallelen Spiels bei mehreren Glücksspielanbietern (**Aktivitätsdatei**). Die anbieterübergreifende Zuordnung von Einzahlungslimits zu einem Spieler und das Verhindern parallelen Spiels erfolgt über Pseudonyme, die den Spielern zugewiesen sind. Das Pseudonym eines Spielers wird bei dessen erstmaliger Registrierung durch einen Glücksspielanbieter in den Zentraldateien erstellt. Dabei übermittelt der Glücksspielanbieter auch eine von ihm festgelegte eindeutige Spieler-ID an die Zentraldateien, welche für die weitere spielerbezogene Kommunikation verwendet wird. Mit diesem Vorgehen wird sichergestellt, dass keine Klardaten der Spieler in den Zentraldateien gespeichert werden.

Zum Zeitpunkt der Übergabe des Systems an die GGL waren mehr als 90 % der erlaubten und anschlusspflichtigen Marktteilnehmer an die Zentraldateien angeschlossen und nutzten diese. Es verbleiben wenige Einzelfälle, die sich zeitnah anschließen müssen.

Die Anzahl der registrierten Spieler in den Zentraldateien lag zum Zeitpunkt der Übergabe an die GGL bei ca. 3,6 Millionen. Die Zahl der aktiven Spieler, die durchschnittlich in der Aktivitätsdatei verzeichnet werden, lag bei ca. 700.000 aktiven Spielern pro Tag. Es ist absehbar, dass sich der unter der Verantwortung des LVwA bei den Zentraldateien verzeichnete Wachstumstrend bei den registrierten Spielern in den Zentraldateien weiter fortsetzen wird. Setzt sich dieser Anstieg kontinuierlich fort, ist davon auszugehen, dass im Jahr 2023 mit einer Gesamtanzahl von ca. 5,5 Millionen registrierten Spielern zu rechnen ist.

Der Anschluss der Anbieter an das Auswertesystem der Safe-Server konnte zum 01.01.2023 noch nicht erfolgen. Ursache sind notwendige Anforderungserweiterungen und deren technische Umsetzung durch Dataport. Die Ausgestaltung wird jedoch so weit vorangetrieben, dass voraussichtlich im ersten HJ 2023 die ersten Anschlüsse an das Auswertesystem erfolgen können.

6.3 Datenbasierte Evaluierung der Spielerschutzmaßnahmen und Weiterentwicklung von Spielsuchtfrüherkennungssystemen

Um die Auswirkungen der neuen Anforderungen des GlüStV 2021 auf den Spielerschutz bzw. auf die Glücksspielsucht bei Glücksspielen im Internet zu messen, ist es Aufgabe der Behörde ab 2023, durch ein internes Auswertesystem auf Basis der anonymen Safe-Server Daten die Wirkung der Spielerschutzmaßnahmen des GlüStV 2021 messbar zu machen. Dazu wurden in der Aufbauphase der GGL erste Konzepte entwickelt, die in 2023 umgesetzt werden sollen.

Zusätzlich zur internen Evaluierung des Glücksspielverhaltens durch die GGL sieht der GlüStV 2021 vor, dass die Behörde gemeinsam mit den Ländern Forschungsaufträge herausgibt, um auf Basis wissenschaftlich erhobener und evaluierter Daten das Glücksspielverhalten und damit die Wirkung der neuen Spielerschutzmaßnahmen zu evaluieren. Der Evaluierungsbericht soll bis zum 31.12.2026, bzw. ein Zwischenbericht zum 31.12.2023, vorliegen. Auf Basis der Forschungsergebnisse wird die GGL dann die Politik hinsichtlich zukünftiger Anpassungen am GlüStV beraten.

Dieses geplante Vorgehen zum Evaluierungsprozess wurde in der Aufbauphase der GGL durch die Vorstände seit Mitte 2021 in den entsprechenden Fachkreisen auf Fachveranstaltungen in Gesprächen und mit Vorträgen kommuniziert. Ebenfalls ist der Vorstand in den Austausch mit Präventionsverbänden und Industrievertretern gegangen, um eine Diskussion zur Weiterentwicklung anbieterübergreifender wissenschaftlicher Standards zur Spielsuchtfrüherkennung anzuschließen. Dies soll im Jahr 2023 fortgesetzt werden.

6.4 Aufklärung und Information

Als zentraler Ansprechpartner für SpielerInnen hat die GGL eine Homepage (www.gluecksspiel-behoerde.de) aufgebaut, auf der sie seit Februar 2022 Informationen zum Thema Spielerschutz sowie Prävention von Glücksspiel- und Wettsucht gebündelt zur Verfügung stellt. Dazu gehört u.a. Transparenz zu den konkreten Kriterien, die ein Glücksspielanbieter erfüllen muss, um eine Erlaubnis auszuüben. Eine wichtige Aufgabe der GGL ist es zudem, Transparenz darüber zu schaffen, welche Anbieter erlaubt sind und den Spielerschutz und Präventionsvorgaben des GlüStV 2021 unterliegen. Seit 01.01.2023 veröffentlicht die GGL eine amtliche Liste, die sogenannte Whitelist, in der die Glücksspielanbieter, welche eine Erlaubnis haben, aufgeführt sind. Die Liste wird mindestens einmal monatlich aktualisiert. Die Whitelist wurde bis 31.12.2022 übergangsweise vom Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt geführt.

Zur Schaffung von Transparenz zu den Zielen und Aufgaben der GGL im Allgemeinen und auch im Sinne des Spielerschutzes im Konkreten, führte der Vorstand der GGL seit Juli 2021 bis Ende 2022 mehr als 60 Gespräche sowohl mit Vertretern aus Politik, Industrieverbänden, Präventionsverbänden und der Wissenschaft. Die GGL versteht sich als neutrale Koordinierungsstelle für alle Interessengruppen (Politik, Spieler, Glücksspielanbieter, Sucht- und Präventionsverbände) und deren Belange.

