



## Staatsvertrag

zur

Neuregulierung des Glücksspielwesens in  
Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021)



---

Zwischenbericht der Länder zur Evaluation  
gemäß § 32 GlüStV 2021

---

Stand: 31. Januar 2024

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>1. Einleitung</b> .....	6
1.1 Umfang der Zwischenevaluation.....	6
1.2 Methodik.....	7
<b>2. Ausgewählte allgemeine Vorschriften</b> .....	8
2.1 Erreichung der staatsvertraglichen Ziele (§ 1) .....	8
2.1.1 Einleitung.....	8
2.1.2 Ziel der Kanalisierung (§ 1 Satz 1 Nr. 2) .....	9
2.1.2.1 Aufteilung des Glücksspielmarktes .....	9
2.1.2.2 Umfang des deutschen Glücksspielmarktes .....	10
2.1.2.2.1 Berechnungsgrundlagen.....	10
2.1.2.2.2 Marktvolumen .....	10
2.1.2.2.3 Weitere Informationen zum erlaubten Markt .....	12
2.1.2.2.4 Weitere Erläuterungen zum unerlaubten Markt.....	15
2.1.2.2.4.1 Unerlaubte Angebotsformen .....	15
2.1.2.2.4.2 Berechnung des Marktvolumens bei Glücksspielen im Internet .....	16
2.1.2.3 Vorläufige Bewertung .....	17
2.1.3 Auswirkung des Glücksspiels auf die Spielenden (§ 1 Satz 1 Nr. 1 und 3).....	18
2.1.3.1 Ausgangslage.....	18
2.1.3.2. Erste Erfahrungswerte .....	18
2.1.3.3. Verdichtung der Erfahrungswerte .....	19
2.2 Besondere Erlaubnisvoraussetzungen für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele (§§ 4a bis 4d) .....	20
2.2.1 Einleitung.....	20
2.2.2 Umsetzung .....	21
2.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	21
2.3 Werbung (§ 5) .....	23
2.3.1 Einleitung.....	23
2.3.2 Entwicklung der Werbeausgaben am deutschen Glücksspielmarkt .....	24
2.3.3 Umsetzung .....	27
2.3.4 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	28
2.4 Spezifische Vorgaben Glücksspiele im Internet (§§ 6a bis 6j).....	30
2.4.1 Einleitung.....	30
2.4.2 Länderübergreifendes Glücksspielaufsichtssystem (LUGAS) .....	32
2.4.2.1 Einleitung.....	32
2.4.2.2 Umsetzung .....	33

2.4.2.2.1 Zentraldateien.....	33
2.4.2.2.2 Auswertesystem .....	33
2.4.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	34
2.4.3 Das anbieter- und spielformübergreifende Einzahlungslimit .....	34
2.4.3.1 Einleitung.....	34
2.4.3.2 Umsetzung .....	34
2.4.3.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	35
2.4.4. Das Verbot des parallelen Spiels (§ 6h).....	35
2.4.4.1 Einleitung.....	35
2.4.4.2 Umsetzung .....	36
2.4.4.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	36
2.4.5 Das Monitoring zur Spielsuchtfrüherkennung (§ 6i) .....	36
2.4.5.1 Einleitung.....	36
2.4.5.2 Umsetzung .....	36
2.4.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	37
2.5 Sozialkonzept, Aufklärung (§§ 6, 7) .....	38
2.5.1 Einleitung.....	38
2.5.2 Umsetzung .....	39
2.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	39
2.6 Spielersperrsystem (§§ 8 bis 8d) .....	39
2.6.1 Einleitung.....	39
2.6.2 Umsetzung .....	41
2.6.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	42
2.7 Vorschriften zur Glücksspielaufsicht (§§ 9, 9a) .....	44
2.7.1 Glücksspielaufsicht (§ 9).....	44
2.7.1.1 Einleitung.....	44
2.7.1.2 Zahlungsunterbindung .....	45
2.7.1.2.1 Einleitung.....	45
2.7.1.2.2 Umsetzung .....	46
2.7.1.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	47
2.7.1.3 Netzsperrren .....	48
2.7.1.3.1 Einleitung.....	48
2.7.1.3.2 Umsetzung .....	49
2.7.1.3.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	49
2.7.1.4 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf zu § 9 .....	50
2.7.2 Ländereinheitliche Verfahren (§ 9a).....	51
2.7.2.1 Einleitung.....	52
2.7.2.2 Umsetzung .....	52

2.7.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	52
2.8 Vorschriften zum Fachbeirat Glücksspiel.....	53
<b>3 Spezifische Vorschriften zu den einzelnen Glücksspielformen.....</b>	<b>54</b>
3.1 Lotterien im Veranstaltungsmonopol (§ 10 Abs. 1 bis 3).....	54
3.1.1 Angebote im Deutschen Lotto- und Totoblock.....	54
3.1.2 Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL).....	54
3.2 Lotterien nach dem Dritten Abschnitt (§§ 12 bis 17).....	55
3.2.1 Einleitung.....	55
3.2.2 Umsetzung.....	55
3.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	56
3.3 Gewerbliche Spielvermittlung (§ 19).....	56
3.4 Sportwetten.....	57
3.4.1 Veranstaltung von Sportwetten.....	57
3.4.1.1 Einleitung.....	57
3.4.1.2 Umsetzung.....	59
3.4.1.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	61
3.4.2 Vermittlung von Sportwetten (§ 21a).....	62
3.4.2.1 Einleitung.....	62
3.4.2.2 Umsetzung.....	63
3.4.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	64
3.5 Virtuelle Automaten Spiele (§ 22a).....	64
3.5.1 Einleitung.....	64
3.5.2 Umsetzung.....	65
3.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	66
3.6 Online-Poker (§ 22b).....	67
3.6.1 Einleitung.....	67
3.6.2 Umsetzung.....	67
3.6.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	68
3.7 Online-Casinospiele (§ 22c).....	68
3.7.1 Einleitung.....	68
3.7.2 Umsetzung.....	69
3.7.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	69
3.8 Spielhallen (§§ 24 bis 26).....	69
3.8.1 Einleitung.....	69
3.8.2 Umsetzung.....	70
3.8.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	70
3.9 Pferdewetten im Internet (§ 27).....	71

<b>4. Vorschriften zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder .....</b>	<b>73</b>
4.1 Einleitung .....	73
4.2 Umsetzung .....	74
4.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	75
<b>5. Zusammenfassung zum identifizierten dringenden Handlungsbedarf.....</b>	<b>76</b>

# 1. Einleitung

---

## 1.1 Umfang der Zwischenevaluation

Gemäß § 32 GlüStV 2021<sup>1</sup> sind die Auswirkungen des GlüStV 2021, insbesondere auch der Vorgaben für das Internetglücksspiel oder der Voraussetzungen für bestimmte Veranstaltungserlaubnisse, auf die Entwicklung der Glücksspielmärkte von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) und des Fachbeirates zu evaluieren. Entsprechend den Erläuterungen zum GlüStV 2021 dient die Evaluierung dazu, die Erreichung der Ziele des § 1 durch die Regelungsmechanismen des Staatsvertrages zu überprüfen, etwaige Fehlentwicklungen zu benennen und möglichen Änderungsbedarf zur besseren Erreichung der Ziele zu erkennen. Vorliegender erster Zwischenbericht zum 31. Dezember 2023 soll aufzeigen, wie alle Neuerungen angelaufen sind und die Benennung etwaigen *dringenden Handlungsbedarfs* ermöglichen. Der zusammenfassende Bericht ist zum 31. Dezember 2026 und dann alle fünf Jahre vorzulegen. Zur Umsetzung dieses Auftrages haben die Länder die schon unter vorangegangenen Staatsverträgen aktive länderoffene AG Evaluierung reaktiviert, welche unter Beteiligung der vorgenannten Institutionen entsprechende Erhebungen durchführt und entsprechende Berichtsentwürfe erstellt.

Der GlüStV 2021 wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2023 bereits zum ersten Mal geändert. Gegenstand der Änderung war hierbei ein Verzicht auf die Verlagerung des Spielersperrsystems (OASIS) an die GGL nach Ablauf der Übergangsphase gemäß § 27p am 1. Januar 2023.

Zur organisatorischen Unterstützung der Umsetzung des GlüStV 2021 schlossen die Länder ergänzende Verwaltungsvereinbarungen ab. Das gemäß § 27c Abs. 6 abgeschlossene GGL-Finanzierungsabkommen beschäftigt sich vor allem mit Fragen des Verfahrens der Aufstellung der Wirtschaftspläne der GGL sowie deren Abrechnung und der sonstigen gegenseitigen Kostenerstattungen im Zusammenhang mit dem Betrieb der GGL. Die Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag 2021 beschäftigte sich zunächst, wie ihre Vorgängerregelungen, mit ausführenden Vorschriften zur Arbeit des Glücksspielkollegiums sowie mit den Details der Finanzierung der länder einheitlichen

---

<sup>1</sup> Bei Paragraphen ohne Gesetzesangabe handelt es sich um solche des GlüStV 2021.

Verfahren/zentralen Zuständigkeiten. Da das Glücksspielkollegium gemäß § 27p mit Ablauf des 31. Dezember 2022 aufgelöst wurde, durch die o. g. Staatsvertragsänderung jedoch zumindest in Bezug auf das Spielersperrsystem auch weiterhin eine Finanzierungsregelung für Verfahren außerhalb der GGL benötigt wurde, erfolgte mit Wirkung zum 1. Januar 2023 eine Neufassung dieser Verwaltungsvereinbarung. Sie enthält, neben der vorgenannten Finanzierungsregelung, insbesondere noch organisatorische Vereinbarungen zu den Gremien des Fach- und des Sportbeirates sowie Absprachen der Länder zur Zusammenarbeit außerhalb der GGL-Verfahren.

Der Fachbeirat Glücksspiel hat sich in den vorliegenden Evaluierungsprozess eingebracht und insbesondere auch im Bereich der Identifizierung von geeigneten Studienthemen zur Begleitung der weiteren Evaluierung erhebliche Unterstützung geleistet. Der Fachbeirat hat für diesen Zwischenbericht zudem Stellungnahmen zu einzelnen Regelungen abgegeben, die dort jeweils dargestellt werden.

## **1.2 Methodik**

Die Zwischenevaluation der Regelungen folgt der gesetzlichen Systematik im GlüStV 2021. Dem Evaluationsauftrag gemäß den dargestellten Erläuterungen zu § 32 folgend wird der GlüStV 2021 unter Beleuchtung ausgewählter Vorschriften, insbesondere unter Berücksichtigung der neuen Erlaubnismöglichkeiten (§§ 22a bis 22c) sowie der hierzu neu aufgenommenen Regelungen zum Glücksspiel im Internet (§§ 6a ff.) evaluiert. Hierbei werden ausschließlich die Bestimmungen des GlüStV 2021 herangezogen und der Fokus der Betrachtung jeweils entsprechend der Relevanz einzelner Regelungen für die aufsichtsrechtliche Praxis gewählt. Folgewirkungen, welche sich ggf. aus anderen Bundes- und/oder Landesgesetzen ergeben – hier sind insbesondere das Rennwett- und Lotteriegesetz (RennwettLottG), die Spielverordnung sowie die Ausführungsgesetze der Länder zu nennen – sind nicht Gegenstand der Betrachtungen.

Sämtliche der im Zwischenbericht dargestellten Daten beziehen sich auf den Stichtag 30. November 2023, sofern nicht anderweitig ausgewiesen.

## **2. Ausgewählte allgemeine Vorschriften**

---

### **2.1 Erreichung der staatsvertraglichen Ziele (§ 1)**

#### **2.1.1 Einleitung**

Im Fokus der Zwischenevaluierung stehen insbesondere die staatsvertraglichen Ziele aus § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 (Gesundheitsschutz, Kanalisierung, Spieler- und Jugendschutz). Untersucht wird, ob die Regelungen des GlüStV 2021 zur Erreichung dieser Ziele geeignet und förderlich sind. Nachfolgend wird das Ziel der Kanalisierung beleuchtet. Die weiteren Ziele werden inzident bei den einzelnen Vorschriften behandelt.

Die staatsvertraglichen Ziele in § 1 Satz 1 wurden aus dem GlüStV 2012 unverändert übernommen. Kernziele sind weiterhin die Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht (Nr. 1), die Kanalisierung in ein begrenztes Glücksspielangebot sowie die Bekämpfung des Schwarzmarktes (Nr. 2), die Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz (Nr. 3), die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebs und die Kriminalitätsbekämpfung (Nr. 4) sowie die Vorbeugung vor den Gefahren für die Integrität des Sports (Nr. 5). Diese Ziele sind nach wie vor gleichrangig.

Ungeachtet des bestehenden weitgehenden Internetverbots nach Maßgabe des GlüStV 2012 hatte sich ein Schwarzmarkt im Internet gebildet, auf dem virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele angeboten und von Spielern nachgefragt wurden. Um die Ziele dieses Staatsvertrages künftig besser zu erreichen, sollen Erlaubnisse für die Veranstaltung von Online-Casinospielen, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker erteilt werden können, welche ein inhaltlich begrenztes Angebot dieser Spielformen ermöglichen. Hierdurch soll spielwilligen Personen, deren Nachfrage sich nicht in weniger gefährliche Spielformen kanalisieren lässt, eine weniger gefährliche Alternative zum bisherigen Schwarzmarkt geboten werden, in der Schutzmaßnahmen gegen Spielsucht, gegen Manipulationen und andere betrügerische Aktivitäten vorgeschrieben und durchzuführen sind, so dass ein kontrolliertes Spiel in geordneten Bahnen ermöglicht wird.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021, A. II. Seite 5.



Vor dem Hintergrund der nunmehr erfolgten Zulassung dieser Glücksspielarten sowie der erstmaligen Erteilung von Sportwetterlaubnissen sind die Regelungen des GlüStV 2021 insbesondere im Rahmen des ersten Evaluationsberichts 2026 dahingehend zu untersuchen, ob diese Legalisierung entsprechender Angebote zu einer Eindämmung des Schwarzmarktes geführt hat. In der Betrachtung muss dabei berücksichtigt werden, dass im GlüStV 2021 weitere rechtliche Maßnahmen für die Glücksspielaufsicht geschaffen wurden.

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 erhebt und analysiert im Rahmen dieser Aufgabe weiter die Daten der einzelnen Glücksspielsegmente. Die Ergebnisse werden regelmäßig in fortzuführenden Berichten zum deutschen Glücksspielmarkt (Jahresreport) zusammengestellt und publiziert.

## **2.1.2 Ziel der Kanalisierung (§ 1 Satz 1 Nr. 2)**

### **2.1.2.1 Aufteilung des Glücksspielmarktes**

Der deutsche Glücksspielmarkt lässt sich in einen erlaubten und einen unerlaubten Bereich aufteilen.

Dem erlaubten Markt sind alle erlaubnisfähigen Angebote zuzurechnen, für die die Anbieter eine Erlaubnis von einer deutschen Behörde besitzen. Ihm unterfallen Angebote der zwölf Segmente von erlaubnisfähigen Glücksspielformen nach Maßgabe des GlüStV 2021:

- Terrestrische Casinospiele (Großes und Kleines Spiel) in Spielbanken,
- Geldspielgeräte (GSG) der gewerblichen Automatenaufstellung,
- Staatliche Lotterien des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB),
- Staatliche Klassenlotterien,
- Soziallotterien,
- Sparlotterien (Lotterien des Gewinn- und PS-Sparens),
- Gewerbliche Spielvermittlung von Lotterien,
- Pferdewetten von Rennvereinen mit Totalisator und Buchmachern,
- Sportwetten,

- virtuelle Automatenspiele,
- Online-Poker und
- Online-Casinospiele.

Dem unerlaubten Markt unterfallen hingegen alle Angebote, deren Veranstalter über keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde verfügen.

## **2.1.2.2 Umfang des deutschen Glücksspielmarktes**

### **2.1.2.2.1 Berechnungsgrundlagen**

Die Darstellung des erlaubten Glücksspielmarktes folgt der bisherigen und dort erklärten Systematik der Jahresberichte der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Die Erhebung des erlaubten Marktes sowie die Berechnung des Marktvolumens basieren auf unterschiedlichen Datenquellen. Die Daten basieren auf den Angaben der Anbieter, der veröffentlichten Steuerstatistik sowie teilweise auf öffentlich zugänglichen anbieter- oder branchenspezifischen Erkenntnissen (z. B. aus Jahresabschlüssen der Anbieter).

Die Daten zum Volumen des unerlaubten Marktes basieren maßgeblich auf der Erfassung und Analyse der Besucheraktivitäten von unerlaubten Internetseiten, Angebotsanalysen von unerlaubten Anbietern und der Auswertung von Affiliate-Marketing-Netzwerken<sup>3</sup>. Diese Erhebungen und Analysen werden regelmäßig angepasst und weiterentwickelt.

Hinsichtlich der Berechnung des unerlaubten Marktes wird auf die Ausführungen unter 2.1.2.2.4.2 verwiesen.

### **2.1.2.2.2 Marktvolumen**

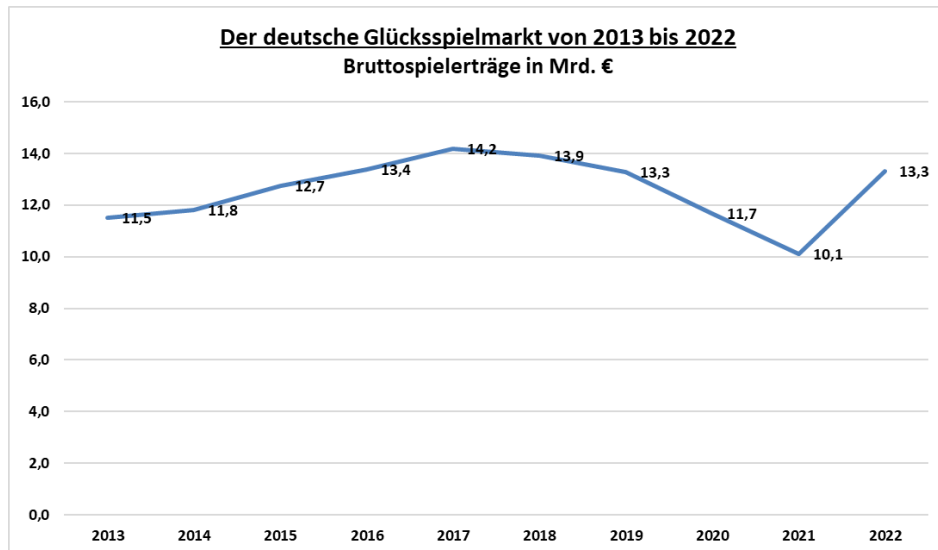
Der deutsche Glücksspielmarkt hatte im Jahr 2022, gemessen an den Bruttospielerträgen, ein Volumen von insgesamt 13,3 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr kommt dies einer Steigerung von rd. 3,2 Mrd. Euro (+32 %) gleich. Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes seit dem Jahr 2013. Es lässt sich erkennen, dass das Marktvolumen wieder auf das Niveau vor der COVID-19-Pandemie zurückgekehrt ist, welche in den Jahren 2020 und 2021 zu

---

<sup>3</sup> Ein Affiliate-Netzwerk ist eine Vermittlerplattform, die den Kontakt zwischen Werbekunden (Advertiser oder Merchants) und Werbepartnern (Affiliates oder Publisher) herstellt und koordiniert.

Einschränkungen im stationären Vertrieb, z. B. bei Spielbanken, Spielhallen, Wettvermittlungsstellen geführt hat.

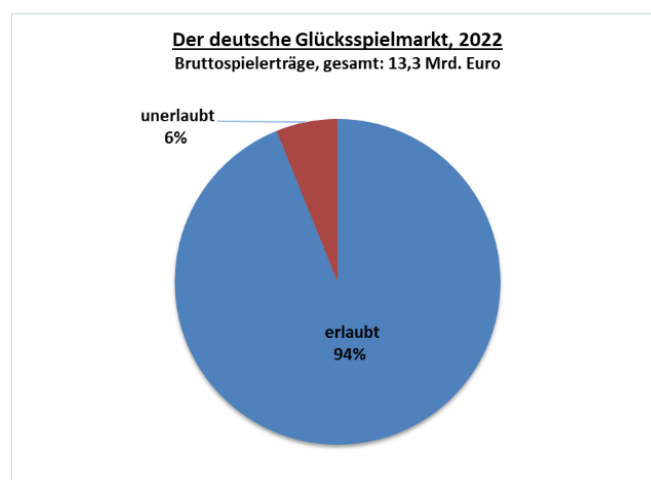
**Abbildung 1:** Der deutsche Glücksspielmarkt von 2013 bis 2022



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Von den gesamten Bruttospielerträgen in Höhe von 13,3 Mrd. Euro besaßen die erlaubten Veranstalter einen Anteil von 12,5 Mrd. Euro (94 %) und die unerlaubten Veranstalter einen Anteil von 0,8 Mrd. Euro (6 %). Im Jahr 2022 ist der erlaubte Markt um 3,1 Mrd. Euro (+34 %) und der unerlaubte Markt um 75 Mio. Euro (+10 %) gegenüber dem Jahr 2021 angewachsen. Die Abbildung 2 verdeutlicht die Aufteilung des deutschen Glücksspielmarktes in den erlaubten und unerlaubten Markt und gibt das Verhältnis im Jahr 2022 von 94 % zu 6 % nochmals graphisch wieder.

**Abbildung 2:** Der deutsche Glücksspielmarkt 2022



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Im Jahr 2021 lag das Verhältnis des erlaubten Marktes zum unerlaubten noch bei 93 % zu 7 %, was bedeutet, dass sich im Jahr 2022 ein Prozentpunkt des Marktes in Richtung erlaubter Markt verschoben hat.

### 2.1.2.2.3 Weitere Informationen zum erlaubten Markt

Um einen Eindruck zur Größenordnung der einzelnen Glücksspielformen im erlaubten Markt zu erhalten, sind nachstehend in der Tabelle 1 die Bruttospielerträge und davon anteilmäßig die Bruttospielerträge im Online-Vertrieb für die angeführten Glücksspielsegmente des erlaubten Marktes 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 1:** Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022

<b>Der deutsche Glücksspielmarkt 2022 - Erlaubter Markt</b>		
in Mrd. Euro		
	<b>Bruttospielerträge</b>	<b>davon online</b>
<b>Schnelle Spiele</b>		
Casinospiele in Spielbanken	1,1	-
Geldspielgeräte in Spielhallen/ Gaststätten	4,8	-
Virtuelle Automaten Spiele/Online-Poker	0,1	0,1
Online-Casinospiele	-	-
<b>Schnelle Spiele Gesamt</b>	<b>6,0</b>	<b>0,1</b>
<b>Lotterien</b>		
Lotterien des DLTB	4,1	0,9
Klassenlotterien	0,2	0,004
Soziallotterien	0,7	0,3
Sparlotterien	0,3	0,001
<b>Lotterien Gesamt</b>	<b>5,2</b>	<b>1,2</b>
<i>davon gewerbliche Spielvermittlung</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>
<b>Wetten</b>		
Sportwetten	1,3	0,4
Pferdewetten	0,04	0,03
<b>Wetten Gesamt</b>	<b>1,4</b>	<b>0,4</b>
<b>Glücksspielmarkt Gesamt</b>	<b>12,5</b>	<b>1,7</b>
<b>davon ländereinheitlich in Zuständigkeit der GGL</b>	<b>2,6</b>	<b>1,1</b>

Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Aus der Tabelle geht hervor, dass die Geldspielgeräte der gewerblichen Automatenaufstellung mit 4,8 Mrd. Euro (38 %) den größten Anteil am erlaubten Markt ausweisen. Die staatlichen Lotterien des DLTB besitzen einen Marktanteil von 4,1 Mrd. Euro (32 %). Diese teilen sich zu 3,7 Mrd. Euro (91 %) auf den Verkauf über die stationären Annahmestellen bzw. den Online-Eigenvertrieb und zu 0,4 Mrd. Euro (9 %) über die gewerbliche Spielvermittlung im Internet auf. Die Veranstalter mit einer Sportwetterlaubnis tragen mit Bruttospielerträgen von 1,3 Mrd. Euro (11%) zum erlaubten Markt bei. Der Anteil der Spielbanken am erlaubten Markt bemisst sich auf 1,1 Mrd. Euro (9 %), davon entfallen auf das Große Spiel<sup>4</sup> 13 % und auf das Kleine Spiel<sup>5</sup> 87 %. 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 rd. 40 Mio. Euro lediglich einen Anteil von 0,3 % am erlaubten Markt. Veranstalter von Online-Casinospielen waren im Jahr 2022 nicht am Markt vertreten.

Das Kreisdiagramm in der Abbildung 3 illustriert die Aufteilung des erlaubten Glücksspielmarktes nochmals graphisch.

**Abbildung 3:** Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

<sup>4</sup> Hierunter sind die klassischen Spielformen wie bspw. Roulette, Baccara und Black Jack zu verstehen.

<sup>5</sup> Dem Kleinen Spiel unterfällt das Automaten Spiel in Spielbanken.

Die Veranstalter von virtuellen Automaten­spielen und Online-Poker weisen im ersten vollen Jahr der Erlaubnisfähigkeit einen Marktanteil von 0,1 Mrd. Euro (0,4 %) auf. Im Vergleich zu Sportwetten ist der Anteil der erlaubten virtuellen Automaten­spiele und Online-Poker am deutschen Glücksspielmarkt noch vergleichsweise gering. Dies resultiert daraus, dass die Erlaubnisse im Beobachtungszeitraum unterjährig vergeben wurden und die jeweiligen Veranstalter im Jahr 2022 zum großen Teil trotz Antragstellung noch dem unerlaubten Markt zuzuordnen sind. Sofern man die Veranstalter dieser beiden Glücksspielarten bereits für das gesamte Jahr dem erlaubten Markt zuordnen würde, ergäbe sich für das Segment im Jahr 2022 ein Proforma-Marktanteil von 0,9 Mrd. Euro bzw. ein Proforma-Volumen des erlaubten Marktes von 13,4 Mrd. Euro.

Um einen weiteren Eindruck zur Größenordnung der Segmente zu erhalten, ist nachstehend die Anbieter- und Vertriebsstruktur des erlaubten Glücksspielmarktes abgebildet. Eine teilweise Auflistung der Glücksspielanbieter mit einer aktuellen Erlaubnis aus Deutschland findet sich auf der gemeinsamen amtlichen Liste (White-List) der GGL <sup>6</sup>.

**Übersicht 1:** Anbieter mit einer Erlaubnis einer deutschen Erlaubnisbehörde:

Glücksspielform	Anzahl Veranstalter / Vermittler	Anzahl Standorte / Vermittlungsstellen
Casinospiele	18 Spielbankgesellschaften	70 Spielbankstandorte
Geldspielgeräte	rd. 5.000 gewerbliche Automatenaufsteller	rd. 8.500 Spielhallen <sup>7</sup>
Staatliche Lotterien	16 Landeslotteriegesellschaften (davon 16 online)	rd. 21.000 Annahmestellen
Klassenlotterien	GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	mit 44 Lottereeinnehmern (davon drei online)
Soziallotterien	7 erlaubte Soziallotteriegesellschaften (alle online)	
Sparlotterien	28 Lotterieträger der Banken und Sparkassen (davon 22 online)	
Gewerbliche Spielvermittlung	11 Spielvermittler von Lotterien im Internet (davon 7 aktiv im Internet)	

<sup>6</sup> Vgl. [www.gluecksspiel-behoerde.de/de/erlaubnisfaehigesgluecksspiel/whitelist](http://www.gluecksspiel-behoerde.de/de/erlaubnisfaehigesgluecksspiel/whitelist).

<sup>7</sup> Ohne Geldspielgeräte in Gaststätten.

Pferdewetten	41 aktive Rennvereine mit Totalisator	34 Buchmacher (davon sechs online) mit rd. 172 Örtlichkeiten
Sportwetten	31 aktive Veranstalter (davon 27 online/19 stationär; teilweise hybrid)	rd. 1.900 Wettvermittlungsstellen/rd. 12.200 Oddset-Annahmestellen
virtuelle Automatenspiele	41 Veranstalter (davon 35 aktiv)	
Online-Poker	fünf Veranstalter	
Online-Casinospiele	bislang kein Angebot in den Ländern	

Quelle: Gemeinsame Glückspielbehörde der Länder

#### **2.1.2.2.4 Weitere Erläuterungen zum unerlaubten Markt**

##### **2.1.2.2.4.1 Unerlaubte Angebotsformen**

Zu den Angeboten des unerlaubten Marktes zählen erlaubnisfähige Glücksspielformen, für die die Anbieter über keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde verfügen, obwohl eine solche nach § 4 Abs. 1 Satz 1 erforderlich ist, sowie nicht erlaubnisfähige Angebote, für die demgemäß keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde erteilt werden kann. Der unerlaubte Glücksspielmarkt umfasst Angebote aus den Bereichen Sportwetten (stationär und online), virtuelle Automatenspiele, Online-Poker, Online-Casinospiele, Zweitlotterien und sonstige Glücksspiele i. S. d. § 3 Abs. 1. Es ist festzustellen, dass die unerlaubten 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 unerlaubte Online-Glücksspielveranstalter daneben auch Sportwetten und im immer geringer werdenden Maße auch Pokerspiele an. Diese Anbieter werden 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.

Weitere Segmente, die dem unerlaubten Markt zuzurechnen sind, umfassen Geldspielgeräte und andere ordnungswidrige Spielmedien in der so genannten unerlaubten Sekundäraufstellung, z. B. Sportbistros, Standorte nicht gewerblicher Art („Scheinspielhallen“), Spielcafés etc., unerlaubte Sportwetten außerhalb von

Wettvermittlungsstellen und Online-Glücksspiele in P2P Overlay-Netzwerken (Darknet)<sup>8</sup>. Das Ausmaß dieser Glücksspiele wurde in bisherigen Evaluierungen nicht behandelt und ist auch nicht Bestandteil dieses Zwischenberichtes.

#### **2.1.2.2.4.2 Berechnung des Marktvolumens bei Glücksspielen im Internet**

Die für diesen Zwischenbericht ermittelten Werte basieren auf der Berechnungsmethodik zur Erstellung der Jahresberichte der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Die Zahlen basieren, wie bereits unter 2.1.2.2.1 dargestellt, u. a. auf der Erfassung und Analyse der Besucheraktivitäten von unerlaubten Internetseiten, der Angebotsanalyse unerlaubter Anbieter und der Auswertung von Affiliate-Marketing-Netzwerken.

Im Jahr 2022 konnten insgesamt 843 deutschsprachige Internetseiten mit Glücksspielen von 207 Veranstaltern ohne Erlaubnis von einer deutschen Behörde festgestellt werden. Das Ausmaß des unerlaubten Glücksspielmarktes wird im Jahr 2022 auf 815 Mio. Euro geschätzt. Dies entspricht einem Anteil am gesamten deutschen Glücksspielmarkt von 6 %.<sup>9</sup> An dieser Stelle ist zu beachten, dass im Jahr 2022, wie bereits erwähnt, Erlaubnisse an Veranstalter von virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker unterjährig vergeben wurden und dieser Anteil bis zur Erlaubniserteilung noch im unerlaubten Markt erfasst ist.

In der Tabelle 2 wird der Umfang der unerlaubten Angebote nach Segmenten und Vertriebsstruktur anhand der Anzahl der unerlaubten Anbieter und deren deutschsprachigen Internetseiten sowie die geschätzten Bruttospielerträge zusammengefasst.

---

<sup>8</sup> „P2P“ steht für Peer-to-Peer. Ein Overlay-Netzwerk ist ein virtuelles oder logisches Netzwerk, das auf einem bestehenden physischen Netzwerk aufbaut. Ein Beispiel für ein Overlay-Netzwerk ist das Internet, das viele Knotenpunkte über eine Leitungsvermittlung miteinander verbindet. Mit Hilfe der Peer-to-Peer-Overlay-Technik ist es möglich, dass Teilnehmer die Verbindung direkt zueinander aufnehmen. Dies ermöglicht einen Austausch von Daten, der vor Zugriff von Dritten geschützt ist.

<sup>9</sup> Vgl. Ausführungen unter 2.1.2.2.2.



**Tabelle 2:** Der unerlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022<sup>10</sup>

<b>Der deutsche Glücksspielmarkt - Unerlaubter Markt 2022</b>			
	Anzahl der		Bruttospielerträge in Mio. Euro
	Veranstalter	deutschsprachigen Internetseiten	
<b>Glücksspielformen</b>			
Sportwetten	91	199	58
Online-Casinospiele/virtuelle Automaten Spiele	192	804	425
Online-Poker	15	16,0	46
Zweitlotterien	14	28,0	286
<b>Gesamt</b>	<b>207</b>	<b>843</b>	<b>815</b>
<b>Anzahl der Veranstalter unterteilt nach</b>			
<b>Herkunft</b>			
EU	37		
Non-EU	147		
unbekannt	23		
<b>Gesamt</b>	<b>207</b>		
<b>Mehrfachangeboten</b>			
Generalisten	136		
Spezialisten	71		
<b>Gesamt</b>	<b>207</b>		

*Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder*

Aktuell (Stand November 2023) wurden zwischen 800 und 900 Internetseiten mit unerlaubten Online-Glücksspielangeboten (z. B. virtuelle Automaten Spiele, Online-Poker, Online-Casinospiele, Zweitlotterien, Sportwetten) identifiziert. Es wird davon ausgegangen, dass die erfassten unerlaubten Internetseiten ein Marktvolumen (Bruttospielertrag) zwischen 300 und 500 Mio. Euro ausweisen. Der wesentliche Anteil resultiert aus dem unerlaubten Angebot von Zweitlotterien mit einem Volumen von ca. 285 Mio. Euro sowie von unerlaubten Sportwetten in Höhe von ca. 58 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von rd. 2 % bis 4 % am gesamten deutschen Glücksspielmarkt.

### 2.1.2.3 Vorläufige Bewertung

Das Ziel der Kanalisierung gemäß § 1 Satz 1 Nr. 2 wird maßgeblich am Verhältnis des erlaubten zum unerlaubten Markt gemessen. Angesichts des kurzen

<sup>10</sup> Da einige Veranstalter Generalisten sind, ergeben sich Mehrfachzählungen. Deshalb ist die Zahl unter Gesamt nicht gleich der Summe der einzelnen Beträge.

Evaluationszeitraums war eine fundierte Marktanalyse nicht umsetzbar. Vielmehr kann eine erste Bewertung nur auf Grundlage der bisherigen Systematik erfolgen. Im Ergebnis scheint das Ziel der Transformation des (ehemals) bestehenden umfassenden Schwarzmarktes mit der erstmaligen Erlaubnisfähigkeit von virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker in einem ersten Zwischenschritt erreicht worden zu sein. Die Zahl der unerlaubten deutschsprachigen Angebote ist infolge der Vielzahl an Erlaubniserteilungen zurückgegangen. Zwar gibt es auch weiterhin in Deutschland abrufbare Seiten von Anbietern ohne Erlaubnis, wobei der Großteil deren Betreiber im Nicht-EU-Ausland seinen Sitz hat und damit für die Aufsichtsbehörden schwer erreichbar ist. Das Volumen unerlaubter Angebote im Internet ist nunmehr jedoch zu einem großen Teil auf Zweitlotterien und nicht mehr auf die neu zugelassenen Glücksspielformen zurückzuführen.

### **2.1.3 Auswirkung des Glücksspiels auf die Spielenden (§ 1 Satz 1 Nr. 1 und 3)**

#### **2.1.3.1 Ausgangslage**

Hinsichtlich der konkreten Auswirkungen der neuen Erlaubnisverfahren/Angebote und der Effekte der ebenfalls neuen Schutzinstrumentarien, etwa im Bereich des Online-Glücksspiels auf die Spielenden, können nach Auffassung der AG Sucht der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) der Länder derzeit noch keine belastbaren Aussagen getroffen werden. Dies resultiere vor allem auch daraus, dass bis zur Inanspruchnahme von Hilfsangeboten durch suchtkranke Menschen in der Regel Jahre vergehen. Die bisher in den Beratungsstellen behandelten und dokumentierten Fälle könnten damit regelmäßig noch nicht mit den vorliegend zu betrachtenden Bestimmungen des GlüStV 2021 in Verbindung gebracht werden. Im Übrigen seien die diesbezüglichen Erkenntnismöglichkeiten als gering einzustufen und die die Evaluierung begleitenden Studien daher als unverzichtbar anzusehen.

#### **2.1.3.2. Erste Erfahrungswerte**

Unabhängig von einer abschließenden Auswertung der Erkenntnisse in den Beratungseinrichtungen lassen sich die als Anlage 1 beigefügten ersten Reaktionen/Stimmungsbilder auf Grundlage eines Erfahrungsaustausches der Länderkoordinatoren Glücksspiel mit den Beratungsstellen nach Inkrafttreten der Neuregelungen feststellen.

Zeitnah ist weiterhin mit dem Vorliegen erster Studienergebnisse zu den Auswirkungen der coronabedingten Beschränkungen auf das Glücksspielverhalten zu rechnen. In Anlage 2 ist insofern ein Zwischenergebnis der entsprechenden Untersuchungen des IFT Institut für Therapieforschung München beigefügt.

Der Fachbeirat erachtet die Erkennung von Verstößen gegen die Regelungen des GlüStV 2021 und deren Sanktionierung mit wirksamen Instrumenten als zentral für den Erfolg des GlüStV 2021. Damit die GGL ihren umfassenden Aufgaben konsequent nachgehen könne, sei eine gute finanzielle und personelle Ausstattung unabdingbar. Ferner regt der Fachbeirat an, die Höhe der Ordnungsgelder (§ 28a Abs. 2) in der Weise anzupassen, dass diese an der Finanzkraft weltweit agierender Glücksspielkonzerne ausgerichtet sind und eine effektive Wirkung entfalten können.

Der Fachbeirat hätte für seine Stellungnahme zwar eine andere Begleitforschung der Maßnahmen des GlüStV 2021 bevorzugt, da ihm – zu allen Bereichen – keine eigenen Daten vorlägen. Er sieht es als Wissensdefizit und Lücke an, dass nicht von vornherein zum GlüStV 2021 eine Begleitforschung geplant und systematisch durchgeführt wurde. Hierzu ist allerdings festzustellen, dass sich der Fachbeirat nach dem Grundverständnis des § 10 Abs. 1 Satz 3 bereits aus Personen zusammensetzt, die im Hinblick auf die Ziele des § 1 über besondere wissenschaftliche oder praktische Erfahrungen verfügen. Die Einschätzungs- und Bewertungskompetenz des Fachbeirates besteht daher auch ohne gesondert veranlasste Begleitforschung. Zur möglichen Ausweitung der Kompetenzen des Fachbeirates wird auf Ziffer 2.8 dieses Zwischenberichts verwiesen.

### **2.1.3.3 Verdichtung der Erfahrungswerte**

Die AG Evaluierung gelangte im Zusammenwirken mit dem Fachbeirat und der GGL sehr schnell zu der Erkenntnis, dass sich die konkreten Wirkungen spezieller Vorschriften und Schutzinstrumentarien des GlüStV 2021 nur mit wissenschaftlicher Unterstützung, vor allem auch hinsichtlich der Datenerhebung, bei den unmittelbar betroffenen Personen werden evaluieren lassen. Seitens der GGL wurden im Ergebnis dieses Prozesses die Durchführung von Studien zur Untersuchung der Wirkung der neuen Internetschutz-Instrumentarien<sup>11</sup> und der modifizierten Regelung zur

---

<sup>11</sup> Vgl. Ausführungen in Ziffer 2.4.1.

Werbung<sup>12</sup> ausgeschrieben und vergeben. Die Ergebnisse dieser Studien werden in den ersten Endbericht 2026 einfließen.

## **2.2 Besondere Erlaubnisvoraussetzungen für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele (§§ 4a bis 4d)**

### **2.2.1 Einleitung**

Die §§ 4a bis 4d enthalten die Vorgaben und das Verfahren für die Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker. Die Regelungen entsprechen im Wesentlichen den §§ 4a, 4b, 4c und 4e des GlüStV 2012 in der Fassung des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages. Die ursprünglich nur für Sportwetten geltenden allgemeinen Vorschriften finden nun auch auf die ländereinheitlichen Erlaubnisse für Online-Poker und virtuelle Automatenspiele Anwendung. Ersatzlos gestrichen wurde die in § 4d GlüStV 2012 vorgesehene Konzessionsabgabe in Zusammenhang mit der Überarbeitung der Besteuerungsvorschriften im RennwettLottG.<sup>13</sup>

Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die Befugnisse aus § 4a Abs. 1 Nr. 1 c) zur Überprüfung der Legitimität der eingesetzten Mittel sowie aus § 4b Abs. 2 Satz 2 zur Abfrage von Erkenntnissen bei Sicherheitsbehörden.

Die Befugnisse dienen der Umsetzung des staatsvertraglichen Ziels in § 1 Satz 1 Nr. 4, wonach die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt sowie die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden sollen. Im Fokus steht insbesondere die Unterbindung von Geldwäschehandlungen. Unerlaubt erworbene Vermögenswerte können im Glücksspiel zu Zwecken der Geldwäsche entweder in Form von Spieleinsätzen oder als Mittel für eine Betätigung als Veranstalter bzw. Vermittler von öffentlichen Glücksspielen eingesetzt werden. Nach der Supranationalen Risikoanalyse der EU-Kommission besteht bei bestimmten Glücksspielprodukten ein erhebliches Geldwäscherisiko.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. Ausführungen in Ziffer 2.3.2.

<sup>13</sup> Vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021 zu §§ 4a bis 4d, Seite 40.

<sup>14</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung der mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang stehenden Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt vom 24. Juli 2019, Ziffer 2.1.4.

Zur Verhinderung der Anfälligkeit des Glücksspielsektors für Geldwäsche sieht der GlüStV 2021 neben dem Geldwäschegesetz auch präventive Regelungen vor, welche sicherstellen sollen, dass zum einen weder inkriminierte Gelder noch als unzuverlässig einzustufende Personen für eine Veranstaltung bzw. Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen eingesetzt werden. Zudem soll verhindert werden, dass inkriminierte Gelder für Spieleinsätze und daraus resultierende Gewinne genutzt werden können. Dies erfolgt im Rahmen des Prüfungsverfahrens für eine Erlaubniserteilung durch die Vorgaben in § 4a Abs. 1 Nr. 1 (erweiterte Zuverlässigkeit).

### **2.2.2 Umsetzung**

Die Prüfung der Legitimität der eingesetzten Mittel ist im Rahmen der Erlaubnisverfahren mittels Vorlage einer schriftlichen Bestätigung erfolgt. Von der Befugnis zur Abfrage von Erkenntnissen bei Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern wurde nahezu kein Gebrauch gemacht.

### **2.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Gemäß den Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) soll die Aufsichtsbehörde die erforderlichen Maßnahmen zur Verhinderung ergreifen, dass kriminelle Personen oder ihre als Strohleute eingesetzte Mitarbeiter glücksspielrechtliche Erlaubnisse erhalten oder als wirtschaftlicher Eigentümer einer wesentlichen oder kontrollierenden Beteiligung an einer Gesellschaft mit einer solchen Erlaubnis beteiligt sind.<sup>15</sup> Dies umfasst die in § 4a Abs. 1 Nr. 1 niedergelegten Kriterien.

Die im GlüStV 2021 enthaltenen Kompetenzen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Unternehmen mit Unternehmenssitz im EU-Ausland sowie der Überprüfung der Legitimität der eingesetzten Mittel bei Pferdewetten im Internet werden als verbesserungsfähig angesehen. Die Abfragebefugnis in § 4b Abs. 2 Satz 2, insbesondere zu den Voraussetzungen nach § 4a Abs. 1 Nr. 1 c), gilt nur für inländische Sicherheitsbehörden. Für Vorgänge außerhalb des Geltungsbereichs des GlüStV 2021 sind in § 4b Abs. 2 Satz 3 bis 5 (lediglich) Mitwirkungsobliegenheiten von Antragstellern bzw. Veranstaltern von Sportwetten, virtuellen Automaten spielen und

---

<sup>15</sup> The FATF Recommendations – International Standards On Combating Money Laundering And The Financing of Terrorism & Proliferation, Updated February 2023, Recommendation No. 28 a).