Der Umfang des deutschen Glücksspielmarktes wird seit dem Jahr 2013 systematisch von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder erfasst und veröffentlicht. Die GGL ist seit Inkrafttreten des GlüStV 2021 für die Beobachtung der Entwicklung des Glücksspielmarktes zuständig und wird im Rahmen dieser Aufgabe die Daten der einzelnen Glücksspielsegmente weiter erheben und analysieren. Ferner ist vorgesehen, dass die Ergebnisse regelmäßig in fortführenden Berichten zum deutschen Glücksspielmarkt zusammengestellt und publiziert werden. In diesem Kapitel erfolgt eine Darstellung der Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes in den letzten Jahren und zeigt das Ausmaß der verschiedenen Segmente für das Jahr 2022, auf Grundlage von vorläufigen Zahlen. Dabei wird sowohl auf den erlaubten als auch auf den unerlaubten Markt eingegangen. Ein ausführlicher Bericht ist für Herbst 2023 geplant.

7.1 Eine ökonomische Analyse des deutschen Glücksspielmarktes

Um den erlaubten deutschen Glücksspielmarkt abzubilden, ist es notwendig, Angaben zu den wesentlichen Begriffen der Marktaufzeichnung zu machen. Nachstehend werden dazu die einzelnen Glücksspielsegmente des erlaubten Marktes vorgestellt, die Trennung zwischen erlaubten und unerlaubten Markt erklärt, die zur Messung verwendete Maßzahl genannt sowie die einzelnen Datenquellen und Berechnungsmethoden beschrieben.

Glücksspielsegmente

In Deutschland umfasst der Markt für erlaubte Glücksspiele die folgenden zwölf Segmente von erlaubnisfähigen Glücksspielformen, vgl. Tabellen 1-3 aus Kapitel 3:

- Casinospiele (Großes und Kleines Spiel) in Spielbanken,
- Geldspielgeräte (GSG) der gewerblichen Automatenaufstellung,
- Staatliche Lotterien des Deutschen Lotto-Toto-Blocks (DLTB),
- Staatliche Klassenlotterien,
- Soziallotterien gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021,
- Sparlotterien (Lotterien des Gewinn- und PS-Sparens),
- Gewerbliche Spielvermittlung von Lotterien
- Pferdewetten von Rennvereinen mit Totalisator und Buchmachern,
- Sportwetten,
- Virtuelle Automaten Spiele,
- Online-Poker und
- Online-Casinospiele.

Trennung zwischen erlaubten und unerlaubten Glücksspielmarkt

Der deutsche Glücksspielmarkt lässt sich in einen erlaubten und unerlaubten Bereich aufteilen. Beim erlaubten Markt handelt es sich um erlaubnisfähige Angebote, für die die Anbieter grundsätzlich auch eine Erlaubnis von einer deutschen Behörde haben. Diese umfassen die oben aufgezählten Glücksspielsegmente. Hingegen fallen unter den Begriff unerlaubter Markt alle Angebote, deren Veranstalter grundsätzlich über keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde verfügen. Darüber hinaus gibt es auch Angebote, die in einer Übergangsphase zwischen erlaubten und unerlaubten Markt sind.

Dies betrifft virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und zum geringen Maße auch Sportwetten von Veranstaltern, die sich im Prozess der Erlaubniserteilung befinden. Diese verfügen zum Zeitpunkt der Markterhebung zwar noch nicht über eine Erlaubnis, haben diese jedoch entweder während des Jahres erhalten oder befinden sich im fortgeschrittenen Erlaubniserteilungsprozess, wobei einem großen Teil bereits eine positive Entscheidung für eine Erlaubnisentscheidung in Aussicht gestellt, diese aber im Jahr 2022 noch nicht endgültig realisiert wurde. Aus diesem Grund lassen sich diese Veranstalter im Jahr 2022, trotz fehlender Erlaubnis, potentiell dem erlaubten Markt zuordnen. Um diese von den erlaubten Glücksspielen zu unterscheiden, werden diese Angebote im weiteren Verlauf mit dem Zusatz Interim bezeichnet.

Maßzahl: Bruttospielerträge

In diesem Bericht wird das Marktvolumen in Bruttospielerträgen 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 und ist die international übliche Maßzahl zur Erfassung der Größe von Glücksspielmärkten.

Datenquellen

Die Erhebung des erlaubten Marktes sowie die Berechnung des Marktvolumens, basiert auf unterschiedlichen Datenquellen. Hierbei wird wie folgt vorgegangen: Für die einzelnen Glücksspielsegmente erfolgt die Datenerfassung entweder 1) direkt gemäß den Angaben der Anbieter, die von den zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt werden oder 2) indirekt gemäß der von den Steuerbehörden veröffentlichten Steuerstatistik. Die Berechnung des Marktvolumens wird bei 1) für das jeweilige Segment über alle Anbieter aggregiert bzw. bei 2) gemäß den gesetzlichen Vorschriften zur Steuerberechnung hochgerechnet. Darüber hinaus fließen 3) auch öffentlich zugängliche anbieter- oder branchenspezifische Erkenntnisse, z.B. aus Jahresabschlüssen der Anbieter und Branchen- und Verbandsberichte etc. in die Datenerhebung ein. Im Fall, dass Daten von zwei oder allen drei Quellen vorliegen, werden die jeweiligen Angaben verifiziert. Es sei darauf hingewiesen, dass es sich beim Marktvolumen für das Jahr 2022 noch um vorläufige Zahlen handelt. Ein detaillierter Jahresbericht mit abschließenden Zahlen zum deutschen Glücksspielmarkt 2022 wird voraussichtlich für Herbst 2023 veröffentlicht.