Online-Poker geregelt. Die Regelungen wurden inhaltsgleich aus dem GlüStV 2012 (dort § 4b Abs. 3) übernommen. Vor dem Hintergrund, dass die weit überwiegende Anzahl der Veranstalter erlaubnisfähiger Glücksspiele im Internet einen Unternehmenssitz im EU-Ausland aufweist und den Aufsichtsbehörden Erkenntnisse aus dem Ausland in aller Regel nur aus der Presse (Internetauswertung) zur Kenntnis gelangen können, scheint die Regelung des § 4b Abs. 2 Satz 3 bis 5 in der aktuellen Ausgestaltung ins Leere zu laufen. Sie hat im Rahmen der Prüfungen für Veranstaltererlaubnisse zu Sportwetten, virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker keinen einzigen Anwendungsfall hervorgebracht. Relevante Hintergrundinformationen, z. B. zu aktuell laufenden Ermittlungsverfahren im Staat des Unternehmenssitzes, können mit der aktuellen staatsvertraglichen Ausgestaltung nicht hinreichend sicher in Erfahrung gebracht werden. Die Vorlagepflicht ausländischer Bescheinigungen, z. B. entsprechend einer Auskunft aus dem Bundeszentralregister nach § 4b Abs. 1 Satz 3 und § 4b Abs. 2 Satz 1, schließt die bestehende Erkenntnislücke nicht vollständig, da diese Dokumente gegebenenfalls keine Aussagen zu etwaig laufenden Ermittlungsverfahren treffen. Es erscheint zweckmäßig, flankierend (kumulativ) eine Ermächtigung zugunsten der Erlaubnis- und Aufsichtsbehörden aufzunehmen, Erkenntnisse bei den Sicherheitsbehörden im Sitzland des Antragstellers abfragen zu dürfen.

Angesichts der Bedeutung der Unterbindung von Geldwäschehandlungen sollte ferner ein Gleichklang bei den Prüfungskompetenzen hinsichtlich der Legitimität der eingesetzten Mittel bei Veranstaltern und Vermittlern von Pferdewetten im Internet in den Blick genommen werden. Im Gegensatz zu § 4a Abs. 1 Nr. 1 c), der bei Sportwetten, Online-Poker und virtuellen Automaten Spielen zur Anwendung kommt, sieht § 27 Abs. 4 keine Prüfung der Legitimität der eingesetzten Mittel vor. Nach den Erläuterungen zum GlüStV 2021 sei der reduzierte Prüfungsumfang vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass die Erlaubnis nach § 27 inhaltlich an die bestehende Erlaubnis für eine Veranstaltung oder Vermittlung von erlaubten Pferdewetten nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz (RennwLottG) beschränkt ist. Weder aus dem RennwLottG noch der Rennwett- und Lotteriegesetz-Durchführungsverordnung (RennwLottDV) lassen sich Vorschriften zur Prüfung der Legitimität der eingesetzten Mittel entnehmen, so dass in der Praxis eine Überprüfung – entgegen der Empfehlungen der FATF – nicht stattfindet.

Im Ergebnis wird hinsichtlich der Erweiterung der Abfragekompetenz in § 4b Abs. 2 Satz 2 dringender Handlungsbedarf gesehen.

## **2.3 Werbung (§ 5)**

### **2.3.1 Einleitung**

Mit dem GlüStV 2021 hat die Werberegulierung im Bereich des öffentlichen Glücksspiels eine grundsätzliche Überarbeitung erfahren. Das Werbeverbot mit Erlaubnisvorbehalt für Internet- und Fernsehwerbung, das in § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 verankert war, wurde abgeschafft. Inhaber einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis dürfen nunmehr, vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen, für die erlaubten Glücksspiele werben und Sponsoring betreiben. In den Veranstalter- und Vermittlererlaubnissen sind Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung, insbesondere im Fernsehen und Internet einschließlich fernsehähnlichen Telemedien und Video-Sharing-Diensten, festzulegen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 3). Eine isolierte Werbeerlaubnis ist nicht mehr erforderlich.

Die Neuregelung des § 5 übernimmt die Zielausrichtung aus § 1 – Art und Umfang der Werbung darf den Zielen des GlüStV 2021 nicht zuwiderlaufen – ebenso wie die konkreten Werberestriktionen der Vorgängernorm und wurde lediglich um konkrete Regelungen für die erstmals erlaubnisfähigen Spielformen ergänzt. Ebenso wurde der Werbebegriff aus der Werberichtlinie beibehalten. Dadurch kann auf die bisherige Rechtsprechung zur Werbung weiterhin zurückgegriffen werden.

Ausweislich der Erläuterungen zu § 5 Abs. 1 können die Nebenbestimmungen sämtliche Bereiche der Werbung betreffen und für einzelne Glücksspiele, Werbeformen und -mittel auch Verbote zur Einhaltung der Ziele des § 1 enthalten. Insbesondere sollten Bestimmungen im Einzelfall, wie sie bislang in einer Werbeerlaubnis nach § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 enthalten waren, allgemein ermöglicht werden. Die Werbung ist umso restriktiver zu handhaben, je höher das Risikopotenzial des beworbenen Glücksspiels ist. Diese Maßgabe kommt nicht nur in den im Staatsvertrag festgelegten Regulierungsmaßnahmen zum Ausdruck, sondern soll über die in der Erlaubnis vorzusehenden Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Werbung sowie über die unbestimmten Rechtsbegriffe des § 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 auch weiter ausgestaltet werden. Diese Regulierungsvorgaben sollen dazu beitragen, dass der in der Bevölkerung vorhandene Spieltrieb in Bezug auf Glücksspiele in den

erlaubten Markt gelenkt wird, zugleich jedoch durch diese Werbung so wenig zusätzliche Nachfrage nach Glücksspielen wie möglich geschaffen wird.<sup>16</sup>

### **2.3.2 Entwicklung der Werbeausgaben am deutschen Glücksspielmarkt**

Die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen platzieren Werbung auf verschiedensten Kanälen. Hierzu zählen Fernsehen, Internet (Desktop und Mobil), Printmedien (Tageszeitungen, Publikumszeitschriften), Radio, Kino, Plakate, Ambient Media<sup>17</sup>, At-Retail-Media<sup>18</sup>, Transport Media<sup>19</sup> und postalische Werbesendungen.

Auf dem deutschen Glücksspielmarkt erfolgen Werbeaktivitäten zum großen Teil über das Fernsehen. In diesem Medium sind im Jahr 2022 insgesamt 57 % (2018: 46 %) aller gemessenen Werbeausgaben entstanden. Hier ist vor allem die TV-Werbung für virtuelle Automaten Spiele und Online-Poker von Glücksspielveranstaltern mit einer Erlaubnis aus Schleswig-Holstein zu nennen, die in den letzten Jahren ausschließlich über diesen Kanal geschaltet wurde, seit zwei Jahren aber wieder rückläufig ist.

Nach dem Fernsehen ist das Internet der zweitwichtigste Werbekanal am deutschen Glücksspielmarkt. Dieses Medium hatte im Jahr 2022 einen Marktanteil bei Werbeausgaben von 17 %, davon Desktop: 6 % und Mobil: 11 % (2018: 38 %, davon Desktop: 17 % und Mobil: 21 %). Weitere bedeutende Werbekanäle im erlaubten Glücksspielmarkt sind im Jahr 2022 vor allem das Radio mit einem Marktanteil von 9 % (2018: 4 %), Printmedien mit einem Marktanteil von 7 % (2018: 4 %) sowie postalische Werbesendungen (Postwurfsendungen) von Lotterieveranstaltern- bzw. Vermittlern mit einem Marktanteil von 6 % (2018: 4 %).

Die nachfolgende Abbildung 4<sup>20</sup> gibt einen Überblick über die Werbeausgaben für die verschiedenen Glücksspielformen zwischen den Jahren 2018 und 2022. Aus der Abbildung geht hervor, dass die Werbeausgaben im Beobachtungszeitraum von

---

<sup>16</sup> Vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021, Teil A. II. 13, Seite 17 ff.

<sup>17</sup> Ambient Media (bzw. Ambient Marketing oder Ambient Advertising) ist ein Begriff aus dem Marketing und bezeichnet Werbemittel, die als Außenwerbung im direkten Lebensumfeld ihrer Zielgruppe eingesetzt werden. Ein Beispiel sind Infoscreens im ÖPNV.

<sup>18</sup> Im Allgemeinen handelt es sich bei Retail Media um Werbung innerhalb von Websites und Apps. Es handelt sich um Einblendungen von Produkten Dritter („digitales Schaufenster“), ähnlich eines speziellen Aufstellers in einem Geschäft im stationären Handel.

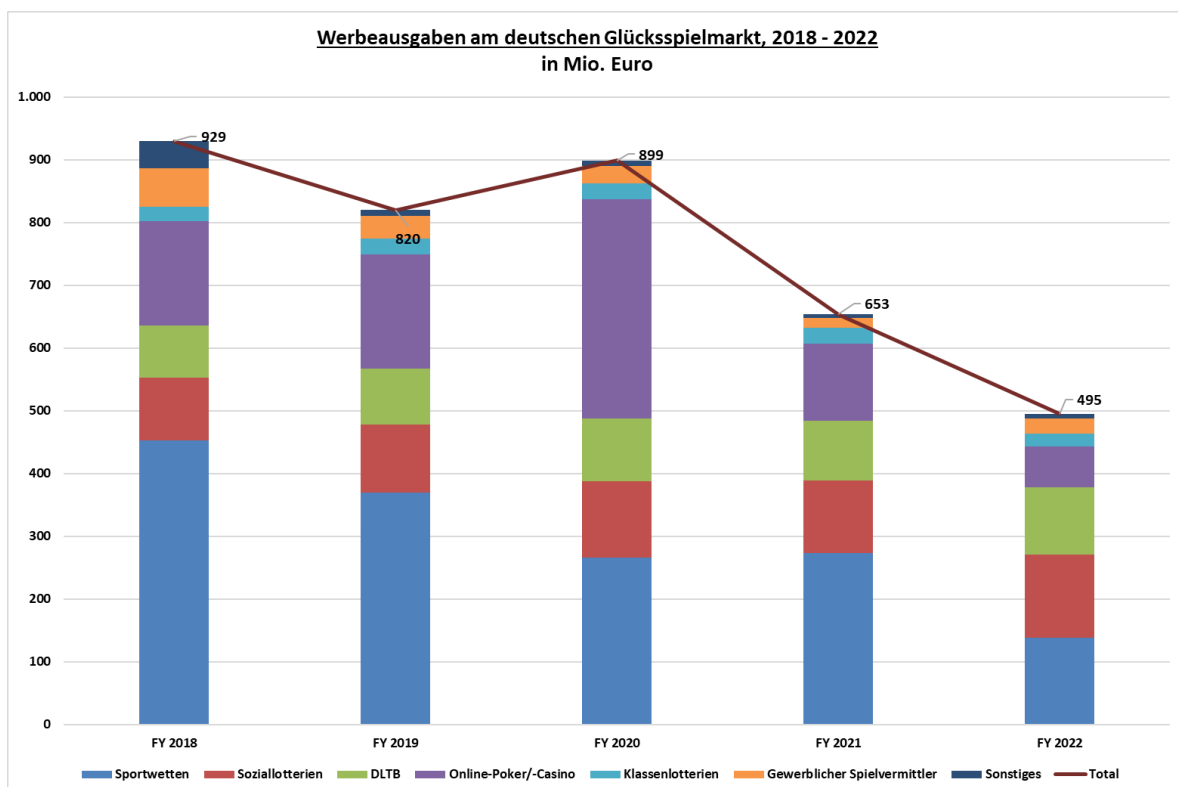
<sup>19</sup> Es handelt sich um Außenwerbung in Verkehrsmitteln oder Verkehrsstätten. Ein Beispiel stellt Werbung an Bussen und Bahnen des ÖPNV dar.

<sup>20</sup> Die Daten stammen von MECN (Media & Entertainment Consulting Network), München, die von den Ländern beauftragt wurde, den Markt für Werbung von Glücksspielen in Deutschland zu beobachten. Die Berechnung von MECN erfolgte auf Basis der Daten von Nielsen Media Germany.



929 Mio. Euro auf 495 Mio. Euro bzw. um 47 % abgenommen haben. Der Rückgang geht hauptsächlich auf die Abnahme der Werbeausgaben für Sportwetten, virtuellen Automaten und Online-Poker im Fernsehen zurück. Diese Werbeausgaben hatten im Jahr 2022 einen gemeinsamen Marktanteil von 41 % (2018: 67 %) und sind somit im Beobachtungszeitraum um 26 Prozentpunkte gesunken. Die Werbeausgaben von Lotterieanbietern (Landeslotteriegesellschaften, Soziallotterien, gewerbliche Spielvermittler, GKL sowie Lottereeinnehmer der GKL) blieben in den letzten Jahren vergleichsweise stabil, haben sich aber aufgrund der sinkenden Gesamtausgaben relativ von 29 % im Jahr 2018 auf 57 % im Jahr 2022 erhöht. Es ist zu berücksichtigen, dass weitere wesentliche Kanäle, z. B. Soziale Netzwerke und Sponsoring<sup>21</sup>, nicht Bestandteil der Erhebung sind. Ebenso werden Werbeaktivitäten zur Kundenakquirierung durch Affiliates, Suchmaschinenmarketing bzw. -optimierung (SEM/SEO) oder Bonuszahlungen an Spielende nicht miteinbezogen.

**Abbildung 4:** Werbeausgaben für Glücksspiele am deutschen Glücksspielmarkt, 2018 – 2022



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

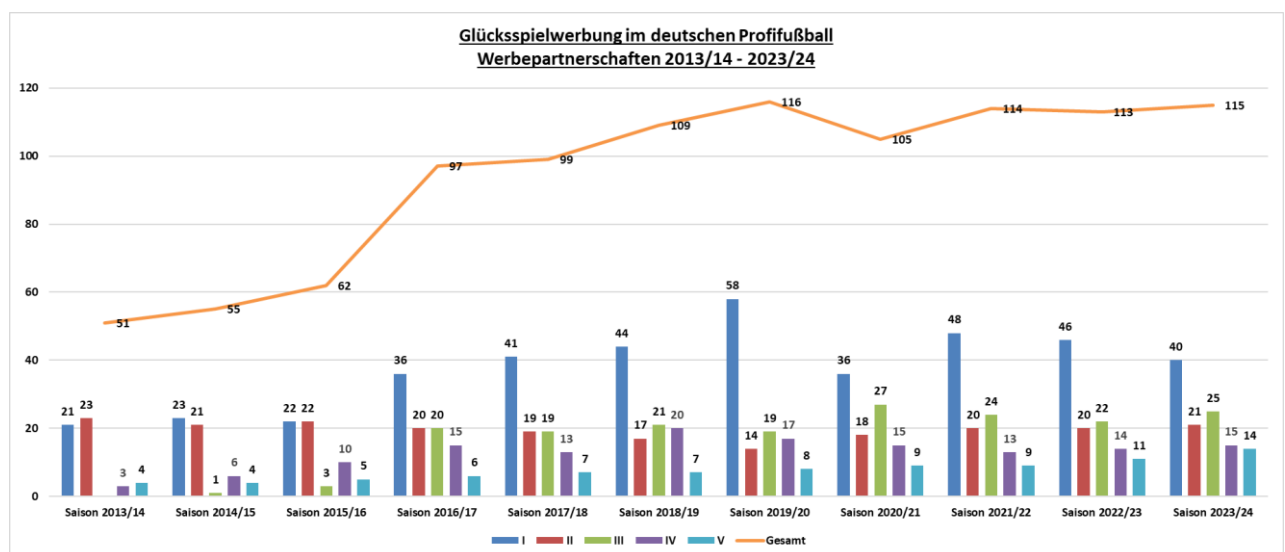
<sup>21</sup> So hat die Sportwettenbranche im Jahr 2022 nach Angaben des Deutschen Sportwettenverbandes vom 26. Mai 2023 rd. 63 Mio. Euro für Sponsoring ausgegeben (<https://www.dswv.de/absage-an-werbeverbot-aus-den-landern/>).

In den letzten Jahren nahmen Werbe- und Sponsoring-Partnerschaften von Glücksspielunternehmen im deutschen Profisport zu. In der Abbildung 5 ist die Anzahl dieser Werbeaktivitäten in den drei höchsten Klassen des deutschen Profifußballs der Männer (Bundesliga, 2. Bundesliga, 3. Liga) seit der Saison 2013/14 dargestellt. Die Akteure werden in die folgenden fünf Gruppen eingeteilt:

- Gruppe I: Sportwetten, Online-Casinospiele, Online-Poker, Virtuelle Automaten Spiele, Wettvermittlungsstellen u. ä.,
- Gruppe II: Staatliche Lotterien des Deutschen Lotto- und Totoblocks,
- Gruppe III: Affiliates,
- Gruppe IV: Hersteller von Geldspielgeräten, Betreiber von Spielhallen,
- Gruppe V: Casinospiele in Spielbanken u. ä., Gewerbliche Spielvermittler, Soziallotterien.

Die Abbildung 5 zeigt, dass es in der Saison 2022/23 insgesamt 112 Werbepartnerschaften von Glücksspielunternehmen gab und sich diese in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt haben. Während die Anzahl von Werbe- und Sponsoring-Partnerschaften der Landeslotteriegesellschaften in den letzten Jahren vergleichsweise stabil blieb, nahmen die Werbeaktivitäten von Sportwettanbietern – und seit einigen Jahren auch die der Affiliates – zu.

**Abbildung 5:** Werbepartnerschaften im deutschen Profifußball



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Die GGL vergab eine mit den 16 Ländern abgestimmte Studie „Glücksspielwerbung im Fernsehen und im Internet im Spannungsfeld von Kanalisierung und Suchtprävention“. Das Forschungsvorhaben ist Bestandteil der Evaluierung und soll eine Wirkungsevaluation vornehmen. Zu untersuchen ist die Wirkung der Werbung und des Sponsorings, aber auch der „werbenden Berichterstattung“ auf sämtliche Empfänger, wobei ein Schwerpunkt auf die vulnerablen Personengruppen zu legen ist. Zur Werbung zählen dabei sowohl einzelne Werbemaßnahmen, wie TV-Spots und Werbung auf Social-Media-Kanälen, aber auch Werbung in ihrer Gesamtwirkung sowie Sonderwerbemaßnahmen, wie die Gewährung von Boni und Rabatten zur Kundengewinnung/-bindung. Es wird erwartet, dass das Ergebnis einen Aufschluss darüber gibt, inwiefern die Bestimmungen des § 5 geeignet oder verbesserungsfähig sind, Spielende und zum Spiel Entschlossene auf das beworbene erlaubte Glücksspielangebot zu lenken, ohne eine (besondere oder kritische) Anreizwirkung auf bisher nicht an Glücksspielen interessierte und/oder vulnerable Personen zu entfalten. Die Ergebnisse werden in den Evaluierungsbericht 2026 einfließen.

### **2.3.3 Umsetzung**

Das Glücksspielkollegium der Länder, das bis zum 31. Dezember 2022 in den ländereinheitlichen und gebündelten Verfahren die maßgeblichen Entscheidungen traf, beschloss und veröffentlichte für die Glücksspielformen virtuelle Automaten Spiele und Online-Poker, Sportwetten sowie die gewerbliche Spielvermittlung, Gemeinsame Klassenlotterie der Länder und Soziallotterien Musternebenbestimmungen zur Werbung. Dabei wurden die Musternebenbestimmungen zur Werbung entsprechend der in § 1 formulierten Zielsetzung und nach den Maßgaben des § 5 und den oben ausgeführten Grundsätzen laut Erläuterungen zum Staatsvertrag, jeweils ihrer unterschiedlichen Gefährlichkeit entsprechend, unterschiedlich restriktiv ausgestaltet.

Die Musternebenbestimmungen enthalten eine Vielzahl an flankierenden behördlichen Vorgaben. Die behördlichen Vorgaben wurden nahezu vollständig in einstweiligen Rechtsschutzverfahren gerichtlich bestätigt. So wurden u. a. die begrenzenden Vorgaben zu Boni und Rabatten, einem Werbeverbot für unentgeltliche Spiele i. S. d. § 6j Abs. 1 Satz 1, die Aufnahme von Pflichthinweisen sowie Vorgaben zum Affiliate-

Marketing für rechtmäßig erachtet.<sup>22</sup> Das ebenfalls enthaltene Verbot einer Nutzung von Influencer-Marketing wird hingegen bislang unterschiedlich eingestuft.<sup>23</sup>

Die GGL leitete zahlreiche Ordnungswidrigkeiten- und entsprechende Verwaltungsverfahren wegen Verstößen gegen die Werbebestimmungen ein.

### **2.3.4 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Schwierigkeiten bereitet der Umgang mit Sponsoring im Bereich der Werbung für öffentliches Glücksspiel. Sponsoring wird lediglich in § 5 Abs. 1 und 7 erwähnt; im Übrigen betreffen die Vorgaben in § 5 ihrem Wortlaut nach nur die Werbung. Über die Musternebenbestimmungen zur Werbung wurde klargestellt, dass für Sponsoringhinweise, die zugleich Werbung oder werbende Elemente enthalten, die zur Teilnahme am Glücksspiel unmittelbar oder mittelbar auffordern oder anreizen, die Bestimmungen zur Werbung unmittelbar anzuwenden sind („werbendes Sponsoring“). Der GlüStV 2021 sollte sich angesichts der Bedeutung des Sponsorings künftig eindeutig und ausdrücklich dazu verhalten, dass und in welchem Umfang Sponsoring von den Regelungen des § 5 umfasst ist.