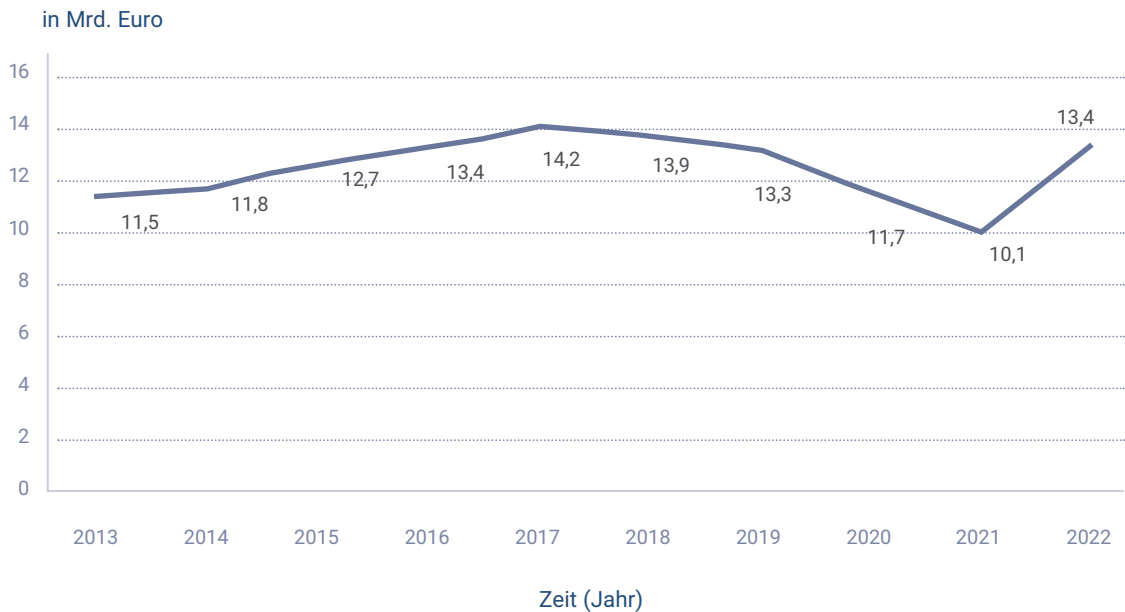
7.2 Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022

Die Darstellung des erlaubten Glücksspielmarktes erfolgt in diesem Bericht anhand des Marktvolumens sowie der Anbieter- und Vertriebsstruktur.

Marktvolumen

Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt hatte im Jahr 2022, gemessen an den Bruttospielerträgen, ein Volumen von insgesamt 13,4 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr kommt dies einer Steigerung von rund 3,3 Mrd. Euro (+33%) gleich. Abbildung 2 veranschaulicht die Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes seit dem Jahr 2013. Es lässt sich erkennen, dass das Marktvolumen wieder auf das Niveau vor der Corona-Pandemie zugekehrt ist, welche in den Jahren 2020 und 2021 zu Einschränkungen im stationären Vertrieb, z.B. bei Spielbanken, Spielhallen, Wettvermittlungsstellen etc. geführt hat.

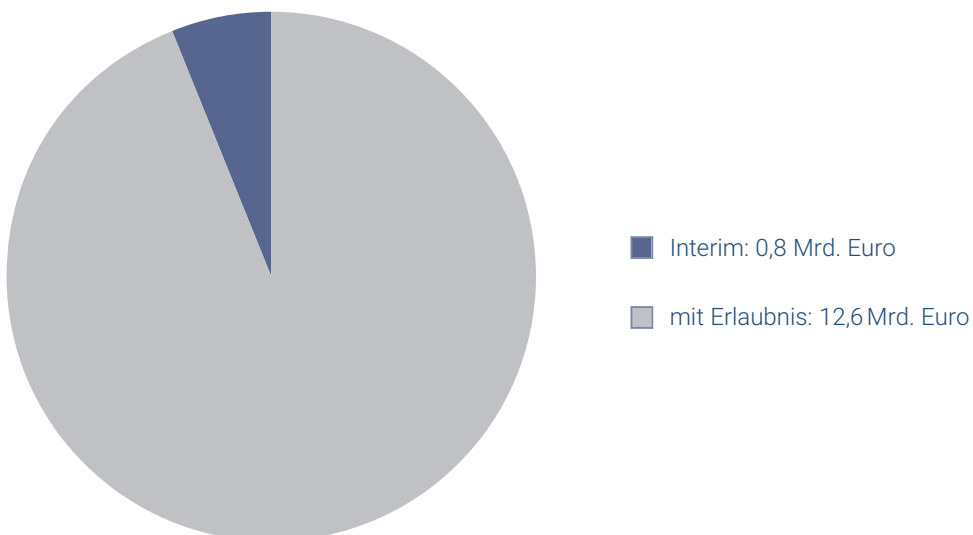
Abbildung 2: Der deutsche Glücksspielmarkt von 2013 bis 2022



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Von den gesamten Bruttospielerträge in Höhe von 13,4 Mrd. Euro besaßen die Veranstalter mit einer Erlaubnis einen Anteil von 12,6 Mrd. Euro bzw. 94% und die Veranstalter, die noch keine Erlaubnis haben, jedoch sich im Erlaubniserteilungsprozess befinden, einen Anteil von 0,8 Mrd. Euro bzw. 6%. Das bedeutet, dass rund 6% des Volumens (hauptsächlich von Veranstaltern von virtuellen Automaten spielen, Online-Poker und zu einem geringen Teil auch Sportwetten) noch nicht, jedoch bereits potentiell, dem erlaubten Markt zugeordnet werden. Diese Aufteilung zwischen erlaubten und potentiell erlaubten (Interim) Angeboten wird in Abbildung 3 nochmals graphisch verdeutlicht.

Abbildung 3: Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022
Bruttospielerträge: 13,4 Mrd. Euro



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Um einen Eindruck zur Größenordnung der einzelnen Glücksspielformen zu erhalten, sind nachstehend in der Tabelle 6 die Bruttospielerträge und davon anteilmäßig die Bruttospielerträge im Online-Vertrieb für die angeführten Glücksspielsegmente angegeben. Zur besseren Vergleichbarkeit sind die Glücksspielformen nach den Kategorien: Schnelle Spiele, Lotterien und Wetten unterteilt. Bei Summierung der Teilbeträge können Differenzen aufgrund von Rundungen entstehen.

Tabelle 6: Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022
in Mrd. Euro (vorläufige Zahlen)

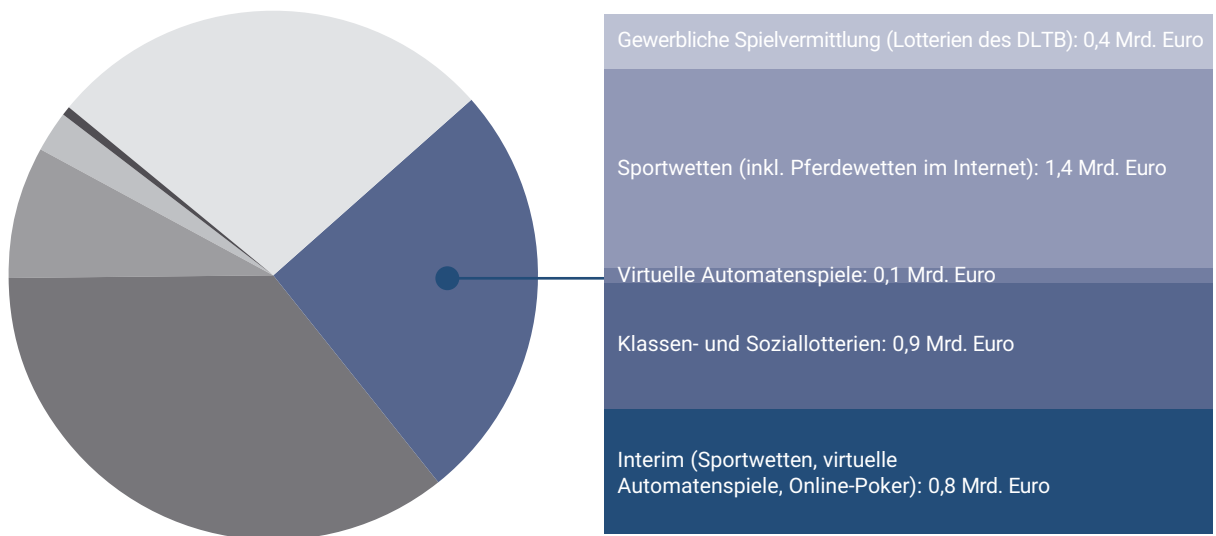
	Bruttospielerträge	davon online
Schnelle Spiele		
Casinospiele in Spielbanken	1,1	-
Geldspielgeräte in Spielhallen/ Gaststätten	4,8	-
Virtuelle Automaten Spiele/Online-Poker (erlaubt & interim)	0,9	0,9
Online-Casinospiele	-	-
Schnelle Spiele Gesamt	6,8	0,9
Lotterien		
Lotterien des DLTB	4,1	0,9
Klassenlotterien	0,2	0,004
Soziallotterien	0,7	0,3
Sparlotterien	0,3	0,001
Lotterien Gesamt	5,2	1,2
davon gewerbliche Spielvermittlung	0,4	0,4
Wetten		
Sportwetten (erlaubt & interim)	1,4	0,4
Pferdewetten	0,05	0,03
Wetten Gesamt	1,4	0,4
Glücksspielmarkt Gesamt	13,4	2,6
davon ländereinheitlich in Zuständigkeit der GGL	3,5	2,0

Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Aus der Tabelle 6 geht hervor, dass den größten Anteil am erlaubten Markt Geldspielgeräte der gewerblichen Automatenaufstellung mit 4,8 Mrd. Euro bzw. 36 % haben. Die staatlichen Lotterien des DLTB besitzen einen Marktanteil von 4,1 Mrd. Euro bzw. 30 %. Diese teilen sich zu 3,7 Mrd. Euro bzw. 91 % auf den Verkauf über die stationären Annahmestellen bzw. dem Online-Eigenvertrieb und zu 0,4 Mrd. Euro bzw. 9 % über die gewerbliche Spielvermittlung im Internet auf. Die Veranstalter, die über eine Sportwetterlaubnis verfügen, tragen mit einem Umsatzanteil von 1,4 Mrd. Euro bzw. 10% zum erlaubten Markt bei. Hingegen tragen die Veranstalter von virtuellen Automaten und Online-Poker (mit Erlaubnis & Interim) im ersten vollen Jahr der Erlaubnisfähigkeit bereits mit 0,9 Mrd. Euro bzw. 7 % zum erlaubten Markt bei.

Der Anteil der Spielbanken am erlaubten Markt bemisst sich auf 1,1 Mrd. Euro bzw. 8 %, wobei davon das Große Spiel 13% und das Kleine Spiel 87 % ausmachen. Die Klassen-, Sozial- und Sparlotterien, die neben den Lotterien des DLTB existieren, kommen gemeinsam mit einem Volumen von rd. 1,1 Mrd. Euro auf einen Marktanteil von 9 %. Das Segment Pferdewetten hat dagegen mit rund 45 Mio. Euro lediglich einen Anteil von 0,3% am erlaubten Markt. Veranstalter von Online-Casinospielen in der Zuständigkeit der Länder waren im Jahr 2022 nicht am Markt vertreten. Teilt man den Markt nach den drei Kategorien auf, dann kommen auf die Schnellen Spiele 51%, auf Lotterien 39% und auf Wetten 10%. Der Marktanteil der Anbieter für die die GGL zuständig ist, beträgt im Jahr 2022 rund. 3,5 Mrd. Euro bzw. 26%. Das Kreisdiagramm in der Abbildung 4 illustriert die Aufteilung des erlaubten Glücksspielmarktes nochmals graphisch.