Eines besonderen Augenmerks verdient der Vollzug sowie die Einhaltung der Embargozeit nach § 5 Abs. 3 Satz 1, wonach Werbung im Rundfunk und Internet zwischen 06:00 und 21:00 Uhr nicht erfolgen darf. Bereits jetzt reagieren einzelne Anbieter auf die Embargozeiten, indem sie etwa diverse tagsüber ausgestrahlte Fernsehsendungen „präsentieren“ und gekürzte Spots als „Sponsoringhinweise“ verwenden.

Zudem wird näher zu prüfen sein, welche Wirkung und Bedeutung dem Verbot der Bewerbung von Sportwetten für ein Sportereignis während dessen Live-Übertragung auf dem übertragenen Kanal nach § 5 Abs. 3 Satz 2 tatsächlich zukommt angesichts der in der Praxis festzustellenden extensiven Nutzung von Dachmarkenwerbung. Das Ziel des Verbots, nämlich die Verhinderung der spielanreizenden Wirkung hinsichtlich des übertragenen Sportereignisses durch Werbung während der Live-Übertragung des Sportereignisses, würde weitgehend verfehlt, falls Dachmarkenwerbung während der Live-Übertragung gleichermaßen spielanreizend wirken sollte. Zudem führt das

---

<sup>22</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 24. April 2023 – 3 M 6/23.

<sup>23</sup> VG Hamburg, Beschluss vom 20. Dezember 2022 – 14 E 3058/22; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 15. Juni 2023 – 3 M 14/23.

Volumen der Werbung zu einer Normalisierung, so dass Sportwetten, insbesondere bei Jugendlichen, zunehmend als Gut des täglichen Lebens wahrgenommen werden könnten. Der ursprüngliche Schutzzweck dieser Verbotsregelung könnte nur dann Wirkung entfalten, wenn das Verbot auf den gesamten Werbeumfang (einschließlich Sponsoring) im Zusammenhang mit Live-Übertragungen von Sportereignissen ausgedehnt wird.

Schwierigkeiten bereiteten zudem Umsetzung und Reichweite des Verbots der Werbung mit aktiven Sportlerinnen und Sportlern gemäß § 5 Abs. 3 Satz 3. In der Vergangenheit wurden entsprechende Werbespots mit aktiven Sportlern als Sponsoring deklariert. Infolge aufsichtsrechtlicher Interventionen verzichteten Anbieter mittlerweile auf die Ausstrahlung entsprechender Spots.

Auch in anderer Hinsicht hat sich im Bereich der Sportwetten die Auslegung der Reichweite des Verbots der Werbung mit aktiven Sportlerinnen und Sportlern und Funktionärinnen und Funktionären als diskussionswürdig erwiesen. Nach den Hinweisen zur Werbung in den glücksspielrechtlichen Erlaubnissen der Sportwettveranstalter ist Werbung mit Sport- und Spielszenen zulässig, soweit nicht im Kontext, insbesondere durch die bildliche Darstellung, Wort- und/oder Bildzusätze, aktive Sportlerinnen und Sportler oder Funktionärinnen und Funktionäre in ihrer Vorbildfunktion herausgestellt werden.

Ein weiteres neues und bemerkenswertes Phänomen sind Markenkooperationen zwischen Glücksspielanbietern und Medienunternehmen, z. B. gab es eine strategische Markenkooperation eines Sportwettanbieters mit dem Online-Angebot einer Tageszeitung unter Verwendung der Wort-Bild-Marke des Medienunternehmens. Während der GlüStV 2021 solche Kooperationen nicht explizit ausschließt, erweisen sie sich dennoch als bedenklich im Hinblick auf gesundheits-, jugend- und spieterschützende Aspekte, insbesondere, sofern im redaktionellen Teil in anreizender Weise über das Thema Sportwetten/Glücksspiel berichtet wird. Was dem Anbieter als klassische Werbung wegen Übermäßigkeit untersagt werden könnte, genießt als redaktioneller Beitrag den Schutz der Pressefreiheit für das kooperierende Medienunternehmen. Ob solcherlei Kooperationen vor diesem Hintergrund den Zielen des § 1 zuwiderlaufen und künftig ggf. auch gesetzgeberischen Handlungsbedarf begründen, bleibt zu prüfen.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung erscheint es ferner angezeigt, sich im weiteren Verlauf der Evaluierung des GlüStV 2021 auch eingehender mit dem Einsatz neuer Medien im Bereich der Werbung für öffentliches Glücksspiel zu befassen und erforderlichenfalls Regelungen insbesondere zum Umgang mit Werbung in sozialen Medien zu prüfen.

Nach Ansicht des Fachbeirates ist die mit dem GlüStV 2021 ermöglichte weitreichende Ausweitung der Werbung für Glücksspielangebote extrem kritisch zu betrachten. Er habe bereits 2020 auf die grundsätzliche Notwendigkeit von Werbeverböten bzw. Werbebeschränkungen im Glücksspielbereich aus suchtfachlicher Sicht hingewiesen. Ergebnisse aus der Studie „Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen: Verbreitung und Prävention“ würden darauf hindeuten, dass vor allem Jugendliche und unter ihnen vor allem die problematisch spielenden von Werbung angesprochen werden. Er regt an zu prüfen, ob das Ziel einer Kanalisierung der Glücksspielnachfrage nicht auch durch andere Mittel, z. B. einem öffentlich zugänglichen und bundesweit durch intensive Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit bekannten, nutzerfreundlichen Register aller erlaubten Glücksspiele, erreicht werden könne.

Mehrheitlich wird Handlungsbedarf jedenfalls hinsichtlich der Ausgestaltung der Regelungen zum Sponsoring gesehen. Daneben wird die Werbung bei Live-Übertragungen (§ 5 Abs. 3 Satz 2) mehrheitlich kritisch bewertet. Eine vollumfassende Bewertung wird erst nach Auswertung der beauftragten Studie erfolgen. Auf die bereits vielfältig geführte Diskussion zur Glücksspielwerbung und die dabei geäußerten Positionen einzelner Länder wird hingewiesen.

## **2.4 Spezifische Vorgaben für Glücksspiele im Internet (§§ 6a bis 6j)**

### **2.4.1 Einleitung**

Um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags umfassend besser zu erreichen, geht mit der die Kanalisierung und Schwarzmarkt看ämpfung bezweckenden Öffnung des Marktes für besonders gefährliche Online-Glücksspiele die Implementierung zahlreicher unterschiedlicher Schutzmaßnahmen im GlüStV 2021 zur Gewährleistung des Gesundheits-, Jugend- und Spielerschutzes einher. Hierbei handelt es sich um unterschiedliche anbieterbezogene, spielerbezogene und spielbezogene Maßnahmen. Die Darstellung in diesem Zwischenbericht beschränkt sich weitestgehend auf die zentralen Schutzsäulen:

- Anbieter- und spielformübergreifendes Einzahlungslimit (§ 6c),
- Verbot des parallelen Spiels (§ 6h),
- Monitoring zur Spielsuchtfrüherkennung (§ 6i Abs. 1) und
- Abgleich mit dem zentralen spielformübergreifenden Sperrsystem (§§ 8 ff. sowie § 6i Abs. 3)<sup>24</sup>.

Der Fachbeirat weist darauf hin, dass auch die Kontrolle der bei Glücksspielen im Internet verwendeten Zufallsgeneratoren i. S. d. § 6e Abs. 2 wichtig in Bezug auf Spielerschutz und Suchtprävention ist. Diese Überprüfung müsse im Hinblick auf ihre genaue Ausgestaltung konkretisiert werden und auch dargelegt werden, wie diese gegenüber Manipulationsversuchen seitens der Anbieter immunisiert werden kann. Die Möglichkeiten und Grenzen in der Überprüfung der Anbieter sollten transparent dargelegt werden.

Die speziellen spielerschützenden Vorgaben sollen im Evaluationsbericht 2026 umfassend untersucht werden. Die GGL schrieb eine mit den Ländern abgestimmte Studie („Spielerschutz im Internet: Evaluation der Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages 2021“) aus und vergab diese im Juli 2023 an die Universität Bremen. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf den Auswirkungen der im Glücksspielstaatsvertrag festgelegten umfangreichen Anforderungen, insbesondere an den Spielerschutz. Dazu zählen sowohl allgemeine technische Anforderungen als auch glücksspielformbezogene Anforderungen, die die seit längerem erlaubnisfähigen Online-Glücksspiele sowie neue erlaubnisfähige Glücksspielformen im Internet betreffen. So werden Erlaubnisse und die Umsetzungen konkreter Spielerschutzregelungen hinsichtlich ihrer positiven und negativen Effekte geprüft. Auch Erkenntnisse zu Praktikabilität, Anpassungen der Anforderungen bezüglich des Spielerschutzes, Veränderungen des Spielverhaltens etc. sind von Bedeutung.

Vor dem Hintergrund der vergebenen Studie beschränkt sich die Zwischenevaluation auf die gesetzlichen Vorgaben in §§ 6c, 6h und 6i.

---

<sup>24</sup> Vgl. Ausführungen in Ziffer 2.6.

## 2.4.2 Länderübergreifendes Glücksspielaufsichtssystem (LUGAS)

### 2.4.2.1 Einleitung

Zur Überwachung der Einhaltung der besonderen Vorschriften bei Glücksspielen im Internet und anderer Schutzvorschriften dient in erster Linie das Länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem (LUGAS). Das System wurde für das Land Sachsen-Anhalt entwickelt und zum 1. Januar 2023 an die GGL übergeben. Betrieben wird LUGAS von Dataport als IT-Dienstleister der öffentlichen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt. Anbieter von Online-Glücksspielen mit erheblicher Suchtgefahr sind zum Anschluss an LUGAS verpflichtet. Das System besteht aus zwei Komponenten:

- **Zentraldateien**  
Die Zentraldateien setzen sich aus der Limit- und der Aktivitätsdatei zusammen. Die Limitdatei (§ 6c Abs. 4) überwacht die (im Rahmen des Zulässigen frei gewählte) Festlegung und die Einhaltung des anbieterübergreifenden monatlichen Einzahlungslimits. Die Aktivitätsdatei erfasst, ob eine Spielerin oder ein Spieler bereits bei einem anschlusspflichtigen Glücksspielanbieter aktiv angemeldet ist bzw. ob die obligatorische Spielpause von fünf Minuten beim Wechsel zwischen zwei Anbietern noch nicht verstrichen ist und verhindert so das unzulässige parallele Spielen bei mehreren Glücksspielanbietern (§ 6h).
- **Auswertesystem („Safe-Server“)**  
Der Safe-Server dient der Überwachung der Regulierungsvorgaben und dem Schutz der Spielerinnen und Spieler vor betrügerischen Machenschaften. Das System wertet die von den Glücksspielanbietern auf ihren eigenen Safe-Servern erfassten, nicht veränderlichen Daten zum Zwecke der Glücksspielaufsicht aus und ermöglicht der GGL jederzeit einen unmittelbaren Zugriff auf diese Daten.

Die Veranstalter von öffentlichen Glücksspielen im Internet sind gesetzlich verpflichtet, den Anschluss an die Zentraldateien (§ 6c Abs. 6; § 6h Abs. 3) sowie an das Auswertesystem (§ 6i Abs. 2) mit Aufnahme der Tätigkeit sicherzustellen.



## **2.4.2.2 Umsetzung**

### **2.4.2.2.1 Zentraldateien**

Die Zentraldateien sind seit dem 1. Juli 2021 in Betrieb und technisch voll funktionsfähig. Trotz der bereits im Zeitpunkt der Eröffnung des Spielangebots bestehenden Anschlusspflicht erfolgte der Anschluss nur sukzessive, was in erster Linie auf die notwendige Anpassung der technischen Systeme auf Seiten der Veranstalter zurückzuführen war. Die Landeslotteriegesellschaften sowie die gewerblichen Spielvermittler waren in erheblichem Umfang erst im Juli 2022 an die Zentraldateien angeschlossen. Die technische Umsetzung begann im Herbst 2021 und wurde von den letzten Gesellschaften des DLTB Mitte 2022 abgeschlossen. Die Lieferanten der Zentralsoftwaresysteme erhielten die Schnittstellenbeschreibung erst kurz vor der geplanten Inbetriebnahme im Juni 2021 und konnten diesen Aufwand dann kurzfristig in den Releaseplänen nicht mehr berücksichtigen.

Die Sportwettanbieter machten datenschutzrechtliche Bedenken geltend und sahen zunächst von einem Anschluss ab. Nebenbestimmungen zur Anschlussverpflichtung an LUGAS wurden gerichtlich angegriffen; anhängige Klagen werden nunmehr von der GGL fortgeführt. Mit behördlichen Schreiben wurden die Sportwettanbieter im Mai 2022 unter Fristsetzung sowie Hinweis auf eine Neubewertung der Zuverlässigkeit zum Anschluss aufgefordert. Im Zeitraum zwischen Juli und Dezember 2022 schlossen sich sodann die Anbieter an LUGAS an. Die seit dem 1. Januar 2023 gemäß § 6c Abs. 5 i. V. m. § 27p Abs. 10 gesetzlich verpflichtende Übermittlung erhöhter Einzahlungslimits erfolgte seitens der meisten Sportwettanbieter erst nach Eingreifen der GGL im Mai 2023. Die Veranstalter virtueller Automaten Spiele und von Online-Poker waren ab Erlaubniserteilung an die Zentraldateien angeschlossen.

Im Jahr 2023 sind bis zum Stichtag 5,3 Mio. Spieler registriert. Durchschnittlich werden täglich über 850.000 aktive Spieler in der Aktivitätsdatei verzeichnet.

### **2.4.2.2.2 Auswertesystem**

Der Anschluss der Anbieter an das Auswertesystem für die Safe-Server-Daten konnte zum 1. Januar 2023 zwar noch nicht erfolgen. Die Safe-Server-Anschlüsse in der Vollversion werden jedoch zeitnah abgeschlossen sein. Die übermittelten und digital nichtveränderlich abgelegten Daten können auch rückwirkend überprüft werden. Eine

unterstützende Aufsicht mittels eines umfassenden Safe-Server-Systems mit seinen automatisierten Reports konnte bis zum Stichtag 30. November 2023 nicht erfolgen. Aufgrund der bisherigen Entwicklungsgeschwindigkeit ist davon auszugehen, dass mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein Teil der Reports erst im Jahr 2024 umgesetzt werden kann. Ursache sind notwendige Anforderungserweiterungen und deren technische Umsetzung.

### **2.4.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Insbesondere für die Einhaltung des monatlichen Einzahlungslimits war und ist der Anschluss aller anschlusspflichtigen Anbieter an LUGAS aus Gesundheits- und Spielerschutzgründen von besonderer und hoher Bedeutung. Wegen des kurzen Beurteilungszeitraums, auch wegen der dargestellten Verzögerungen, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt keine verlässliche Aussage zu einem gegebenenfalls absehbaren Änderungsbedarf treffen. Aktuell ist kein dringender Änderungsbedarf erkennbar.

## **2.4.3 Das anbieter- und spielformübergreifende Einzahlungslimit**

### **2.4.3.1 Einleitung**

§ 6c Abs. 1 Satz 1 bis 3 sieht vor, dass Veranstalter die Spieler bei der Registrierung dazu aufzufordern haben, ein individuelles monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festzulegen oder anzugeben, dass ein bereits festgelegtes individuelles monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit unverändert beibehalten werden soll. Das anbieterübergreifende Einzahlungslimit darf grundsätzlich 1.000 Euro im Monat nicht übersteigen. In der Erlaubnis kann zur Erreichung der Ziele des § 1 festgelegt werden, dass und unter welchen Voraussetzungen der Erlaubnisinhaber im Einzelfall mit anbieterübergreifender Wirkung einen abweichenden Betrag festsetzen kann. Seit dem 1. Januar 2023 ist die Höhe des festgelegten anbieterübergreifenden Einzahlungslimits zum Zwecke der Überwachung durch die GGL an die Limitdatei zu übermitteln.

### **2.4.3.2 Umsetzung**

Die aus Gesundheits- und Spielerschutzgründen besonders bedeutsame pflichtgemäße Beachtung der gesetzlichen Limitvorgaben sowie der ergänzenden Nebenbestimmungen erfolgte durch die Sportwettanbieter erst zwischen Juli 2022 und

Mai 2023; der Anschluss an LUGAS wurde in diesem Glücksspielsegment und bei den Anbietern von Pferdewetten im Internet ebenfalls spät umgesetzt, in wenigen Fällen sogar erst im Jahr 2023. Zahlreiche Sportwettanbieter klagten beim Verwaltungsgericht Darmstadt gegen die Nebenbestimmungen zu den Limits; die Rechtsstreitigkeiten haben sich durch den Abschluss des unter Ziffer 3.4.1.2 erwähnten Vergleichs inzwischen erledigt.

### **2.4.3.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Nach Einschätzung des Fachbeirates weist ein Limitierungssystem wie das anbieterübergreifende Einzahlungslimit, welches grundsätzlich 1.000 Euro im Monat nicht überschreiten darf, prinzipiell eine suchtpreventiv unterstützende Funktion auf. Er weist indes auf Veröffentlichungen hin, nach denen die Höhe des Einzahlungslimits deutlich zu hoch ausfalle und Personen mit Glücksspielstörungen erheblich geringere durchschnittliche monatliche Geldbeträge einsetzen. Es zeige sich ein Evidenzstrang, der darauf verweise, das monatliche Einzahlungslimit von 1.000 Euro im Online-Segment in Zukunft nach unten zu korrigieren. Sofern bei entsprechender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eine Erhöhung des Limits auf 10.000 Euro bzw. 30.000 Euro erfolge, sei für die Überprüfung der Leistungsfähigkeit die alleinige Abfrage eines Score-Wertes keinesfalls ausreichend, da dieser keine Schlussfolgerungen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erlaube. Die bestehenden Rahmenregelungen bei der Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrages seien daher engmaschiger zu kontrollieren und Verstöße unmittelbar zu sanktionieren.

Angesichts des kurzen Beurteilungszeitraums lässt sich aus Sicht der Länder zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verlässliche Aussage zu einem gegebenenfalls absehbaren Änderungsbedarf treffen.

### **2.4.4. Das Verbot des parallelen Spiels (§ 6h)**

#### **2.4.4.1 Einleitung**

Um die besonderen Gefahren von Glücksspiel im Internet zu reduzieren ist nach § 6h Abs. 1 das parallele Spiel von öffentlichen Glücksspielen durch einen Spieler unzulässig. Diese Vorgabe wird mittels der Aktivitätsdatei überwacht. Nach § 6h Abs. 3 Satz 1 dürfen Anbieter Spielern die Teilnahme an öffentlichen Glücksspielen im

Internet nur ermöglichen, wenn zuvor in der Aktivitätsdatei überprüft wurde, dass der Spieler nicht bereits bei einem anderen Anbieter aktiv geschaltet ist.

#### **2.4.4.2 Umsetzung**

Derzeit ist nicht ersichtlich, dass sich § 6h nicht bewähren würde. Allerdings gilt vor dem Hintergrund des späten Anschlusses an die Zentraldateien durch die Anbieter von Sportwetten und Pferdewetten das oben unter Ziffer 2.4.3.2 Ausgeführte.

#### **2.4.4.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Wegen des kurzen Beurteilungszeitraums lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt keine verlässliche Aussage zu einem gegebenenfalls absehbaren Änderungsbedarf treffen. Aktuell ist kein dringender Änderungsbedarf erkennbar.

#### **2.4.5 Das Monitoring zur Spielsuchtfrüherkennung (§ 6i)**

##### **2.4.5.1 Einleitung**

§ 6i Abs. 1 Satz 1 sieht vor, dass Veranstalter von Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten Spielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet auf eigene Kosten ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen müssen. Das System zur Spielsuchtfrüherkennung hat gemäß § 6i Abs. 1 Satz 2 jedenfalls die auf dem Spielkonto zu erfassenden Daten auszuwerten und ist regelmäßig zu aktualisieren. Es ist gemäß § 6i Abs. 1 Satz 3 im Sozialkonzept nach § 6 zu berücksichtigen. Darin sind auch Maßnahmen festzulegen, die zu ergreifen sind, wenn das System zur Spielsuchtfrüherkennung eine möglicherweise glücksspielsuchtgefährdete Person identifiziert (§ 6i Abs. 1 Satz 4). Auch bezüglich der festzulegenden Maßnahmen besteht die Möglichkeit, durch Nebenbestimmungen die Anforderungen zu konkretisieren.

##### **2.4.5.2 Umsetzung**

Weitere Regelungen zur konkreten Ausgestaltung finden sich im GlüStV 2021 nicht. Die Einzelheiten sind in der Erlaubnis im Rahmen von Nebenbestimmungen festzulegen (§ 6i Abs. 1 Satz 1 a. E.), was bisher – jedenfalls in allgemeiner Form –

noch nicht erfolgt ist. Solange die Nebenbestimmungen keine Konkretisierungen vorsehen, genießen die Anbieter in der Ausgestaltung des Systems (z. B. der Beobachtungsintervalle) und der zu ergreifenden Maßnahmen weitgehende Freiheiten. Die bisher vorgelegten Sozialkonzepte der Anbieter führen im Allgemeinen zutreffende und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Suchtindikatoren auf. Die Anbieter sind jedoch weitestgehend frei in der Beurteilung dessen, welches Spielverhalten als problematisch anzusehen ist.<sup>25</sup>

Ebenso verhält es sich mit den Interventionsmaßnahmen. Den Anbietern ist es ohne behördliche Vorgaben im Rahmen von Nebenbestimmungen selbst überlassen zu bestimmen, welche Maßnahmen eingesetzt werden und ab welchem Zeitpunkt diese greifen.

Die Aufsichtsbehörde hat die Möglichkeit, durch Nebenbestimmungen die Praxis der Spielsuchtfrüherkennung maßgeblich zu formen. Die GGL kann über die Safe-Server-Daten nach § 6i Abs. 2 überwachen, ob die Anbieter ihren Pflichten zum Einsatz des Systems und der Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen nach § 6i Abs. 1 Satz 5 nachkommen, konkret, ob sie zum Beispiel tatsächlich über die vorgegebenen Markers of Harm <sup>26</sup> Spielsuchtgefährdete identifizieren und entsprechende Maßnahmen zum Spielerschutz und zur Prävention umsetzen. Darauf aufbauend sollen sodann aus den gewonnenen Erkenntnissen Vorgaben für ein qualitatives Spielsuchtfrüherkennungssystem für die Anbieter gemacht werden.