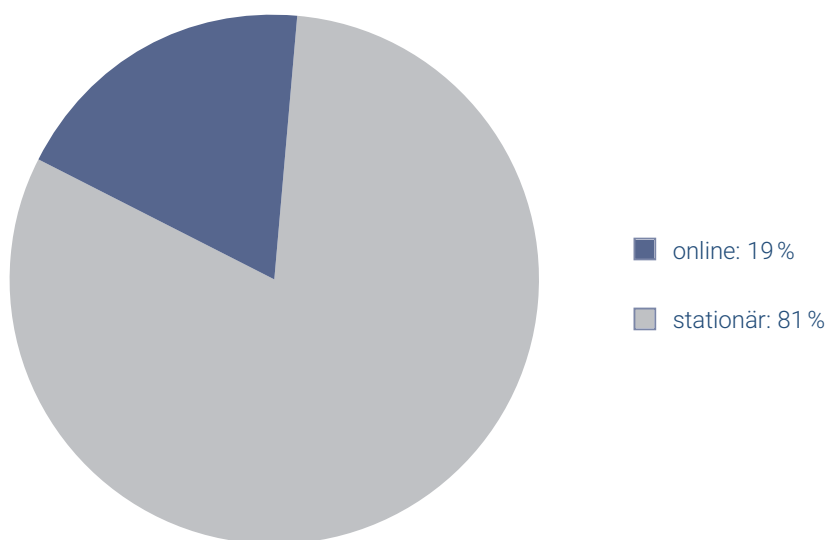
Abbildung 4: Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022, unterteilt nach Segmenten
Bruttospielerträge: 13,4 Mrd. Euro



- Lotterien des DLTB
 (Annahmestellen & Eigenvertrieb): 3,7 Mrd. Euro
- ländereinheitlich in Zuständigkeit der GGL: 3,5 Mrd. Euro
- Geldspielgeräte in Spielhallen/Gaststätten: 4,8 Mrd. Euro
- Spielbanken: 1,1 Mrd. Euro
- Sparlotterien: 0,3 Mrd. Euro
- Pferdewetten (stationär): 0,1 Mrd. Euro

Unterteilt man das Volumen des erlaubten deutschen Glücksspielmarktes nach dem Vertrieb, dann entfielen 10,8 Mrd. Euro bzw. 81 % auf den stationären Verkauf und 2,6 Mrd. Euro bzw. 19 % auf den Online-Vertrieb. Gegenüber der Vergleichsperiode des letzten Jahres ist der Marktanteil des stationären Vertriebes um 3,0 Mrd. Euro (+38 %) und der Marktanteil des Online-Vertriebes um 0,3 Mrd. Euro (+14 %) gestiegen. Der Zuwachs im stationären Vertrieb resultiert dabei zum großen Teil aus der teilweisen Aufhebung der Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie aus den Vorjahren. Der Anteil der Anbieter für die die GGL zuständig ist, beträgt am Online-Markt rund 2,0 Mrd. Euro bzw. 79%. Nennenswerte Marktanteile im Online-Vertrieb haben die Landeslotteriegesellschaften des DLTB, gewerblichen Spielvermittler, Soziallotterien, Sportwettveranstalter und seit 2022 erstmals auch die Veranstalter von virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker. Die staatlichen Lotterien setzten im Internet Bruttospielerträge in Höhe von 0,9 Mrd. Euro (+11 % gegenüber 2021) um. Davon trugen die staatlichen Veranstalter 0,55 Mrd. Euro (+12 %) und die neun gewerblichen Spielvermittler 0,35 Mrd. Euro (+13 %) bei. Virtuelle Automaten Spiele und Online-Poker konnten im Jahr 2022 zum ersten Mal erfasst werden und hatten Internetumsätze von 0,9 Mrd. Euro. Veranstalter von Sportwetten nahmen 2022, wie bereits im Jahr davor, im Internet insgesamt 0,4 Mrd. Euro ein. Danach folgen Soziallotterien mit Bruttospielerträge in Höhe von 0,31 Mrd. Euro (+13 %). Die Abbildung 5 veranschaulicht die Aufteilung des erlaubten deutschen Glücksspielmarktes in stationären und Online-Vertrieb und gibt das Verhältnis von 81 % / 19 % nochmals graphisch wieder.

Abbildung 5: Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022
Bruttospielerträge: 13,4 Mrd. Euro



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Anbieter- und Vertriebsstruktur

Neben dem Marktvolumen lässt sich der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt auch in Bezug auf die Anbieter- und Vertriebsstruktur messen. Nachstehend sind in den Übersichten 1 und 2 die Anzahl der Anbieter mit einer Erlaubnis bzw. mit einer potentiellen Erlaubnis (Interim) sowie der Umfang der Vertriebswege für die einzelnen Glücksspielsegmente zusammengefasst.

Anbieter mit einer Erlaubnis

- Casinospiele: 18 Spielbankenbankgesellschaften mit 70 Spielbankstandorte

- Geldspielgeräte: rund 5.000 gewerbliche Automatenaufsteller in rd. 8.500 Spielhallen

- Staatliche Lotterien: 16 Landeslotteriegesellschaften (davon 16 online) mit rund 21.000 Annahmestellen

- Klassenlotterien: GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder mit 44 Lotterieeeinnehmer (davon 3 online)

- Soziallotterien: 6 aktive Soziallotteriegesellschaften (davon 6 online)

- Sparlotterien: 30 Lotterieträger der Banken und Sparkassen (davon 22 online)

- Gewerbliche Spielvermittlung: 8 aktive Spielvermittler von Lotterien im Internet

- Pferdewetten: 39 aktive Rennvereine mit Totalisator, 35 Buchmacher (davon 6 online)

- Sportwetten: 31 aktive Veranstalter (davon 20 online / 9 hybrid / 2 stationär) mit rund 1.500 Wettvermittlungsstellen

- Virtuelle Automaten Spiele: 22 Veranstalter

- Online-Poker: 3 Veranstalter

- Online-Casinospiele: –

Anbieter mit einer potentiellen Erlaubnis (Interim):

- Sportwetten: 1 Veranstalter (online)

- Virtuelle Automaten Spiele: 12 Veranstalter

- Online-Poker: 2 Veranstalter

7.3 Der unerlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022

Neben dem Markt für erlaubte Glücksspiele existieren in Deutschland auch weiterhin unerlaubte Glücksspiele. In diesem Bericht werden dabei ausschließlich unerlaubte Glücksspiele im Internet betrachtet. Der unerlaubte bzw. illegale Online-Glücksspielmarkt beinhaltet die folgenden Segmente:

- Sportwetten,
- Virtuelle Automaten Spiele,
- Online-Poker,
- Online-Casinospiele,
- Zweitlotterien und
- weitere Glücksspiele gemäß § 3 Abs. 1 GlüStV 2021.