Im Zusammenhang mit Limiterhöhungen hat die GGL bereits eigene, selbstständig entwickelte Markers of Harm definiert, die sehr konkrete und quantifizierbare Vorgaben und Zeitfenster beinhalten und auch mit Ergebnissen aus wissenschaftlichen Studien begründbar sind. Möglich ist dies der GGL aufgrund der hauseigenen suchtfachlichen Expertise.

#### **2.4.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Der Fachbeirat weist darauf hin, dass belastbare (positive wie negative) Erfahrungswerte aus der Praxis zu § 6i Abs. 1 bislang nicht vorliegen. Dies betreffe sowohl die implementierten Früherkennungssysteme an sich als auch die dabei

---

<sup>25</sup> Beispielsweise hinsichtlich des Spielumfangs, Nutzung der Kurzzeitsperre (Panikknopf bzw. Panic Button).

<sup>26</sup> Markers of Harm sind Indikatoren für ein auffälliges Spielverhalten.

herangezogenen Merkmale einer etwaigen glücksspielbedingten Fehlentwicklung. Ebenso fehle eine konkretisierende und transparente Festlegung, welche Maßnahmen der Frühintervention bei welchem Verdachtsmoment zu welchem Zeitpunkt von Anbieterseite ergriffen werden müssen (inkl. ihrer Umsetzung in der Praxis). Wünschenswert sei es daher, wenn die GGL entsprechende verbindliche Anforderungen im Sinne von Good-Practice-Modellen vorgeben würde, auf die Online-Glücksspielanbieter in punkto Früherkennung und Frühintervention ohne Ausnahme zurückzugreifen haben. Beispielsweise sollte sich Früherkennung nicht nur auf die Überwachung und Analyse von Spielverhaltensdaten begrenzen, da auch kommunikative Parameter (u. a. die Häufigkeit des Kontakts zum Kundenservice) und bestimmte Aspekte des Zahlungsverkehrs (u. a. die Stornierung von Auszahlungen) für das Vorliegen einer Glücksspielproblematik sprächen. Für diesen Zweck bedürfe es der Einholung wissenschaftlicher Fachexpertise.

Auch wenn durchaus kritisch zu berücksichtigen ist, dass es sich bei dem System nach § 6i Abs. 1 um ein anbieterbezogenes und nicht um ein anbieterübergreifendes System handelt, ist § 6i Abs. 1 aus Sicht der Länder ein wertvolles Instrument zur Früherkennung problematischen Glücksspielverhaltens. Bisher kann festgestellt werden, dass überwiegend die Umsetzung der Anbieter qualitativ verbesserungsfähig ist. Denn es besteht die Gefahr, dass das Monitoring ohne nähere Ausgestaltung und anbieterübergreifende Vereinheitlichung zu spät greift, um ein wirkungsvolles Instrument zum Spieler- und Gesundheitsschutz darzustellen. Damit sich diese Vorschrift bewährt, bedarf es daher qualitativer Vorgaben in der Erlaubnis. Eine Konkretisierung durch Nebenbestimmungen ist von der GGL beabsichtigt, wird aber noch einige Zeit erfordern.

An den gesetzlichen Vorgaben besteht aktuell kein dringender Handlungsbedarf.

## **2.5 Sozialkonzept, Aufklärung (§§ 6, 7)**

### **2.5.1 Einleitung**

Die Vorschrift des § 7 wurde unter Berücksichtigung des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ des GlüStV 2012 neu strukturiert; inhaltliche Änderungen sind nicht erfolgt. Im Fokus steht gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 5, § 7 Abs. 1 Satz 1 konkret die Verpflichtung der Anbieter, über die Suchtrisiken der von

ihnen angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären.

### **2.5.2 Umsetzung**

Bislang wurde zur Erfüllung der Aufklärung über Beratung und Hilfsangebote i. S. d. § 7 Abs. 1 Satz 1 von den Anbietern auf die Seite der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) und/oder auf [www.bundesweit-gegen-gluecksspielsucht.de](http://www.bundesweit-gegen-gluecksspielsucht.de) verwiesen. Bislang wurden beide Angebote auf freiwilliger Basis, das Angebot der BZgA durch die Landeslotteriegesellschaften und der Deutschen Automatenwirtschaft (DAW), finanziert. Eine weitere Finanzierung des Angebots der BZgA (Hotline) ist durch ein gemeinsames Abkommen unter Einbeziehung der Landeslotteriegesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) sowie der Verbände der Lotterievermittler (DLV), für Sportwetten (DSWV), virtueller Automaten Spiele (DOCV), des gewerblichen Automaten Spiels (DAW) sowie der Spielbanken (BupriS und DSbV) sichergestellt.

### **2.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Der GlüStV 2021 sieht bislang keine Regelungen zur Finanzierung eines entsprechenden Hilfsangebots vor. Sollte die freiwillige Finanzierung dieser Angebote nicht mehr sichergestellt sein – es besteht insbesondere die Gefahr einer Ausübung der vertraglich verankerten Kündigungsmöglichkeit der Finanzierungsvereinbarung – müsste eine Regelung zur Kostentragung im GlüStV 2021 erwogen werden.

Derzeit liegt kein dringender Handlungsbedarf vor.

## **2.6 Spielersperrsystem (§§ 8 bis 8d)**

### **2.6.1 Einleitung**

Im Fokus stehen die Erweiterung des Kataloges der anschlusspflichtigen Anbieter in § 8 Abs. 2, die Dauer der Sperren in § 8a Abs. 6 sowie das Verfahren zur Beendigung der Sperre nach § 8b.

Bereits mit dem GlüStV 2012 wurde ein zentral geführtes übergreifendes Sperrsystem eingeführt; die diesbezüglichen Regelungen haben mit dem GlüStV 2021 jedoch eine umfangreiche Überarbeitung erfahren. Der GlüStV 2021 dehnt den Kreis der

Verpflichteten auf Spielhallen und – soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten – Wettannahmestellen der Buchmacher und Gaststätten aus. Gleichzeitig wurde die Verpflichtung zur Eintragung von Selbst- und Fremdsperren auf die Vermittler erweitert, die bislang lediglich verpflichtet waren, Anträge auf Selbstsperre an die Veranstalter nach § 10 Abs. 2 weiterzuleiten. Dies dient dem Spielerschutz, da eine Sperre deutlich schneller eingetragen werden kann.

Anders als im GlüStV 2012 sieht § 8a Abs. 6 Satz 2 auch eine Selbstsperre vor, die kürzer als ein Jahr ist, mindestens aber drei Monate betragen muss. Gerade durch diese Möglichkeit soll die Hemmschwelle, sich sperren zu lassen, gesenkt werden. Solange kein Antrag auf Aufhebung der Sperre gestellt wird, bleibt aber auch diese bestehen. Anders als bisher muss für eine Entsperrung nicht nachgewiesen werden, dass keine Spielsucht mehr besteht. Auf Antrag wird die Sperre von der zuständigen Behörde aufgehoben (§ 8b Abs. 3 Satz 1). Um dem Antragsteller Zeit zu geben, sich der Folgen der Aufhebung bewusst zu werden, wird die Aufhebung der Sperre bei Selbstsperren erst eine Woche nach Eintragung der Aufhebung wirksam. Bei Fremdsperren beträgt die Frist einen Monat, um demjenigen, der die Sperre ursprünglich beantragt hat, Zeit zu geben, einen erneuten Sperrantrag zu stellen (§ 8b Abs. 3 Satz 2).

Nach § 6i Abs. 3 ist bei Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten Spielen eine deutlich erkennbare und eindeutig beschriftete Schaltfläche anzuzeigen, deren Betätigung eine sofortige 24-stündige Sperre der Spielerin oder des Spielers auslöst. Nach Ablauf von 24 Stunden nach Betätigung des „Panikknopfes“ wird diese Sperre wieder aufgehoben; eines Antrages bedarf es hierfür nicht.

Die Führung der Sperrdatei sollte ursprünglich gemäß § 27p Abs. 4 Nr. 1 am 1. Januar 2023 ebenfalls auf die GGL übergehen. Dies hätte jedoch dazu geführt, dass die in Hessen mit immensum Aufwand geschaffene technische und personelle Infrastruktur sowie Expertise verloren gegangen wäre und bei der GGL hätte neu aufgebaut werden müssen. Der GlüStV 2021 wurde deshalb im Wege eines Änderungsstaatsvertrags punktuell angepasst, sodass die Zuständigkeit für die Führung der Spielersperrdatei auch nach dem 1. Januar 2023 in Hessen verbleibt.



## 2.6.2 Umsetzung

Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des GlüStV 2021 bis zum Ende des Berichtszeitraums ist die Zahl der Abfragen kontinuierlich gestiegen, was u. a. auch damit zusammenhängt, dass die Erlaubnisse für die neuen Spielformen erteilt worden sind. Die meisten Abfragen erfolgen im Bereich der Sportwetten im Internet.

**Tabelle 3:** Spielersperrsystem OASIS GlüStV 2021 - Anzahl der Abfragen, 2019 bis November 2023

Spielersperrsystem OASIS GlüStV 2021 - Anzahl der Abfragen						
Segment	Vertrieb	2019	2020	2021	2022	2023 Nov
DLTB	stationär/online	31.934.828	31.104.555	34.791.033	28.136.136	14.578.664
Spielbanken	stationär	6.508.139	3.779.423	3.230.936	8.183.452	9.500.073
Pferdewetten im Internet	online	2.169.240	2.480.025	3.327.125	3.174.550	2.939.637
Gewerbliche Spielvermittlung	online	768.170	1.447.504	1.091.405	1.134.330	
Sportwettvermittlung	stationär	1.776.111	1.444.586	6.892.278	29.460.269	43.154.246
Sportwettveranstaltung	online	1.631.494	72.001.624	628.118.086	606.249.278	592.225.512
Soziallotterien	online	5.991	664.737	324.215		
Buchmacher	stationär	59	1.575	4.338	38.497	72.951
Spielhallen	stationär			7.371.487	52.338.017	88.007.257
Gewerbliche Automatenaufstellung	stationär			160.184	6.484.833	17.348.061
Virtuelle Automaten Spiele	online				4.676.449	55.406.489
Online-Poker	online					31.617.064
<b>Gesamt</b>		<b>44.794.032</b>	<b>112.924.029</b>	<b>685.311.087</b>	<b>739.875.811</b>	<b>854.849.954</b>

Quelle: Regierungspräsidium Darmstadt

Die Bereiche, in denen der Zuwachs der eingetragenen Sperrungen am größten ist, sind die Spielhallen und die Sportwetten im Internet. Dass in den Bereichen Online-Poker und virtuelle Automaten Spiele zunächst keine Sperrungen eingetragen worden sind, hängt damit zusammen, dass die Veranstalter erst sukzessive Erlaubnisse erhalten haben. Erlaubte Online-Casinospiele werden bislang in den Ländern noch nicht angeboten.

Die Zahl der Sperrungen ist seit Juli 2021 deutlich gestiegen. Lagen am 1. Juli 2021 insgesamt 84.127 Sperrungen vor, davon 7.863 Fremd- und 76.264 Selbstsperrungen, waren es am 30. November 2023 bereits 238.069, davon 9.331 Fremd- und 228.738 Selbstsperrungen. Die Selbstsperrungen können wiederum in 143.413 unbefristete Sperrungen sowie 85.325 befristete Sperrungen unterteilt werden. Neben den neuen Sperrungen wurden von 2022 bis November 2023 zwischenzeitlich 33.366 Sperrungen wieder aufgehoben.

**Tabelle 4:** Spielersperrsystem OASIS GlüStV 2021 - Anzahl der Sperren, 2018 bis November 2023

Spielersperrsystem OASIS GlüStV - Anzahl der Sperren							
		31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	30.11.2023
Spielbanken	Selbstsperren	31.003	33.990	35.796	39.734	38.777	41.973
	Fremdsperren	4.935	5.723	6.447	6.522	6.023	5.800
	<b>Gesamt</b>	<b>35.938</b>	<b>39.713</b>	<b>42.243</b>	<b>46.256</b>	<b>44.800</b>	<b>47.773</b>
DLTB	Selbstsperren	1.818	1.918	2.015	2.113	2.002	1.930
	Fremdsperren	199	235	285	319	337	344
	<b>Gesamt</b>	<b>2.017</b>	<b>2.153</b>	<b>2.300</b>	<b>2.432</b>	<b>2.339</b>	<b>2.274</b>
Sportwetten (Veranstaltung)	Selbstsperren	28	107	2.059	29.853	46.028	57.674
	Fremdsperren		4	306	1.223	1.636	1.858
	<b>Gesamt</b>	<b>28</b>	<b>111</b>	<b>2.365</b>	<b>31.076</b>	<b>47.664</b>	<b>59.532</b>
Sportwetten (Vermittlung)	Selbstsperren				198	407	897
	Fremdsperren				10	23	47
	<b>Gesamt</b>				<b>208</b>	<b>430</b>	<b>944</b>
Pferdewetten	Selbstsperren		3	40	56	72	104
	Fremdsperren						
	<b>Gesamt</b>		<b>3</b>	<b>40</b>	<b>56</b>	<b>72</b>	<b>104</b>
Spielhallen	Selbstsperren				23.441	45.440	73.600
	Fremdsperren				342	451	565
	<b>Gesamt</b>				<b>23.783</b>	<b>45.891</b>	<b>74.165</b>
Automaten- aufsteller	Selbstsperren				114	440	926
	Fremdsperren					8	16
	<b>Gesamt</b>				<b>114</b>	<b>448</b>	<b>942</b>
Buchmacher	Selbstsperren					6	10
	Fremdsperren					1	1
	<b>Gesamt</b>					<b>7</b>	<b>11</b>
Online-Poker	Selbstsperren						2.377
	Fremdsperren						37
	<b>Gesamt</b>						<b>2.414</b>
Virtuelle Automatenspiele	Selbstsperren					3.379	23.374
	Fremdsperren					39	304
	<b>Gesamt</b>					<b>3.418</b>	<b>23.678</b>
Behörde	Selbstsperren				2.924	15.366	25.873
	Fremdsperren				20	228	359
	<b>Gesamt</b>				<b>2.944</b>	<b>15.594</b>	<b>26.232</b>
<b>Gesamt</b>	Selbstsperren	32.849	36.018	39.910	98.433	151.917	228.738
	Fremdsperren	5.134	5.962	7.038	8.436	8.746	9.331
	<b>Gesamt</b>	<b>37.983</b>	<b>41.980</b>	<b>46.948</b>	<b>106.869</b>	<b>160.663</b>	<b>238.069</b>

Quelle: Regierungspräsidium Darmstadt

### 2.6.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Die Regelungen haben sich bewährt. Das mit der kurzen Frist in § 8a Abs. 6 verfolgte Ziel, Spielern dabei zu helfen, Abstand vom Spiel zu gewinnen, wird erreicht. In diesem Zusammenhang spielt die Möglichkeit in § 8b Abs. 1 und 2, die Sperre auf Antrag aufheben zu lassen, eine weitere wichtige Rolle, da der Spieler hierdurch nicht mehr Gefahr läuft, wie noch nach den Regelungen im GlüStV 2012, mangels Nachweises einer überwundenen Spielsucht nie mehr aus der Sperrdatei gestrichen zu werden.

Durch das neue Verfahren wird der Anreiz für eine Selbstsperre gesteigert und somit das Schutzniveau letztlich erhöht.

Nach Einschätzung des Fachbeirates wird der Spielerschutz im GlüStV 2021 in erster Linie durch die Etablierung eines zentralen Sperrsystems und seine Erweiterung auf alle Glücksspielsegmente mit mittleren bzw. hohen Suchtgefahren gestärkt. Grundsätzlich lasse sich eine Spielersperre als individualisierte Form der Verfügbarkeitsbeschränkung bzw. als Hilfsmittel bei der Wiedererlangung der Handlungskontrolle ansehen. Mit ihr gingen zum einen Positiveffekte auf der Verhaltensebene und den allgemeinen Gesundheitszustand betreffend einher. Zum anderen würden Spielersperrern, sofern angemessen implementiert, eine recht hohe Akzeptanz bei der Zielgruppe erfahren. Weiterhin dürfte der suchtpreventive Mehrwert in direktem Zusammenhang mit der Reichweite des Sperrsystems stehen: Je größer die Anzahl der eingebundenen Spielstätten bzw. Marktsegmente, desto geringer sei die Wahrscheinlichkeit eines Ausweichverhaltens gesperrter Spielerinnen und Spieler und desto besser sei die Wirksamkeit dieser Intervention. Erste Hinweise zum bundesweiten Spielersperrsystem OASIS würden die relativ hohe Nutzungsrate bestätigen. Knapp zwei Jahre nach Einführung des GlüStV 2021 seien knapp 150.000 Neueinträge erfolgt. Es sei anzunehmen, dass der überragende Grund für das Erwirken einer Spielersperre das Vorliegen einer Glücksspielproblematik darstelle. Da aber bei weitem nicht alle Personen mit einem problematischen bzw. pathologischen Glücksspielverhalten mit dieser Maßnahme erreicht würden, lasse sich diese Anzahl an Spielersperrern auch als indirekter Beleg für das bislang womöglich unterschätzte Ausmaß glücksspielbezogener Probleme in der Bevölkerung werten.

Der Fachbeirat spricht zwei sich andeutende Defizite an. Bei dem geringen Anteil der Fremdsperrern, die auch nur zum Teil von Anbieterseite angestoßen wurden, dränge sich der Verdacht auf, dass die Glücksspielbranche ihrer Verpflichtung zur Intervention bei Glücksspielsuchtgefährdung oder Überschuldung in der Praxis kaum nachkomme. Zweitens scheinen auch knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 immer noch nicht alle Betriebsstätten an OASIS angeschlossen zu sein. Mutmaßlich dürfe diese Mangellage insbesondere Gaststätten betreffen. Für die Zukunft sei an dieser Stelle daher eine stärkere Kontrolle der Glücksspielanbieter einzufordern (z. B. mittels Testkäufen bzw. Testspielen mit gesperrten Personen), um die schadensminimierende Wirkung von Spielersperrern nicht zu unterminieren. Aus dem Blickwinkel der

Suchtforschung sei zudem empirisch zu hinterfragen, welche Effekte von der neu etablierten Kurzzeitsperre bei Online-Glücksspielen ausgingen (sog. Panic Button nach § 6i Abs. 3): Während als Pro-Argument die Initiierung einer Abkühlphase angeführt werde, sei als Contra-Argument das Hervorrufen von Drehtür-Phänomenen (d. h. wiederholte Nutzung des Panic Button zur Vermeidung einer längerfristigen Sperre) nicht auszuschließen. Auch in Ermangelung internationaler Befunde bestehe dringender Bedarf an einer entsprechenden Begleitforschung. Schließlich überrasche, dass nach einer Veröffentlichung nur knapp die Hälfte aller Glücksspielenden in Deutschland (46,9 %) überhaupt von der Möglichkeit einer Sperre wisse. Augenscheinlich seien auf breiter Ebene weitere Aktivitäten im Sinne der Informationsvermittlung und Aufklärung vonnöten, um den Bekanntheitsgrad dieser Spielerschutzmaßnahme substantiell zu erhöhen. Die bestehenden Defizite in der Ausschöpfung der zentralen Spielerschutzinstrumente Selbst- und Fremdsperre ließen weiteren Handlungsbedarf erkennen. Insbesondere solle darauf hingewirkt werden, dass alle Betriebsstätten an OASIS angeschlossen werden und andernfalls deren Betrieb eingestellt werde. In Bezug auf online angebotene Glücksspiele solle überprüft werden, ob der Hinweis auf die Sperre leicht auffindbar ist, oder ob er eher versteckt erfolgt und unverständlich formuliert ist. Zudem müsse die Compliance der Anbieter zur Anbahnung und Umsetzung von Fremdsperren anhand expliziter Beurteilungskriterien eingefordert und überprüft werden. Ferner sei sicherzustellen, dass Spielende üblicherweise über die Möglichkeit der Selbstsperre in Kenntnis gesetzt werden.

Die Entwicklung der Sperren ist weiterhin zu beobachten. Sie ist ein wichtiger Indikator für den Erfolg der Regelungen. Aktuell ist aus Sicht der Länder kein dringender rechtlicher Handlungsbedarf erkennbar.

## **2.7 Vorschriften zur Glücksspielaufsicht (§§ 9, 9a)**

### **2.7.1 Glücksspielaufsicht (§ 9)**

#### **2.7.1.1 Einleitung**

Die Grundstruktur des § 9 wurde aus dem GlüStV 2012 übernommen. Neu eingeführt wurde die Befugnis zu Netzsperrern (IP-Blocking) in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 sowie die

Absätze 2a und 3a. Geringfügig überarbeitet wurde die Ermächtigung zur Zahlungsunterbindung in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4.

Evaluiert werden innerhalb des § 9 insbesondere die Befugnisse in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 (Zahlungsunterbindung) und Nr. 5 (Netzsperrern).

### **2.7.1.2 Zahlungsunterbindung**

#### **2.7.1.2.1 Einleitung**

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 kann den am Zahlungsverkehr Beteiligten (im Folgenden Zahlungsdienstleister), insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagt werden. Gegenüber der Vorgängerregelung im GlüStV 2012 wurde rechtlich normiert, dass ein Vorgehen gegen den Zahlungsdienstleister möglich ist, ohne dass es einer vorherigen Inanspruchnahme des Veranstalters oder Vermittlers von öffentlichen Glücksspielen durch die Glücksspielaufsicht bedarf. Dabei können sich die Maßnahmen gegen verschiedene am Zahlungsverkehr Beteiligte richten. Neben den nicht abschließend in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 genannten Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten können insbesondere auch E-Geld-Institute, Betreiber von Zahlungssystemen und ähnliche Unternehmen als verantwortliche Störer herangezogen werden. Insoweit ist zu beachten, dass an Zahlungsströmen in der Regel mehrere Zahlungsdienstleister beteiligt sind: Zahlungen werden meist über mehrere Zahlungsdienstleister in einer Kette nacheinander abgewickelt, bevor das Geld auf dem Konto des Spielers oder des Glücksspielanbieters landet. Die Nachverfolgbarkeit leidet unter der Verkettung; meist ist nach der ersten Übermittlung für den folgenden Zahlungsdienstleister nicht mehr erkennbar, welchen Ursprung das Geld hatte. Der Zahlungsdienstleister, der nicht am Anfang einer solchen Kette steht, kann einen Bezug zu unerlaubtem Glücksspiel in der Regel nur dann herstellen, wenn ihm belastbare Erkenntnisse zur Herkunft des Geldes vorliegen.

Zu beachten ist, dass Zahlungen auf Grund zivilrechtlicher Vorschriften schnell abgewickelt werden müssen. Eine Prüfung anlässlich eines aktuellen Zahlungsauftrags scheidet daher in der Regel aus. Zeit zur Prüfung bleibt den

Zahlungsdienstleistern allerdings, wenn sie mit einem unerlaubten Glücksspielanbieter einen sog. Akzeptanzvertrag schließen. Hier ist das Mitwirkungsverbot bereits durch Vertragsschluss verletzt worden. Mitwirkung beginnt bereits im Vorbereitungsstadium. Wenn die vertraglichen Voraussetzungen für eine Ein- bzw. Auszahlung geschaffen werden, wird bereits am Zahlungsverkehr in ausreichender Weise mitgewirkt. Jedenfalls stellt aber die finale Zurverfügungstellung der Option, also die Implementierung auf der Internetseite, einen Verstoß gegen das Mitwirkungsverbot dar. Auf die tatsächliche Zahlungsmöglichkeit kommt es nicht mehr an. Hierbei kann sich der Zahlungsdienstleister über die Legalität des Glücksspielangebots mit Hilfe der amtlichen Liste nach § 9 Abs. 8 (White-List) informieren. Diese Zahlungsdienstleister sind daher in der Lage, das in § 4 Abs. 1 Satz 2 normierte Verbot der Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel umzusetzen. Gegen diese Zahlungsdienstleister kann erfolgversprechend gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 vorgegangen werden.

Im Rahmen der Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels wies der GlüStV 2021 dem Land Niedersachsen übergangsweise bis zum 30. Juni 2022 weiterhin die Aufgabe zu, Maßnahmen zur Unterbindung von Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel, das in mehr als einem Bundesland angeboten wird, zu ergreifen. Am 1. Juli 2022 übernahm die GGL diese Aufgabe.

#### **2.7.1.2.2 Umsetzung**

Einen Großteil der Maßnahmen mit dem Ziel der Zahlungsunterbindung leitete das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport ein, nachdem das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit seinen Leitentscheidungen<sup>27</sup> im Jahr 2017 die Unionsrechtmäßigkeit und Verfassungsmäßigkeit der Beschränkungen/Verbote für Online-Glücksspiele bestätigt und die Untersagung entsprechender Angebote durch die Glücksspielaufsicht in diesem Bereich für rechtmäßig erkannt hatte. Das BVerwG hatte damit Zweifel an der Rechtmäßigkeit des aufsichtsrechtlichen Vorgehens ausgeräumt und für die erforderliche Rechtsklarheit und Rechtssicherheit gesorgt, die für ein Vorgehen gegen Zahlungsdienstleister erforderlich ist.

Insgesamt wurden gegen 35 Zahlungsdienstleister Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung eingeleitet. Einige - darunter auch sehr bedeutsame -

---

<sup>27</sup> BVerwG, Urteile vom 26. Oktober 2017 – 8 C 14.16 und 8 C 18.16.

Zahlungsdienstleister zogen sich daraufhin aus dem Zahlungsverkehr für verbotene Online-Glücksspiele zurück.

Das Instrument der Zahlungsunterbindung wurde gerichtlich bestätigt. Nach der Rechtsprechung kann eine umfassende Untersagung der Beteiligung am Zahlungsverkehr im Zusammenhang mit jedweden unerlaubten Glücksspiel ausgesprochen werden, nachdem die Mitwirkung an einzelnen unerlaubten Glücksspielangeboten festgestellt und dem Zahlungsdienstleister bekannt gegeben worden ist.<sup>28</sup> Die Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 ist mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und den unionsrechtlichen Grundfreiheiten des freien Zahlungsverkehrs und des freien Dienstleistungsverkehrs vereinbar. Die Regelung verstößt auch nicht gegen die Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679).<sup>29</sup>

Darauf aufbauend versandte die GGL nach Zuständigkeitsübergang im Juli 2022 ein Informationsschreiben an eine Vielzahl der bekannten Zahlungsdienstleister und erläuterte nochmals die Rechtslage zum neuen GlüStV 2021. Der Großteil der Zahlungsdienstleister zog sich aus dem Geschäft mit den unerlaubten Glücksspielanbietern zurück und fokussierte sich stattdessen auf den erlaubten Glücksspielmarkt. Insbesondere bei den aktuell umsatzstärksten unerlaubten Glücksspielanbietern ist kaum noch eine Einzahlung möglich. Erfreulich ist insbesondere, dass auch die internationalen Zahlungsdienstleister und Banken in der Regel bereits auf einen Hinweis reagieren. Insgesamt überprüfte die GGL 357 URLs; in 4.738 Fällen wurden Einzahlungsversuche zur Beweissicherung dokumentiert. Gegen 35 Zahlungsdienstleister sind Untersagungsverfahren anhängig.

### **2.7.1.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Die Regelungen zur Zahlungsunterbindung hatten sich bereits unter dem GlüStV 2012 im Wesentlichen bewährt und wurden mit dem GlüStV 2021 weiter im Sinne der Erreichung der Zielsetzungen des § 1 verbessert.

Nach wie vor werden unerlaubte Glücksspielangebote im Internet in der Regel aus dem Ausland heraus betrieben, wo die Verantwortlichen sich dem Zugriff deutscher

---

<sup>28</sup> VG Hannover, Urteil vom 13. Januar 2023 – 10 A 3386/20. Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig.

<sup>29</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 26. Oktober 2023 – 3 M 72/23.

Behörden weitestgehend entziehen. Der Rückzug mehrerer auch großer Zahlungsdienstleister aus dem Bereich des unerlaubten Glücksspiels zeigt, dass eine konsequente Anwendung der Möglichkeiten im Bereich der Zahlungsunterbindung Wirkung zeigt. Die Maßnahmen aus dem Bereich der Zahlungsunterbindung haben sich nach alledem als sehr erfolgreich und effizient erwiesen. Insbesondere die Präzisierung durch den GlüStV 2021, dass es einer vorherigen Inanspruchnahme des betreffenden Glücksspielanbieters nicht bedarf, stellt eine zusätzliche sinnvolle Vollzugserleichterung dar. Sie ermöglicht, dass die mit den Maßnahmen verfolgten Ziele der Unterbindung unerlaubter Angebote erreicht werden können.

Ein dringender Handlungsbedarf ist derzeit nicht feststellbar.

### **2.7.1.3 Netzsperrern**

#### **2.7.1.3.1 Einleitung**

Der GlüStV 2008 enthielt erstmals eine Ermächtigung zur Sperrung von Internetseiten, welche in den GlüStV 2012 nicht übernommen wurde. Der GlüStV 2021 greift diese Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 erneut auf.

Nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote können Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen Dienstleister im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes, insbesondere Zugangsvermittler und Registrare, ergriffen werden (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5). Voraussetzung hierfür ist, dass Maßnahmen gegenüber dem Veranstalter oder Vermittler unerlaubten Glücksspiels nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend sind. Davon ist in der Regel nach den Erläuterungen zum GlüStV 2021 schon dann auszugehen, wenn der Veranstalter bzw. Vermittler im Ausland sitzt.

Adressaten der Maßnahme können alle Diensteanbieter sein. Auswahlkriterium ist, dass der Diensteanbieter in der Lage ist oder sich in einer ihm zumutbaren Weise in die Lage versetzen kann, die Sperrungen der Glücksspielangebote umzusetzen. In dieser Lage sind in der Regel die Zugangsvermittler [= Internet-Service-Provider (ISP) oder auch Access-Provider]. Die Maßnahmen sind daher primär gegen sie zu ergreifen. Hinzu kommt, dass diese ISP ihren Sitz im Inland haben und somit ein Verwaltungs- und Verwaltungsvollstreckungsverfahren unproblematisch durchgeführt werden kann. Dies führt zu einer Steigerung der Effektivität des Verwaltungshandelns,



entspricht dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung und macht eine Unterbindung von Angeboten ausländischer unerlaubter Glücksspielanbieter erst möglich. Daher richten sich die Maßnahmen vorrangig gegen diese ISP und nicht gegen Content- oder Host-Provider, die ihren Sitz häufig, wie die unerlaubten Glücksspielanbieter, im Ausland haben.

Den entsprechenden Markt in Deutschland teilen sich nach den vorliegenden Erkenntnissen ca. 200 ISP, wobei 90 % des Marktes von 20 Anbietern abgedeckt werden.

Übergangsweise oblag die Zuständigkeit für Maßnahmen der Netzsperrern dem Land Sachsen-Anhalt, dort dem LVwA ST. Zum 1. Juli 2022 ging diese Zuständigkeit auf die GGL über.

#### **2.7.1.3.2 Umsetzung**

Den ISP wurde im Rahmen von Anhörungen gemäß § 28 VwVfG der Vorschlag einer kooperativen Zusammenarbeit unterbreitet. Gleichzeitig erfolgte die Bekanntgabe des unerlaubten Glücksspielangebots.

Eine weitere Umsetzung des IP-Blockings ist vor dem Hintergrund aktueller gerichtlicher Entscheidungen nicht möglich. Danach ist eine Inanspruchnahme von ISP in der aktuellen rechtlichen Ausgestaltung über den Verweis in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 auf die Regelungen des Telemediengesetzes (TMG) nicht möglich, da eine Inanspruchnahme der Access-Provider (ISP/Zugangs Providern) die Feststellung einer Verantwortlichkeit (Störereigenschaft) derselben „im Sinne der §§ 8 bis 10 TMG“ voraussetzt.<sup>30</sup> Diese ist aber regelmäßig nicht gegeben, da durch die §§ 8 bis 10 TMG die Verantwortlichkeit solcher Diensteanbieter im Normalfall gerade ausgeschlossen wird.

#### **2.7.1.3.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Die bisherigen aufsichtsrechtlichen Erfahrungen zu der Ermächtigung von Netzsperrern bieten noch keine ausreichenden Erfahrungswerte zur Effektivität der Maßnahme. Gleichwohl sind Netzsperrern als ein weiteres wichtiges Instrument zur Bekämpfung

---

<sup>30</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 31. Januar 2023 – 6 B 11175/22.OVG; VGH München, Beschluss vom 23. März 2023 – 23 CS 23.195; VG Düsseldorf, Beschluss vom 3. Februar 2023 – 3 L 2261/22; VG Berlin, Beschluss vom 16. Februar 2023 – 4 L 505/22; VG Koblenz, Urteil vom 10. Mai 2023 – 2 K 1026/22.KO.

unerlaubte Angebote anzusehen und wurden vor diesem Hintergrund aus guten Gründen in den GlüStV 2021 wieder aufgenommen.

Es besteht angesichts gerichtlicher Entscheidungen jedoch die Gefahr, dass das Instrument nicht wie vorgesehen zur Anwendung kommen kann.

Im Sinne einer effektiven und zeitnahen Einsetzbarkeit des dringend benötigten Instruments der Netzsperrern im bisher praktizierten Sinne (Vorgehen gegen ISP in Deutschland) muss eine Modifizierung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zeitnah erfolgen.

In dieser Hinsicht besteht ein dringender Handlungsbedarf.

Ferner wird angeregt, auch für das Vorgehen gegen Werbung für unerlaubtes Glücksspiel die Möglichkeit von Netzsperrern zu prüfen.

#### **2.7.1.4 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf zu § 9**

Im Zuge der ab Ende 2020 erstmalig durchführbaren Erlaubnisverfahren zum Betrieb von Wettvermittlungsstellen hat sich in den Ländern die Relevanz von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden offenbart. Die zur Beurteilung der Zuverlässigkeit einzuholenden Führungszeugnisse zur Vorlage bei einer Behörde gemäß § 30 Abs. 5 Bundeszentralregistergesetz (BZRG) erwiesen sich als nur eingeschränkte Erkenntnisquelle. Zahlreiche für die Beurteilung der glücksspielrechtlichen Zuverlässigkeit erforderliche Tatsachen werden nicht im Führungszeugnis aufgenommen (vgl. § 32 BZRG). Die Befugnis aus § 4b Abs. 2 Satz 2, Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder abzufragen, bezieht sich ausdrücklich nur auf die Erlaubnisverfahren für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen und besteht nicht für die in den Ländern v. a. für das terrestrische Glücksspiel zuständigen Behörden. Dabei sind gerade in diesem kriminalitätsanfälligen Bereich weitergehende Erkenntnisse von großer Bedeutung, insbesondere um das Ziel der Abwehr von mit Glücksspielen verbundener Begleitkriminalität zu erreichen (§ 1 Satz 1 Nr. 4). In diesem Zusammenhang erscheint es auch zweckmäßig, über laufende, eingestellte oder abgeschlossene Ermittlungs- bzw. Strafverfahren Kenntnis zu erlangen, um eine Zuverlässigkeitsprognose vornehmen zu können. Es erscheint vor diesem Hintergrund dringlich, eine der Vorschrift des § 4b Abs. 2 Satz 2 entsprechende Ermächtigung in § 9 aufzunehmen.

Zudem sollte den Aufsichtsbehörden explizit die Befugnis eingeräumt werden, Erkenntnisse der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit / FIU) einzuholen. Nach der Nationalen Risikoanalyse gilt der Glücksspielsektor in seiner Gesamtheit als „besonders anfällig für die Integration, Verschleierung und Strukturierung von inkriminierten Vermögenswerten“. Es wäre daher dringend erforderlich, den personenbezogenen Datenaustausch mit der FIU, bei der die geldwäscherechtlichen Verdachtsmeldungen eingehen und ausgewertet werden, durch eine entsprechende Rechtsgrundlage abzusichern. Damit wäre gewährleistet, dass auch insoweit relevante Informationen von den Glücksspielaufsichtsbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben berücksichtigt werden können.

Im Ergebnis besteht dringender Handlungsbedarf in § 9 bei der Überarbeitung der Vorschrift für die Vornahme von Netzsperrern und der Aufnahme der Befugnis nach § 4b Abs. 2 Satz 2 zur Abfrage von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder sowie der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen.

## **2.7.2 Ländereinheitliche Verfahren (§ 9a)**

### **2.7.2.1 Einleitung**

Die mit dem GlüStV 2012 begonnene Zentralisierung von Aufgaben wurde im GlüStV 2021 fortgeführt, in dem nach einer Übergangszeit eine Bündelung der einheitlichen Zuständigkeiten bei der GGL erfolgte. Neu hinzugekommen ist, dass eine einheitliche Zuständigkeit hinsichtlich Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 und Nr. 5 (Zahlungsunterbindung, Netzsperrern) bei unerlaubten Glücksspielen, die in mehr als einem Land angeboten werden, besteht. Gleiches gilt hinsichtlich aufsichtsrechtlicher Maßnahmen wegen unerlaubten öffentlichen Glücksspiels, das in mehr als einem Land angeboten wird bzw. unerlaubten Glücksspiels und der Werbung hierfür, welches im Internet in mehr als einem Land angeboten wird (§ 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2).

Am 1. Juli 2021 wurde zunächst das Land Sachsen-Anhalt, dort das LVwA ST, für die genannten Aufgaben zuständig. Am 1. Juli 2022 gingen diese zentralisierten Aufgaben der Glücksspielaufsicht auf die GGL über.

Im Fokus der Betrachtung steht die Zentralisierung der Aufgaben in § 9a Abs. 1 und 3.

### **2.7.2.2 Umsetzung**

Bis zum 30. Juni 2022 wurden durch das LVwA ST insgesamt 871 Webseiten kontrolliert und in diesem Zusammenhang 148 Fälle des unerlaubten Glücksspiels festgestellt. Der überwiegende Teil der Verwaltungsverfahren richtete sich hierbei gegen Glücksspielanbieter, die schon deshalb keine Erlaubnis erhalten können, weil sich deren Sitz außerhalb des EU-/EWR-Raumes befindet. Es wurden vier Untersagungsverfügungen erlassen. Von den 148 Fällen wurden 43 beim LVwA ST beendet und die weiteren 105 durch die GGL übernommen. Zusätzlich wurden 90 Fälle zur Werbung für unerlaubtes Glücksspiel überprüft. Davon wurden wiederum 58 Fälle vom LVwA ST abgeschlossen und 32 durch die GGL übernommen.

In 25 Fällen wurden Strafanzeigen bei der Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts der Verwirklichung des § 284 StGB (Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels), § 285 (Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel) und bzw. oder § 287 StGB (Unerlaubte Veranstaltung einer Lotterie oder einer Ausspielung) gestellt. Der Ausgang der Verfahren ist abzuwarten.

Seit Übergang der Zuständigkeit der Bekämpfung des unerlaubten Glücksspiels auf die GGL am 1. Juli 2022 wurden dort 2.210 Seiten zum unerlaubten Glücksspiel bzw. 1.083 Werbeseiten überprüft. Im Zuge dessen wurden 347 Fälle zum unerlaubten Glücksspiel (Veranstaltung) und 385 Fälle zur Werbung für unerlaubtes Glücksspiel angelegt. Es wurden 261 Hinweisschreiben versandt und 194 Untersagungsverfahren eingeleitet. Hiervon beziehen sich 141 auf die Untersagung von unerlaubtem Glücksspiel und 53 auf die Werbung hierfür. Durch die GGL werden derzeit in stark zunehmendem Maße Klage- und Eilverfahren geführt (Rechtsbehelfe gegen ergangene Untersagungsverfügungen). Sechs (alte) Klageverfahren werden zudem im Rahmen der „Amtshilfe“ durch verschiedene Bundesländer fortgeführt.

Die bereits vom LVwA ST gestellten 25 Strafanzeigen wurden durch die GGL übernommen und diesbezügliche Rückfragen der Staatsanwaltschaft werden seitens der GGL weiterbearbeitet. Hinzugekommen sind 115 neue Strafanzeigen durch die GGL, weitere Strafanzeigen befinden sich in Vorbereitung.

### **2.7.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Die Zentralisierung der aufsichtsrechtlichen Aufgaben hat sich bewährt und zeigt bereits Erfolge. Ein weiterer Handlungsbedarf ist nicht erkennbar.

## **2.8 Vorschriften zum Fachbeirat Glücksspiel**

Während vor allem durch den GlüStV 2021 der erlaubnisfähige Glücksspielmarkt massiv erweitert wurde, sind die Zuständigkeiten des Fachbeirates nahezu unverändert geblieben. Eine Einbeziehung des Fachbeirates ist nach § 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 (nur) bei Erlaubnissen zur Einführung neuer Glücksspielangebote und der Einführung neuer oder der erheblichen Erweiterung bestehender Vertriebswege durch die in § 10 Abs. 2 und 3 genannten Veranstalter (Lotterien im staatlichen Veranstaltungsmonopol) erforderlich.

Der Fachbeirat regt daher an, seine Zuständigkeit ausdrücklich auch auf Glücksspiele mit einem sehr hohen Gefährdungspotential zu erweitern. Darüber hinaus stelle er fest, dass ihm keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung stünden, wodurch er seinen Aufgaben nicht vollumfänglich nachkommen könne.

Eine Erweiterung der Zuständigkeit des Fachbeirates auch auf die Produkte mit dem anerkanntermaßen stärksten Gefährdungspotential erscheint aus Sicht der Länder dem staatsvertraglichen Ziel der Suchtprävention sowie des Jugend- und Spielerschutzes (§ 1 Satz 1 Nr. 1 und 3) förderlich. Im weiteren Verlauf der Evaluierung des GlüStV 2021 sollte die Rolle des Fachbeirates näher betrachtet werden.

### **3. Spezifische Vorschriften zu den einzelnen Glücksspielformen**

---

#### **3.1 Lotterien im Veranstaltungsmonopol (§ 10 Abs. 1 bis 3)**

##### **3.1.1 Angebote im Deutschen Lotto- und Totoblock**

Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 haben die Länder zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 können die Länder diese öffentliche Aufgabe auf gesetzlicher Grundlage selbst, durch eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen.

Gegenüber dem GlüStV 2012 sieht der GlüStV 2021 keine regulatorischen Änderungen vor. Die vorhandenen Angebotsstrukturen wurden unverändert fortgeführt. Die Zuständigkeit für Erlaubniserteilungen sowie die Aufsicht über das staatliche Lotterieangebot liegt unverändert bei den Ländern und wurde nicht bei der GGL zentralisiert. Das staatliche Lotterieangebot wurde in allen 16 Ländern mit Nebenbestimmungen nach Maßgabe des GlüStV 2021 erlaubt.

Die Regelungen haben sich bewährt. Änderungsbedarf ist derzeit nicht erkennbar.

##### **3.1.2 Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL)**

Der GlüStV 2021 führt die bisherigen Regelungen des GlüStV 2012 unverändert fort. Gemäß § 10 Abs. 3 dürfen Klassenlotterien nur von einer von allen Vertragsländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts veranstaltet werden. Grundlage ist der Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL-StV), welcher nicht Gegenstand der Evaluierung ist. Im Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis 31. Dezember 2022 war die Freie und Hansestadt Hamburg für die Erlaubniserteilung und Aufsicht zuständig. Am 1. Januar 2023 ging die Zuständigkeit auf die GGL über.