Zu den Angeboten des unerlaubten Marktes zählen erlaubnisfähige Glücksspielformen, für die die Anbieter über keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde verfügen, obwohl eine solche erforderlich ist, sowie nicht erlaubnisfähige Angebote, für die auch keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde erteilt werden kann. Es ist zu beachten, dass die illegalen Veranstalter von virtuellen Automaten- und

Online-Casinospielen in der Regel beide Glücksspielformen gleichzeitig anbieten. Aus diesem Grund erfolgt die Darstellung dieser beiden Segmente zusammengefasst. Darüber hinaus bieten viele illegale Online-Glücksspielveranstalter daneben auch Sportwetten und im immer geringer werdenden Maße auch Pokerspiele an. Diese Anbieter sind 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.

Hingegen befinden sich unerlaubte Glücksspiele im stationären Vertrieb: zum einen illegale Sportwetten in nicht erlaubten Wettvermittlungsstellen oder außerhalb davon, zum anderen Geldspielgeräte und andere ordnungswidrige Spielmedien in der so genannten illegalen Sekundäraufstellung, z.B. Sportbistros, Scheinspielhallen, Spielcafés etc. Das Ausmaß dieser unerlaubten Glücksspiele im stationären Bereich wird in diesem Bericht nicht behandelt.

Im Jahr 2022 konnten insgesamt 843 deutschsprachige Internetseiten mit Glücksspielen von 207 Veranstaltern ohne Erlaubnis von einer deutschen Behörde festgestellt werden. In der Vergleichsperiode des letzten Jahres wurden 845 Internetseiten von 265 Veranstaltern beobachtet. In der nachstehenden Tabelle 7 sind die wesentlichen Daten zum Umfang des illegalen Glücksspielmarktes im Internet für das Jahr 2022 zusammengefasst.

Tabelle 7: Der unerlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022

Glücksspiel- formen	Online					unterteilt nach				
	Sportwetten	Casinospiele / virtuelle Auto- matenspiele	Poker	Zweitlotterien	Gesamt	Herkunft			Mehrfachangebote	
						EU	NON EU	unbe- kannt	Genera- listen	Spezia- listen
Anzahl von Veranstaltern ¹	91	192	15	14	207	37	147	23	136	71
Anzahl von deutsch- sprachigen Internetseiten ²	199	804	16	28	843					
Bruttospiel- erträge (BSE)	300 – 500 Mio. Euro									

Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Stand: Dezember 2022

¹ Anbieter mit Sitz/Erlaubnis im/aus dem Ausland, z.B. Malta, Zypern, Alderney, Isle of Man, Belize, Costa Rica, Curaçao u.ä.

Anmerkungen: Die Anzahl der Veranstalter und Internetseiten enthält teilweise Mehrfachzählungen zwischen den Segmenten und soll deshalb nicht addiert werden. Die Anzahl der Internetseiten von Zweitlotterien enthält auch Angebote von so genannten Lotterie-Kurierdiensten, jedoch nicht die Angebote von Online-Sofortlotterien, z.B. Rubbellose, Instant Games etc. im Internet. Die Anzahl der Internetseiten dieser Angebote ist im Segment Online-Casinospiele / virtuelle Automaten Spiele enthalten.

Der Tabelle 7 ist zu entnehmen, dass von 207 illegalen Veranstaltern, 136 als Generalisten, da sie jeweils mehr als eine Glücksspielform anbieten und 71 als Spezialisten, da sie nur jeweils eine Glücksspielform anbieten, bezeichnet werden können. Des Weiteren werden die Internetseiten von 37 Veranstaltern aus einem Mitgliedsland der EU bzw. 147 Veranstaltern aus einem Land außerhalb der EU (davon 132 aus Curacao) angeboten. Im Gegensatz dazu konnten 23 Veranstalter keinem Land zugeordnet werden. Darüber hinaus geht aus der Tabelle hervor, dass von 843 beobachteten Internetseiten insgesamt 804 virtuelle Automatenspiele und Online-Casinospiele beinhalten. Auf weiteren 199 Internetseiten werden Sportwetten angeboten, wobei sich auf diesen beinahe zur Gänze ebenfalls virtuelle Automatenspiele und Online-Casinospiele aufrufen lassen. Hingegen sind Internetseiten mit unerlaubten Online-Pokerspielen nur noch im geringen Maße aufzufinden. Da diese Segmente die illegalen Angebote bilden und es zu den Volumina im Gegensatz zu den legalen Angeboten nur vereinzelt Dokumentation seitens der Anbieter für den deutschen Markt gibt, müssen die Bruttospielerträge geschätzt werden. Mittels verschiedener Daten zu den Besucheraktivitäten der erfassten Seiten sowie bekannten Referenzwerten für die durchschnittlichen Umsätze der einzelnen Glücksspielformen lässt sich die Höhe des unerlaubten Marktes (Schwarzmarkt) ansatzweise schätzen. Es wird davon ausgegangen, dass die erfassten illegalen Internetseiten ein Marktvolumen zwischen 300 und 500 Mio. Euro ausmachen, wobei diese hauptsächlich aus den Segmenten illegale Zweitlotterien, Online-Casinospiele, virtuelle Automatenspiele und Sportwetten generiert werden. Dies entspricht rund 2 % bis 4 % des erlaubten Marktes. An dieser Stelle ist es noch wichtig zu erwähnen, dass es sich beim unerlaubten Markt um einen sehr dynamischen Bereich handelt, in dem sich die Erreichbarkeit von bzw. die Spielbarkeit auf illegalen Internetseiten ständig (auch kurzfristig) ändern kann. Aus diesem Grund handelt es sich bei der Analyse des unerlaubten Marktes um eine Bestandsaufnahme für den angegebenen Zeitraum. Die Marktbeobachtung wird hierzu in den nächsten Jahren fortgesetzt. Eine Veröffentlichung von ausführlichen Analysen zum illegalen Markt ist für Herbst 2023 geplant.