Der GKL sowie sämtlichen Lotterieeinnehmern (LE) wurden mit Wirkung zum 1. Juli 2022 neue Erlaubnisse zur Veranstaltung bzw. zur Vermittlung der Klassenlotterien erteilt. Hierbei erhielten alle LE eine Erlaubnis nicht nur für die terrestrische, sondern

auch für die Internetvermittlung. Infolge des Antrags der GKL auf Verlängerung der Veranstaltererlaubnis wie auch aller LE-Erlaubnisse wurden sämtliche Erlaubnisse durch Änderungsbescheide vom 29. bzw. 30. November 2022 um zwei Jahre auf insgesamt sieben Jahre zzgl. der verbleibenden Laufzeiten der einzelnen Klassenlotterien verlängert. Es sind diesbezüglich keine gerichtlichen Verfahren anhängig.

Änderungen der bewährten Regelungen im Bereich der Klassenlotterien sind nach derzeitigem Erkenntnisstand nicht angezeigt.

### **3.2 Lotterien nach dem Dritten Abschnitt (§§ 12 bis 17)**

#### **3.2.1 Einleitung**

Die Regulierung der Lotterien nach dem Dritten Abschnitt (Soziallotterien) in den § 10 Abs. 6 sowie §§ 12 bis 17 wurde nahezu unverändert aus dem GlüStV 2012 übernommen. Angepasst wurde die Regelung in § 13 Abs. 2 Nr. 1 b), wonach eine Erlaubnis nicht erteilt werden darf, wenn der Spielplan einen Höchstgewinn, der einen Wert von drei Mio. Euro übersteigt, vorsieht. Der GlüStV 2012 sah noch einen Wert von zwei Mio. Euro vor.

Im Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis 31. Dezember 2022 war das Land Rheinland-Pfalz zuständige Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für Lotterien nach dem Dritten Abschnitt des Staatsvertrages gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 (nachfolgend „Soziallotterien“). In diesem Zeitraum war die Soziallotterielandschaft gekennzeichnet durch ein Nebeneinander langjährig-etablierter Veranstalter, der Marktetablierung jüngerer Angebote sowie dem Markteintritt gänzlich neuer Produkte.

#### **3.2.2 Umsetzung**

Zu Beginn des Evaluationszeitraums verfügten fünf Veranstalter über Bestandserlaubnisse für insgesamt sechs Veranstaltungen. Gemäß § 29 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 verlängerten sich diese Erlaubnisse bis einschließlich 30. Juni 2022. Mit Stand zum 30. November 2023 waren sieben überregionale Veranstalter auf der White-List nach § 9 Abs. 8 Satz 1 geführt.

Im Evaluationszeitraum wurden im Bereich der Soziallotterien drei Verwaltungsstreitverfahren anhängig. Gegenstand sind verschiedene

Nebenbestimmungen u. a. zu werberechtlichen Vorgaben (Erstreckung der werblichen Nebenbestimmungen auf den Begriff der Dachmarke, die Nebenbestimmungen zur Influencer-Werbung und zum Affiliate-Marketing) sowie zur Ausgestaltung der Abführung des Reinertrages. Rechtskräftige Entscheidungen in den Hauptsacheverfahren liegen derzeit noch nicht vor.

### **3.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Im Rahmen der Erlaubnisverfahren traten Vollzugs- und Umsetzungsfragen auf. So lässt sich insbesondere die Bestimmung der sog. „Anlaufphase“ zur Erbringung des gesetzlichen Reinertrags nach § 15 Abs. 1 Satz 3 für neu am Markt eintretende Soziallotterieveranstalter unterschiedlich beurteilen. Den Gesetzesmaterialien ist hier lediglich zu entnehmen, dass es eine Anlaufphase geben kann, aber nicht, auf wie viele Jahre sich diese erstrecken darf („Die Ausgestaltung des § 9 Abs. 1 Satz 3 als Sollvorschrift macht deutlich, dass die dort statuierte 30 % - Quote zu erreichen ist und nur im Falle des Vorliegens besonderer Umstände, etwa in der Anlaufphase einer neuen Lotterie, hiervon abgewichen werden darf.“ – so die Erläuterungen zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland 2004). Eine Konkretisierung der Länge der Anlaufphase (z. B. drei, fünf oder zehn Jahre) würde hier Anwendungs- und Rechtssicherheit schaffen.

Dringende Änderungen der Regelungen im Bereich der Soziallotterien sind nach derzeitigem Erkenntnisstand jedoch nicht angezeigt.

### **3.3 Gewerbliche Spielvermittlung (§ 19)**

Die Vorgaben zur gewerblichen Spielvermittlung sind in § 19 enthalten. Mit dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 wurde neben dem Übergang der Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung und die Aufsicht mit Wirkung vom 1. Januar 2023 auf die GGL auch eine Änderung der Gebührenerhebung für die Erlaubniserteilung vorgenommen. Die Gebühr wird nunmehr gemäß § 9a Abs. 4 jährlich erhoben und bemisst sich nach den voraussichtlichen Spieleinsätzen. Weitere bereichsspezifische Änderungen hat es für die gewerbliche Spielvermittlung nicht gegeben, wenngleich bereichsübergreifende Änderungen des GlüStV 2021 auch auf die gewerbliche Spielvermittlung ausstrahlen.

Zum 30. November 2023 wurden insgesamt elf Erlaubnisse an gewerbliche Spielvermittler erteilt. Nach § 29 Abs. 2 und 8 wurden zuvor die bis zum 30. Juni 2021



erteilten Erlaubnisse der gewerblichen Spielvermittler kraft Gesetzes um ein Jahr verlängert. Ein Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis wurde im Stadium der Antragsprüfung an die GGL übergeben.

Änderungen der bewährten Regelungen zur gewerblichen Spielvermittlung sind nach derzeitiger Bewertung nicht angezeigt.

## **3.4 Sportwetten**

### **3.4.1. Veranstaltung von Sportwetten**

#### **3.4.1.1 Einleitung**

Die Veranstaltung von Sportwetten im Internet und terrestrisch wird durch die Regelungen in den §§ 4a ff. sowie § 21 bestimmt. Nachfolgend wird insbesondere die Regelung zum Wettprogramm in § 21 in den Blick genommen.

Im Geltungszeitraum des GlüStV 2012 konnte mit Inkrafttreten des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages am 1. Januar 2020 (3. GlüÄndStV) an Veranstalter, die die aufgestellten materiellen Anforderungen erfüllten, auf Antrag eine Konzession zur Veranstaltung von Sportwetten erteilt werden. Ab Oktober 2020 wurden entsprechende Konzessionen für die Veranstaltung von Sportwetten erteilt, die wegen der Nebenbestimmungen (u. a. wegen einzelner Werberegungen, der Regelungen zu den Wetten und der Regelungen zu den Limits) umfassend beklagt wurden.

Ein wesentlicher Streitpunkt war der Zuschnitt und die Ausgestaltung des zulässigen Wettprogramms. Bereits § 21 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2012 stellte das Wettprogramm unter behördlichen Erlaubnisvorbehalt. Danach konnten Wetten als Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten erlaubt werden. Wetten während des laufenden Sportereignisses waren nach § 21 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2012 grundsätzlich unzulässig. Ausnahmsweise sah § 21 Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2012 eine Erlaubnisfähigkeit für Live-Sportwetten vor, wenn sich diese auf das Endergebnis des Sportereignisses bezogen (Endergebniswetten). Wetten auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses (Ereigniswetten) waren ausgeschlossen. Art und Zuschnitt der Sportwette, d. h. das zulässige Wettprogramm, waren nach § 21 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2012 in der Erlaubnis im Einzelnen zu regeln.

So wurde in der Erlaubnis festgelegt, dass Wetten auf Sportveranstaltungen, an denen ausschließlich oder überwiegend Amateure teilnehmen, nicht zulässig sind. Dies betraf beispielsweise im deutschen Herren-Fußball Wetten auf Spiele unterhalb der 3. Liga. Vom Amateurverbot ausgenommen wurden international bedeutsame Großereignisse wie z. B. Olympische Sommer- und Winterspiele, Leichtathletikwelt- und -europameisterschaften, Biathlonweltmeisterschaften, FA Cup und DFB-Pokal. Als unzulässig wurden ferner Wetten auf Sportveranstaltungen bestimmt, an denen ausschließlich oder überwiegend Minderjährige teilnehmen, sowie Wetten auf regelwidriges Verhalten (z. B. gelbe/rote Karten, Fouls).

Bereits vor der Erteilung von Veranstaltererlaubnissen wurde die Erstellung einer Liste mit erlaubnisfähigen Wetten im Glücksspielkollegium gemeinsam mit der zuständigen Erlaubnisbehörde vorangetrieben. Eine unter den Ländern abgestimmte Liste mit zulässigen und unzulässigen Sportwetten konnte im Glücksspielkollegium bis Ende der Laufzeit des GlüStV 2012 nicht finalisiert werden.

Der GlüStV 2021 führt den bisherigen rechtlichen Rahmen fort und erweitert diesen. Gemäß § 21 Abs. 1 können Sportwetten als Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen (Ergebniswetten) sowie auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses oder auf eine Kombination solcher Vorgänge (Ereigniswetten) erlaubt werden. Der Bereich der zulässigen Live-Wetten wird in § 21 Abs. 4 Satz 2 ebenfalls erweitert, verbleibt aber weiterhin eingeschränkt. So sind neben den bereits vormals zulässigen Wetten auf das Endergebnis nunmehr auch Wetten auf das nächste Tor, den nächsten Satz oder einen ähnlichen Bestandteil eines Endergebnisses in Sportarten, in denen regelmäßig nur eine geringe Gesamtanzahl dieser Ereignisse im Laufe des Sportereignisses auftritt, insbesondere im Fußball, Hockey, Eishockey oder Volleyball, zulässig.

Rechtstechnisch normiert sind in § 21 Abs. 1a die vormals mittels Nebenbestimmungen auferlegten Beschränkungen. Danach sind Sportwetten auf Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Minderjährige beteiligt sind, unzulässig, es sei denn, es handelt sich um national oder international bedeutsame sportliche Großereignisse. Gleiches gilt für Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Amateure teilnehmen. Sportwetten, die in erheblichem Maße anfällig für Manipulationen sind oder die die Integrität des sportlichen Wettbewerbs gefährden, sind unzulässig; dies betrifft insbesondere

Geschehnisse, die ein Teilnehmer eines Sportereignisses selbst willkürlich herbeiführen kann. Sportwetten auf den Eintritt eines regelwidrigen Verhaltens oder die Sanktionierung eines regelwidrigen oder vermeintlich regelwidrigen Verhaltens sind unzulässig. Die Ausgestaltung von Sportwetten darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen.

Der Erlaubnisvorbehalt hinsichtlich der angebotenen Wetten (Wettprogramm) wurde beibehalten. Sportwetten dürfen nur angeboten werden, wenn diese nach Art und Zuschnitt zuvor erlaubt worden sind (§ 21 Abs. 5 Satz 1). Verfahrenstechnisch wurde der Erlaubnisbehörde allerdings nunmehr ermöglicht, in der Erlaubnis auf eine auf der Internetseite der Behörde veröffentlichte Liste erlaubter Wetten Bezug zu nehmen (§ 21 Abs. 5 Satz 3). Die Veranstalter haben die Absicht zum Angebot einer auf dieser Liste enthaltenen Wette bei der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die Erlaubnis zum Angebot dieser Wette gilt als erteilt, wenn diese nicht binnen zwei Wochen widersprochen hat (§ 21 Abs. 5 Satz 4).

#### **3.4.1.2 Umsetzung**

Während der Laufzeit des GlüStV 2012 wurden alle entscheidungsreifen Erlaubnisse für eine Veranstaltung von Sportwetten erteilt. Gemäß § 29 Abs. 3 galten zunächst die bis zum Inkrafttreten des GlüStV 2021 wirksamen Erlaubnisse (Konzessionen) bis zum 31. Dezember 2022 fort; neue Erlaubnisse waren spätestens zum 1. Januar 2023 einzuholen. Von den 47 vorliegenden Anträgen konnten 38 bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 durch das Glücksspielkollegium beschlossen werden, wobei in Einzelfällen bei nicht vollständig ausräumbaren Zweifeln am Vorliegen unterschiedlicher Erlaubnisvoraussetzungen die Laufzeiten verkürzt wurden. In vier Fällen wurde die Sicherheitsleistung nicht mehr in 2022 geleistet, sodass hier wegen § 4c Abs. 3 keine wirksame Erlaubnis bestand.

Die Erlaubnisse wurden seitens der Anbieter gerichtlich umfassend mittels Klagen und Anträgen im einstweiligen Rechtsschutzverfahren angegriffen. Gegenstand waren insbesondere die Vorgaben zur Sicherheitsleistung, die Nebenbestimmungen zur Werbung sowie zu dem Wettprogramm. Dies betraf auch zwingende gesetzliche spieterschützende Vorgaben wie bspw. das Einzahlungslimit von grundsätzlich monatlich 1.000 Euro (§ 6c Abs. 1 Satz 2).

Im Laufe des Jahres 2022 beschloss das Glücksspielkollegium sukzessive das zulässige Wettprogramm nach § 21 Abs. 5 Satz 1 unter Zugrundelegung des in den Erlaubnisanträgen eingereichten Wettprogramms. Zuvor fand ein Austausch insbesondere mit Interessenvertretungen der Sportwettanbieter statt. Der Austausch führte zu einem weitgehend geeinten Wettprogramm. Das zugelassene Wettprogramm umfasst gegenwärtig 49 Sportarten, 530 Sportereignisse<sup>31</sup> sowie 1.636 Wettarten. Kein Konsens konnte mit den Anbietern nur zu vereinzelten Fragestellungen, konkret der Geltung und des Umfangs des Erlaubnisvorbehalts im Wettprogramm, der Zulässigkeit der Cash-Out-Funktion sowie den Live-Wetten auf das Halbzeitergebnis (Halbzeitwetten) und auf die reguläre Spielzeit in Entscheidungsspielen erzielt werden.

Die offenen Punkte wurden letztlich mittels eines gerichtlichen Vergleichs im November/Dezember 2022 vorläufig umgesetzt. Im Wesentlichen regelt der Vergleich u. a.

- Vorgaben zur Beantragung neuer Wetten nach § 21 Abs. 5 Satz 2,
- Fragen zum Umgang mit den Limitregelungen des GlüStV 2021,
- dass zu bestimmten Fragestellungen des Wettprogramms (Abschnittswetten, Halbzeitwetten als Live-Wetten, Wetten auf die reguläre Spielzeit in Entscheidungsspielen als Live-Wetten, Zulässigkeit der Cash-out-Funktion, Erstreckung des Erlaubnisvorbehaltes auf Sportereignisse, Wettbewerbe und Phasen) Musterklagen durchzuführen sind,
- dass in dieser Zeit als Übergangsregelung zum Wettprogramm ohne Aufgabe der Rechtsstandpunkte vorläufig die Halbzeitwetten und Restzeitwetten und bei Entscheidungsspielen Wetten auf die reguläre Spielzeit als Live-Wetten sowie die Cash-Out-Funktion hingenommen werden und
- dass die Listen der erlaubten Sportwetten und Sportereignisse das Wettprogramm um für die Veranstalter wichtige Angebote im Bereich Fußball, Basketball und Tennis ergänzt werden und diese Listen bis zum Abschluss der Musterverfahren grundsätzlich als abschließend angesehen werden.

---

<sup>31</sup> „Sportereignisse“ umfassen die Anzahl der veröffentlichten Liste angegebenen Wettbewerbe. <https://www.gluecksspiel-behoerde.de/de/erlaubnisfaehigesgluecksspiel/sport-und-pferdewetten>

Die GGL ist dem Vergleich beigetreten.

### **3.4.1.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Bewährt hat sich der Erlaubnisvorbehalt zur Ausgestaltung des Wettprogramms gemäß § 21 Abs. 5 Satz 1. Dieser sichert, vergleichbar mit § 22a Abs. 1 Satz 2 bei den virtuellen Automatenspielen, vor dem Hintergrund des erheblichen Gefährdungspotentials von Sportwetten die behördliche Prüfungskompetenz ab. Andernfalls wäre der Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde der Inhalt des Glücksspielangebots weitgehend entzogen und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nicht hinreichend sichergestellt.

Die Erarbeitung des zulässigen Wettprogramms hat die Aufsichtsbehörde und die Länder schon unter dem GlüStV 2012 – auch angesichts des Umfangs der unterschiedlichsten Sportarten – vor Herausforderungen gestellt. So ist es den Sportwettanbietern, wie bereits im GlüStV 2012, gestattet, Wetten auf sämtliche weltweit ausgetragenen Sportereignisse zu beantragen. Zur Entscheidung über die Zulässigkeit der jeweiligen Wette mussten sämtliche Sportarten hinsichtlich ihrer Struktur (Ligen, nationale und internationale Wettbewerbe) sowie der geltenden Regularien mit den gesetzlichen Anforderungen in § 21 Abs. 1, 1a und 4 überprüft werden. Soweit es sich um Sportveranstaltungen in Deutschland oder im europäischen Raum handelt, war eine Bewertung weitgehend möglich. Bei außereuropäischen Veranstaltungen stieß die Beurteilung infolge fehlender tatsächlicher Kenntnisse insbesondere zur sicheren Qualifizierung der Wettbewerbe als Profisport an Grenzen; zudem stellen sich bei außereuropäischen Veranstaltungen gegebenenfalls zusätzliche Probleme mit Blick auf ein etwaig erhöhtes Manipulationsrisiko im Umfeld organisierter Kriminalität. Die Anbieter müssen dagegen über entsprechende Erkenntnismöglichkeiten verfügen, da sie zur Einhaltung eines rechtskonformen Wettangebots verpflichtet sind.

Insofern erscheint die Aufnahme einer gesetzlichen Mitwirkungsverpflichtung der Anbieter von Sportwetten im Rahmen der Beurteilung der gesetzlichen Anforderungen überlegenswert. Das Wettprogramm stellt für die Sportwettanbieter den Kern ihres Glücksspielangebots dar und ist insbesondere für eine gelingende Kanalisierung nach § 1 Satz 1 Nr. 2 von Bedeutung.

Auch sollte das Erlaubnisverfahren zum Wettprogramm schon angesichts der grundsätzlich möglichen Vielzahl der Anträge nach § 21 Abs. 5 Satz 2 durch die zuständige GGL laufend auf Verbesserungen überprüft werden.

Beibehalten werden sollten auch die neuen Verfahrensregelungen zur Erteilung einer Erlaubnis von Wetten in § 21 Abs. 5 Satz 3 bis 6. Die Erlaubnisfiktion in § 21 Abs. 5 Satz 3, die bei einer Streichung der betroffenen Wette aus der Liste entfällt, dient der Verwaltungsvereinfachung und der Transparenz und wurde auch von Seiten der Anbieter positiv aufgenommen.

Schon im Sinne einer einheitlichen Verwaltungspraxis ist auch von besonderer Bedeutung, die Zuständigkeit für Sportwetten weiter bei einer Behörde, der GGL, zu bündeln. In diesem Zusammenhang sind nach Übergang der Zuständigkeit bereits erste Synergieeffekte festzustellen.

Im Rahmen des Zwischenberichts können die Auswirkungen der Regelungen in § 21 zur Erreichung der Ziele in § 1, insbesondere zum Wettprogramm, noch nicht abschließend bewertet werden. Zum einen bietet die seit dem Inkrafttreten des gerichtlichen Vergleichs vergangene Zeitspanne keine ausreichende Beurteilungsgrundlage. Zum anderen erscheint es geboten, vorrangig die weitere Rechtsprechung zu den vereinbarten Musterverfahren abzuwarten. Die Auswirkungen der neuen Regelungen, insbesondere auf den Schwarzmarkt, können erst im weiteren Verlauf der Evaluation vertieft betrachtet werden. Hierzu wird auch der Bereich der Werbung unter Einbeziehung der Ergebnisse einer hierzu in Auftrag gegebenen Studie zählen.

Im Ergebnis ist derzeit jedenfalls kein dringender Handlungsbedarf erkennbar.

### **3.4.2 Vermittlung von Sportwetten (§ 21a)**

#### **3.4.2.1 Einleitung**

Der GlüStV 2021 regelt die stationäre Sportwettvermittlung im Kern in § 21a, welcher (lediglich) die abstrakten Vorgaben zur Regulierung enthält und die nähere konkrete Ausgestaltung den Ausführungsgesetzen der Länder überlässt (§ 21a Abs. 5). So normiert § 21a Abs. 1 den Erlaubnisvorbehalt für eine Vermittlung von Sportwetten und verpflichtet die Länder zur Begrenzung der Zahl der zulässigen Wettvermittlungsstellen. § 21a Abs. 2 und 3 regeln, dass der stationäre Vertrieb und

die Vermittlung von Sportwetten außerhalb von Wettvermittlungsstellen verboten sind und in Wettvermittlungsstellen ausschließlich Wetten eines Veranstalters vertrieben oder vermittelt werden dürfen.

### **3.4.2.2 Umsetzung**

Die auch noch in den vorliegend zu betrachtenden GlüStV 2021 hineinwirkende Ausgangssituation im Bereich der in den Ländern umzusetzenden Regulierung der stationären Sportwettvermittlung (Wettvermittlungsstellen) war in den letzten Jahren im Wesentlichen dadurch geprägt, dass für einen zwischenzeitlich bundesweit auf rd. 4.500 Betriebe angewachsenen tatsächlichen Bestand keine Erlaubnisverfahren durchgeführt werden konnten. Den Hintergrund hierfür bildeten die letztlich nicht erfolgreich umsetzbaren Regelungen zur Veranstaltung von Sportwetten im GlüStV 2008 (staatliches Monopol) und GlüStV 2012 (beschränktes Konzessionsmodell). Erst das mit Wirkung zum 1. Januar 2020 eingeführte – hinsichtlich der Anzahl der Erlaubnisse unbeschränkte – Erlaubnismodell für die Sportwettveranstaltung ermöglichte letztlich die zentrale Erteilung entsprechender Veranstaltungserlaubnisse ab Oktober 2020 und nachfolgend ein Anlaufen der Erlaubnisverfahren für die Wettvermittlungsstellen in den einzelnen Ländern.