Die Erkenntnisse aus der Marktbeobachtung, insbesondere Informationen zu den Veranstaltern und Internetseiten fließen direkt in die Bekämpfung illegalen Glücksspiels ein, vgl. Kapitel 5. Nachstehend wird die Vorgehensweise bei der Bekämpfung illegalen Glücksspiels kurz skizziert und auf die Feststellung und Überprüfung der Internetseiten sowie die gesetzlichen Maßnahmen gegen die Veranstalter eingegangen.

Identifizierung von illegalem Glücksspiel im Internet:

- Meldungen von SpielerInnen, z. B. über Hinweisgebersystem auf der Internetseite GGL,
- Meldungen von anderen Glücksspielbehörden, z. B. der Länder,
- Meldungen von Anbietern mit einer Erlaubnis und
- Marktbeobachtung.

Überprüfung von illegalem Glücksspiel im Internet:

- auf einer Internetseite Glücksspiele gemäß der Definition § 3 Abs. 1 GlüStV 2021 angeboten werden,
- der Anbieter über keine Erlaubnis einer deutschen Behörde verfügt,
- die Internetseite in Deutschland aufgerufen werden kann und
- eine Registrierung/Einzahlung/Spieleröffnung von Deutschland aus möglich ist.

Maßnahmen zur Bekämpfung von illegalem Glücksspiel im Internet:

- die Einleitung von Untersagungsverfahren inkl. Zwangsgeldfestsetzungen,
.....
- die Meldung möglicher Strafbarkeiten nach §§ 284 f. StGB an die Staatsanwaltschaften,
.....
- die Einleitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren,
.....
- die Meldung von möglichen Steuertatbeständen an das Finanzamt,
.....
- die Meldung von möglichen Geldwäschetatbeständen,
.....
- Zahlungsuntersagung gegen Finanzdienstleister, das sog. Payment-Blocking,
.....
- Netzsperrern gegenüber Zugangsvermittlern, das sog. IP-Blocking.

Seit der Gründung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder im Juli 2021 sind der GGL über 60 Medienanfragen gestellt worden. Von Beginn an war das mediale Interesse an der neuen Behörde hoch, insbesondere Fachmedien und überregionale Tageszeitungen stellten Nachfragen. Der Fokus der Medienvertreter und Medienvertreterinnen lag anfangs überwiegend auf dem Aufbau der neu zu errichtenden Behörde in der Saalestadt Halle. Mit dem Übergang der Verantwortung für die Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote zum 01.07.2022 verlagerte sich der Schwerpunkt der Anfragen dann auf das Vorgehen und erste Erfolge der GGL bezüglich dieser neuen Aufgabe. Präsent war die Aufgabenübernahme sowohl in den Fachmedien als auch in überregionalen Tagesmedien. Die Mehrheit der Medienanfragen und -nachfragen seit Juli 2022 basierten auf den proaktiven Veröffentlichungen der GGL. Mit dem Launch des GGL-Internetauftritts zum 01.02.2022 lassen sich Pressearbeit und News der GGL zusätzlich über die Webseite streuen. Seit Juli 2021 sind insgesamt 16 Pressemitteilungen veröffentlicht worden. Der Internetauftritt wurde zum 01.01.2023 überarbeitet und um alle Themengebiete der vollumfänglichen Zuständigkeit der GGL erweitert.

Pressestimmen

01.07.2021 – Zeit Online

Neue Behörde in Halle soll Online-Glücksspiel überwachen

Der neue Glücksspielstaatsvertrag ist am Donnerstag bundesweit in Kraft getreten. Die Behörde, die von Halle aus die Einhaltung der Regelungen überwachen soll, übernimmt im kommenden Jahr erste Aufgaben. Bis dahin werden diese unter den Ländern aufgeteilt. Am 1. Juli 2022 sollte die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder erste Aufgaben übernehmen, den Großteil nehme sie dann zum 1. Januar 2023 mit geplant rund 110 Beschäftigten wahr, wie das Innenministerium in Magdeburg auf Nachfrage mitteilte.

Glücksspiele: Neue Behörde in Halle soll Online-Glücksspiel überwachen | ZEIT ONLINE

01.02.2022 – Süddeutsche Zeitung

Deutschland, Zockerland

Auf der (GGL) liegen große Hoffnungen, nicht zuletzt in der Industrie. Man habe es mit einem riesigen Schwarzmarkt zu tun gehabt, „bei dem die meisten Verbraucher gar nicht wussten, dass es sich um illegale Angebote handelte“, sagte Georg Stecker, Chef des Dachverbands der deutschen Automatenwirtschaft. „Damit das in Zukunft anders ist, muss die neue Behörde stark werden.“

Online-Casinos: Warum es noch immer keine Lizenzen gibt – Wirtschaft – SZ.de (sueddeutsche.de)

08.07.2022 – n-tv.de

Horrende Zwangsgelder möglich: Glücksspielbehörde rechnet mit Hunderten Verfahren

Seit 1. Juli bekämpft die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder illegales Zocken im Internet. Und sie ist direkt aktiv, geht gegen die ersten Anbieter bereits vor. Ein Unternehmen wehrt sich gegen Sperrandrohungen und verweist auf fehlende Rechtsurteile. Die neue Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder erwartet künftig jährlich eine dreistellige Zahl von Verfahren gegen Anbieter illegalen Glücksspiels im Internet. Die ersten Schreiben an größere illegale Anbieter seien bereits versendet worden, teilte die Behörde in Halle mit. Priorität hätten besonders große und bekannte Anbieter, die stark werben.

Horrende Zwangsgelder möglich: Glücksspielbehörde rechnet mit Hunderten Verfahren – n-tv.de

07.10.2022 – Frankfurter Allgemeine Zeitung

Glücksspielbranche diskutiert Bekämpfung des Schwarzmarktes. Regulierungsvorstöße nachbesserungsbedürftig

In Curaçao klopfen sich die Anbieter von Onlineglücksspielen auf die Schenkel und prostern sich mit Champagner zu. So lautet zumindestEinen Effizienzgewinn erhoffen sich alle Seiten von der Einrichtung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder...

Glücksspielbranche diskutiert Bekämpfung des Schwarzmarktes, F.A.Z.-Archiv (faz.net)

20.12.2022 – n-tv.de

Glücksspielbehörde der Länder nimmt Anbieter ins Visier

Die Abkürzung GGL dürfte zukünftig öfter in den Medien auftauchen. Es ist die Abkürzung für die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, die am 1. Januar 2023 in Halle ihre Arbeit aufnimmt. Die GGL wird den deutschen Glücksspielmarkt regulieren, indem sie länderübergreifende Glücksspielangebote prüft und genehmigt. Die Expertinnen und Experten sollen dafür sorgen, dass die erlaubten Anbieter die strengen Regeln auch zum Schutz der Spieler vor Sucht und Manipulation einhalten. So richtig offiziell geht es erst ab dem neuen Jahr los, aber ausgeruht wird sich in der neuen Behörde nicht mehr: "Das operative Geschäft geht jetzt los", sagte Vorstand Benjamin Schwanke bei einer Pressekonferenz. Rund 110 Mitarbeitende sollen der neuen Behörde angehören, darunter IT-Spezialisten und Juristen. Zum Start sind es 70 Beschäftigte, sagte Vorstand Ronald Benter. Erste Ergebnisse liegen auch schon vor: Rund 3500 Spiele wurden den Angaben zufolge auf ihre Rechtmäßigkeit einzeln überprüft. Das betraf vor allem Online-Poker und virtuelle Automatenspiele. In 25 Fällen wurde seitens des Landesverwaltungsamtes Strafanzeige wegen des Verdachts der unerlaubten Veranstaltung eines Glücksspiels bei der Staatsanwaltschaft erstattet. Zudem gab es 285 Strafanzeigen wegen Beteiligung am illegalen Glücksspiel, 287 wegen der illegalen Veranstaltung einer Lotterie oder Ausspielung, heißt es zur Bilanz.

Der Tag: Glücksspielbehörde der Länder nimmt Anbieter ins Visier – n-tv.de

Um die Schlagkraft der GGL weiter auszubauen soll der personelle Aufbau der Behörde in 2023 abgeschlossen, und das Expertenwissen weiter ausgebaut werden. Arbeitsabläufe der neuen Behörde müssen gefestigt und optimiert werden. Um das Vorgehen der GGL auf Basis von Daten und Fakten gut zu steuern und Erfolge messbar zu machen, wird ein Berichtswesen mit Marktkennzahlen, Kennzahlen aus der Aufsichtstätigkeit und der Bekämpfung des illegalen Glücksspiels sowie Kennzahlen aus dem LUGAS System aufgesetzt.

Operatives Ziel der GGL in 2023 ist es, alle Erlaubnisverfahren inklusive der Spiele- und Wettprüfung abzuschließen und damit einen attraktiven legalen Glücksspielmarkt zu schaffen. Wenn gravierende Verstöße festgestellt werden, wird die GGL Erlaubnisse auch wieder entziehen. Es sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Anbieter sichergestellt werden. Erklärtes Ziel der GGL ist es dafür zu sorgen, dass sich das Geschäftsmodell, illegales bzw. nicht regelkonformes Glücksspiel im Internet anzubieten, langfristig nicht lohnt.

Bei der Bekämpfung illegalen Glücksspiels soll der eingeschlagene Weg des konsequenten Einsatzes aller Vollzugsinstrumente fortgesetzt werden. Beim Instrument des Payment-Blockings wird die Zusammenarbeit mit den Zahlungsdienstleistern weiter ausgebaut. Im Bereich des IP-Blockings bleiben entsprechende Gerichtsentscheidungen abzuwarten.

Langfristiges Ziel ist es, das Handeln der GGL als rechtskonform zu bestätigen. Die anhängigen Verfahren sollen zügig geklärt werden, damit der Rechtsrahmen durch die GGL vollzogen werden kann. Die Behörde will sich als zentraler Ansprechpartner für alle Interessengruppen weiter etablieren. Eine Herausforderung dabei ist die absehbar zunehmende Anzahl von Anfragen an die Behörde. Der Aufbau und die Weiterentwicklung eines gut funktionierenden und automatisierten Anfragemanagements ist eine wesentliche Aufgabe für 2023.

Ein weiteres Thema für 2023 ist es, die Öffentlichkeit (Verbraucher, Werbeunternehmen, Presse) besser über Glücksspiel im Internet aufzuklären und beispielsweise Transparenz darüber herzustellen, welche Spielerschutzmaßnahmen durch die Anbieter einzuhalten sind und wie erkannt werden kann, ob es sich bei einem Anbieter um ein legales Glücksspielangebot handelt.

Hinsichtlich der Überprüfung der im GlüStV 2021 festgesetzten Rahmenbedingungen wird die GGL das Evaluationsverfahren und den Ende 2023 geplanten Zwischenbericht fachlich begleiten und erste Anregungen zur Weiterentwicklung des GlüStV 2021 konstruktiv einbringen.

Insgesamt geht der Vorstand von einer positiven Fortentwicklung der GGL aus.



Kontakt

Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder
Anstalt des öffentlichen Rechts

Hansering 15
06108 Halle (Saale)

Telefon: +49 345 52352 0
E-Mail: info@gluecksspiel-behoerde.de