Zur Begrenzung der Zahl der Wettvermittlungsstellen gemäß § 21a Abs. 1 Satz 1 finden sich in praktisch allen Landesgesetzen Abstandsregelungen. Regelmäßig haben die Länder Abstandsgebote im Verhältnis der erlaubten Wettvermittlungsstellen zueinander eingeführt. Zusätzlich finden sich in praktisch allen landesrechtlichen Regelungen Abstandsgebote zu Kinder- und Jugendeinrichtungen, zum Teil auch zu Beratungs-/ Therapieeinrichtungen zur Behandlung von Glücksspielsüchtigen. Die landesrechtlichen Abstandsregelungen wurden bislang durch die Gerichte auch unter der Geltung des GlüStV 2021 als zulässiges geeignetes Mittel zur Begrenzung der Sportwettvermittlung und der damit verbundenen reduzierten Gelegenheit zum Spiel mit einer möglichst frühzeitigen Vorbeugung und Bekämpfung der Spielsucht bestätigt.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Z. B. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12. September 2023 – 6 B 10622/23.OVG; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – OVG 1 S 83/20; VG Hannover, Urteil vom 14. März 2023 – 10 A 4968/21; VGH München, Beschluss vom 21. März 2023 – 23 CS 22.2677; VG Bremen, Beschluss vom 17. August 2023 – 5 V 1533/23.

Hinsichtlich aller vorerwähnten Abstandsregelungen sind zwischen den Ländern jedoch signifikante Unterschiede sowohl in der konkreten Größe der jeweiligen Abstände als auch in etwaigen Abstufungen nach Art der Abstände zu verzeichnen.

### **3.4.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Die Vorgaben in § 21a Abs. 2 und 3 haben sich, auch unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung unerlaubter Angebote, bewährt.

Im Ergebnis lagen die Probleme in der Erteilung von Erlaubnissen für Wettvermittlungsstellen nicht in den gesetzlichen Vorgaben in § 21a, sondern im ursprünglichen Fehlen der notwendigen Erlaubnisse für die Veranstalter von Sportwetten. Seitdem entsprechende Erlaubnisse vorliegen, können auch Erlaubnisse zum Betrieb von Wettvermittlungsstellen erteilt werden.

Prüfenswert erscheint die Aufnahme einer Vorgabe zur Darlegung der rechtmäßigen Herkunft der wirtschaftlichen Mittel für die Errichtung der Wettvermittlungsstelle. Ein entsprechendes Erfordernis besteht bereits für die Veranstaltung von Sportwetten, virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker nach § 4a Abs. 1 Nr. 1 c). Ergänzend zu den geldwäscherechtlichen Verpflichtungen beim laufenden Betrieb könnte hierdurch sichergestellt werden, dass auch die Aufnahme und Finanzierung des Betriebes als solche nicht zur – auch zuverlässigkeitsrelevanten – Verwertung von Geldern aus zweifelhaften Quellen genutzt werden können. Eine entsprechende Erlaubnisvoraussetzung könnte jedoch auch in den jeweiligen Ausführungsgesetzen der Länder geregelt werden.

Dringender Änderungsbedarf an § 21a besteht derzeit nicht.

## **3.5 Virtuelle Automaten Spiele (§ 22a)**

### **3.5.1 Einleitung**

Virtuelle Automaten Spiele unterlagen in der Vergangenheit einem Totalverbot (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2012) und sind erst seit Inkrafttreten des GlüStV 2021 zum 1. Juli 2021 erlaubnisfähig. Erlaubnisse müssen sowohl für die Veranstaltung selbst als auch für die einzelnen Spiele eingeholt werden. Übergangsweise war das Land Sachsen-Anhalt, dort das LVwA ST, für die Erlaubniserteilungen und die Aufsicht zuständig; am 1. Januar 2023 ging die Aufgabe auf die GGL über.



Für den Evaluationsbericht 2026 haben die Länder über die GGL eine Studie an die Universität Bremen zum Thema Spielerschutz im Internet vergeben, von der weitere Erkenntnisse zur Evaluation insbesondere auch der Regelungen für virtuelle Automatenspiele zu erwarten sind. Die Studie untersucht auch die Effekte der glücksspielformbezogenen Anforderungen.

Für den Zwischenbericht wird nachfolgend insbesondere das Verfahren der Erlaubniserteilung nach § 22a Abs. 1 Satz 2 betrachtet. Danach dürfen erlaubte Veranstalter von virtuellen Automatenspielen ein virtuelles Automatenspiel nur anbieten, wenn dieses zuvor auf deren Antrag von der zuständigen Behörde erlaubt worden ist.

### **3.5.2 Umsetzung**

Bis zum Ende des Jahres 2022 wurden insgesamt 70 Anträge auf Erlaubniserteilung für virtuelle Automatenspiele, wobei in acht Fällen später eine Zurücknahme des Antrages erfolgte, gestellt. Von den verbliebenen 62 Anträgen wurden 46 Erlaubnisse und drei Ablehnungen im Glücksspielkollegium beschlossen (Stand: 31. Dezember 2022). Seit dem Zuständigkeitsübergang vom LVwA ST zur GGL kamen weitere sechs Anträge hinzu. Zusammen mit den Anträgen aus der Zeit der Zuständigkeit des LVwA ST wurden somit bisher insgesamt 76 Anträge gestellt. Aktuell sind 41 Erlaubnisse für eine Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen erteilt. Die Anzahl der erlaubten Internetseiten beläuft sich auf 118 Seiten für virtuelle Automatenspiele. Mit einer Ausnahme wurden sämtliche Erlaubnisse und Ablehnungen innerhalb der Klagefrist beklagt.

Von den bisher bereits rd. 5.400 beantragten Einzelspielerlaubnissen konnten rd. 1.300 geprüft und positiv beschieden werden. Die ersten Erlaubnisse wurden 2022 durch das LVwA ST nach vorheriger Beschlussfassung des Glücksspielkollegiums erlassen, wobei sämtliche Spiele nicht gesetzkonform eingereicht worden waren und nur unter der Bedingung der Überarbeitung erlaubt werden konnten. Seitens der Veranstalter wurde eine beachtliche Anzahl (rd. 1.500 Spieleanträge) von Erlaubnis-Anträgen von offensichtlich nicht erlaubnisfähigen Spielen mittlerweile zurückgenommen.

### 3.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Besonders aufwändig und personalintensiv stellt sich das gesonderte Erlaubnisverfahren nach § 22a Abs. 1 Satz 2 für jedes einzelne virtuelle Automatenspiel dar. Diese Spiele werden von darauf spezialisierten Spieleherstellern (sogenannte Entwicklerstudios) produziert und den Veranstaltern über Lizenzvereinbarungen zur Verfügung gestellt. Diese Entwicklerstudios sind nicht antragsbefugt i. S. d. § 22a Abs. 1 Satz 2 und damit nicht Teil des Verwaltungsverfahrens. Besonders beliebte Spiele einzelner Studios werden regelmäßig von nahezu allen Anbietern beantragt; dies jedoch in mitunter abweichenden Versionen, sodass jeweils eine Einzelfallprüfung erforderlich wird.

Auf Grund der gemachten Erfahrungen muss eine Änderung des § 22a geprüft werden. So könnten beispielsweise die Entwicklerstudios Teil eines erweiterten Antragsverfahrens nach § 22a (gesonderte/isolierte Produktgenehmigung o. ä.) mit gegebenenfalls eigener Antragsbefugnis und entsprechenden Pflichten werden. Dadurch könnte einerseits eine Verfahrensbeschleunigung herbeigeführt werden, weil ein virtuelles Automatenspiel auf Antrag des Entwicklerstudios jeweils nur einmal durch die Behörde geprüft werden müsste, andererseits könnte die Antragsbefugnis der Entwicklerstudios auch an weitere Voraussetzungen geknüpft werden. So könnten die Entwicklerstudios in einer vereinfachten Zuverlässigkeitsprüfung nachweisen müssen, dass sie die von ihnen entwickelten Automatenspiele ausschließlich für den erlaubten und nicht parallel auch für den unerlaubten Markt produzieren. Würde von Seite der Behörde Gegenteiliges festgestellt, käme eine Erlaubnis nicht in Betracht bzw. würde wieder entzogen. Es ist zu erwarten, dass hiermit auch eine Stärkung der Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels einhergeht, in jedem Fall die Verantwortung für die Entwicklerstudios steigt.

Die Einbeziehung der Entwicklerstudios hat sich in der Vergangenheit jedenfalls bereits bewährt. Im Januar 2023 wurde die Erstellung weiterer Erlaubnisse mit Nebenbestimmungen seitens der GGL gestoppt und das bisherige Verfahren abgeändert. Den Veranstaltern und den Entwicklerstudios (soweit diese bekannt waren) wurde Ende Januar 2023 eine Liste mit den typischen zehn Mängeln sowie die Mitteilung übersandt, dass Erlaubnisse erst dann wieder erteilt würden, wenn beantragte Spiele rechtskonform umgestellt sind. Die Liste wurde zusätzlich in einschlägigen Glücksspielmedien veröffentlicht, zudem auch über die

Interessensvertretungen der Veranstalter zur Verfügung gestellt. Dies erfuhr zwar große Zustimmung in der Glücksspielbranche; die Zusammenarbeit mit den Entwicklerstudios gestaltete sich jedoch weiterhin zögerlich. Erst nachdem über die Veranstalter und die Interessensvertretungen im März 2023 nachdrücklich kommuniziert wurde, dass weitere Spiele nicht erlaubt und Widerrufe erfolgen würden, begann eine intensive Aktivität, wodurch große Teile der sonst notwendigen Widerrufe entbehrlich wurden. Anfang April 2023 konnten nunmehr weitere Erlaubnisse erteilt werden. Es erscheint realistisch, dass fortan in Tranchen regelmäßig weitere Spiele zur Verfügung gestellt werden können, sobald die Entwicklerstudios der GGL die staatsvertragskonforme Umsetzung melden.

Zusammenfassend wird im Zusammenhang mit der Spieleprüfung in § 22a Abs. 1 Satz 2 dringender Handlungsbedarf gesehen. Für eine weitere Bewertung des § 22a bleiben die Ergebnisse der Studie zum Spielerschutz im Internet abzuwarten.

### **3.6 Online-Poker (§ 22b)**

#### **3.6.1 Einleitung**

Die Glücksspielform des Online-Poker unterlag in der Vergangenheit einem Totalverbot (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2012) und ist erst seit Inkrafttreten des GlüStV 2021 zum 1. Juli 2021 erlaubnisfähig. Erlaubnisse müssen sowohl für die Veranstaltung selbst als auch für die einzelnen Spiele bzw. Pokervarianten eingeholt werden (§ 22b Abs. 1 Satz 1). Seit dem 1. Januar 2023 obliegt die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung sowie die Aufsicht der GGL, zuvor war das Land Sachsen-Anhalt, dort das LVwA ST, übergangsweise zuständig.

#### **3.6.2 Umsetzung**

Bis zum Ende des Jahres 2022 wurden acht Anträge für Online-Poker gestellt. Zwei Anträge wurden zurückgenommen, fünf Anträge wurden positiv beschieden. Ein Antrag befindet sich noch in Bearbeitung.

Die Anzahl der erlaubten Internetseiten beläuft sich auf sieben Seiten für Online-Poker. Insgesamt wurden 132 Pokervarianten geprüft und ohne Ablehnungen genehmigt. Die behördlichen Entscheidungen wurden beklagt.

Zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 wurden in den Erlaubnissen Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot des gleichzeitigen Spielens von mehreren Spielen gemäß § 22b Abs. 5 Satz 3 zugelassen.

### **3.6.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Im Gegensatz zu den Spieleprüfungen nach § 22a Abs. 1 Satz 2 stellt sich das Prüfverfahren der einzelnen Online-Poker-Varianten nach § 22b Abs. 1 Satz 1 in der aktuellen gesetzlichen Form als handhabbar dar. Prüfungsinhalt sind lediglich die jeweiligen Spielregeln der Varianten. Im Gegensatz zum Verfahren nach § 22a Abs. 1 Satz 2 sind aktuell keine Änderungsbedarfe im Prüfverfahren nach § 22b Abs. 1 Satz 1 erkennbar.

Ob und wie sich die Gewährung der Ausnahmen vom Verbot des gleichzeitigen Spielens an mehreren Tischen nach § 22b Abs. 5 Satz 3 auf die staatsvertraglichen Ziele des Spielerschutzes und der Suchtprävention auswirkt, kann anhand des kurzen Erlaubnis- und Evaluationszeitraums noch nicht beurteilt werden. Ferner sind die Ergebnisse der beauftragten Studie zum Thema Spielerschutz im Internet abzuwarten.<sup>33</sup>

Insgesamt ist kein dringender Handlungsbedarf bei den Regelungen zum Online-Poker erkennbar.

## **3.7 Online-Casinospiele (§ 22c)**

### **3.7.1 Einleitung**

Durch den GlüStV 2021 wurde erstmals die Möglichkeit geschaffen, die Veranstaltung von Online-Casinospielen zu erlauben und damit eine erlaubte Alternative zu den bestehenden unerlaubten Angeboten zu bieten. Die Entscheidung über die Einführung und Erteilung von entsprechenden Erlaubnissen obliegt den einzelnen Ländern. Eine gesetzliche Pflicht, Online-Casinospiele im Land anzubieten, besteht nicht. Länder, die auf ihrem Hoheitsgebiet ein Online-Casinospiel-Angebot eröffnen wollen, müssen sich entscheiden, welche der von § 22c Abs. 1 aufgezählten Möglichkeiten sie nutzen wollen. Zum einen können sie die Online-Casinospiele selbst, durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der

---

<sup>33</sup> Vgl. Ausführungen unter 3.5.

juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, veranstalten (Nr. 1, Monopollösung). Zum anderen können sie eine, maximal jedoch so viele Konzessionen erteilen, wie Konzessionen für Spielbanken im Sinne des § 20 nach dem jeweiligen Spielbankenrecht des Landes mit Stand 17. Januar 2020 vergeben werden konnten (Nr. 2, Konzessionslösung). Anders als bei virtuellen Automaten Spielen oder Online-Poker können Erlaubnisse nicht für das gesamte Bundesgebiet erteilt werden, sondern sind auf das jeweilige Landesgebiet beschränkt.

### **3.7.2 Umsetzung**

Die Länder Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen haben die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine Einführung von Online-Casinospielen geschaffen. Innerhalb des Berichtszeitraums wurden noch keine Online-Casinospiel-Erlaubnisse erteilt.

### **3.7.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Mangels Einführung eines entsprechenden Angebots von Online-Casinospielen im Zeitraum bis zur Fertigstellung des Zwischenberichts liegen keine verwertbaren Daten für den Evaluationszwischenbericht vor. Vor diesem Hintergrund ist eine Bewertung zu einem etwaigen Handlungsbedarf noch nicht möglich.

## **3.8 Spielhallen (§§ 24 bis 26)**

### **3.8.1 Einleitung**

Die bisherigen Regelungen der §§ 24 bis 26 GlüStV 2012 wurden unverändert in den GlüStV 2021 übernommen. Die bisherige Zuständigkeitszuschreibung an die Aufsichtsbehörden in den Ländern blieb bestehen.

Der Bereich des sog. gewerblichen Spiels befasst sich insbesondere mit den Glücksspielangeboten der Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen, Gaststätten und Beherbergungsbetrieben. § 2 Abs. 3 und 4 sieht für diese Angebote nur eine partielle Anwendbarkeit bestimmter Vorschriften des GlüStV 2021 (vor allem glücksspielrechtliche Erlaubnispflichtigkeit, Sperrsystem und für Spielhallen zudem Rahmenvorgaben für Abstände) vor. Weitere Regelungen für diese Angebote finden sich in den Vorschriften der Spielverordnung des Bundes (SpielV) sowie in landesrechtlichen Regelungen.

Im Fokus stehen die Regelungen zum Mindestabstand bei Spielhallen in § 25 Abs. 1 sowie zur Zulassung von Verbundspielhallen in den Ländern gemäß § 29 Abs. 4.

### **3.8.2 Umsetzung**

§ 24 Abs. 1 sieht einen Erlaubnisvorbehalt vor. Für den Bereich der Spielhallen beinhaltet § 25 eine zentrale Regelung in Gestalt der Erforderlichkeit eines Mindestabstandes zwischen Spielhallen (Absatz 1) und des Ausschlusses einer Erlaubniserteilung für im Verbund stehende Spielhallenbetriebe (Absatz 2). Die Länder haben in ihren Spielhallenregelungen flächendeckend entsprechende Abstandsvorgaben formuliert. Die Abstände sind in den Ländern, teilweise signifikant, unterschiedlich geregelt. Die Abstandsregelungen beziehen sich dabei etwa auf Abstände zwischen Spielhallen, zu Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie teilweise zu anderen örtlichen Spielstätten wie Wettvermittlungsstellen.

Etwa die Hälfte der Länder hat von der Übergangsvorschrift des § 29 Abs. 4 für Verbundspielhallen Gebrauch gemacht. Die Dauer der jeweiligen Erlaubnisbefristungen ist unterschiedlich festgelegt. Regelmäßig haben die Länder weitere spieterschützende Vorgaben aufgenommen (bspw. Zutritt erst ab 21 Jahren).

### **3.8.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Der erstmals im GlüStV 2012 eingeführte Erlaubnisvorbehalt in § 24 Abs. 1 hat sich bewährt. Seitens der Rechtsprechung wurde der Erlaubnisvorbehalt als verfassungs- und unionsrechtskonform bewertet.<sup>34</sup> Die unterschiedliche Regulierung der Spielhallen im Verhältnis zu den Regelungen für virtuelle Automaten Spiele ist rechtskonform. Nach der Rechtsprechung sind unterschiedliche Regelungen verschiedener Glücksspielformen zulässig, sofern der Gesetzgeber eine angemessene Suchtprävention nicht außer Acht lässt.<sup>35</sup> Insbesondere verstößt die Spielhallenregulierung im GlüStV 2021 auch nach der Legalisierung des Online-Glücksspiels nicht gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot.<sup>36</sup> Insbesondere das Abstandsgebot und das Verbundverbot für Spielhallen (§ 25 Abs. 1 und 2) sind auch

---

<sup>34</sup> vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Februar 2022 – 6 S 1922/20; zur Vorgängerregelung VGH München, Beschluss vom 5. Oktober 2021 – 23 ZB 21.2038.

<sup>35</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. August 2022 – 8 B 15.22.

<sup>36</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Februar 2022 – 6 S 1922/20.

mit Blick auf die im GlüStV 2021 zugelassene neue Online-Spielform der virtuellen Automaten Spiele unverändert verfassungskonform.<sup>37</sup>

Die Abstandsregelungen in den Ländern sind fast ausnahmslos von der Rechtsprechung, insbesondere auch trotz der Zulassung von virtuellen Automaten Spielen, bestätigt worden.<sup>38</sup> Sie sind ein wichtiger Bestandteil der Suchtprävention im gewerblichen Spiel. Es liegen aktuell keine Erkenntnisse vor, dass das mit ihnen verfolgte Ziel nicht erreicht wird.

Zu § 29 Abs. 4 kann hinsichtlich der Erreichung der staatsvertraglichen Ziele noch keine Aussage getroffen werden, zumal zu Beginn der Umsetzung die Zertifizierungsanforderung nach § 29 Abs. 4 Satz 1 nicht erfüllt werden konnte, da erst im März sowie Juni 2023 erste akkreditierte Prüforganisationen zur Verfügung standen.

Derzeit ist hier kein dringender Handlungsbedarf im GlüStV 2021 erkennbar.

### **3.9 Pferdewetten im Internet (§ 27)**

Die bisherige Konzeption für den Bereich der Pferdewetten wurde im GlüStV 2021 grundsätzlich beibehalten. Aus Gründen der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit werden im derzeit gültigen Staatsvertrag die Voraussetzungen für den Erlass einer Erlaubnis für die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Internet näher ausgeführt. Unzulässig bleibt die Veranstaltung von nicht nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz erlaubten Pferdewetten im Internet sowie die Vermittlung von Wetten an in Deutschland nicht zugelassene Veranstalter.

Bei Pferdewetten greift mit Inkrafttreten des GlüStV 2021 grundsätzlich das anbieter- und spielformübergreifende Spielersperrsystem mit Ausnahme von Pferdewetten, die von Rennvereinen, die einen Totalisator betreiben, oder auf einer inländischen Pferderennbahn stationär angeboten werden (§ 8 Abs. 2 Satz 2). Die Ausnahme dient

---

<sup>37</sup> Vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 4. August 2021 – 11 ME 164/21 und Beschluss vom 2. August 2021 – 11 ME 104/21; OVG Hamburg, Beschluss vom 18. August 2021 – 4 Bs 193/21; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 9. Mai 2022 – 1 M 13/22; OVG Sachsen, Beschluss vom 23. Februar 2022 – 6 A 548/20.

<sup>38</sup> Vgl. OVG Saarland, Beschluss vom 31. Januar 2022 – 1 A 283/20; OVG Sachsen, Beschluss vom 14. April 2022 – 6 A 370/21; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 14. Juni 2022 – 11 ME 143/22; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15. November 2021 – 6 S 2339/21; OVG Bremen, Beschluss vom 14. November 2023 – 1 B 229/23.

der Verhältnismäßigkeit, da der Wettbetrieb auf Pferderennbahnen bisher keine Probleme aufgezeigt hat, die die Einführung eines Sperrsystems rechtfertigen würden.

Im Frühjahr 2022 beantragten sechs Anbieter eine Erlaubnis nach § 9a Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 27 Abs. 2. Die Erlaubnisse wurden im Dezember 2022 nach vorangegangener Beschlussfassung des Glücksspielkollegiums erteilt.

Die Regelungen in § 27 haben sich bewährt. Änderungen der Regelungen zu Pferdewetten im Internet sind nach derzeitiger Bewertung nicht angezeigt.



## **4. Vorschriften zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder**

---

### **4.1 Einleitung**

Ein wesentlicher Bestandteil des GlüStV 2021 ist die Einrichtung einer zentralen Glücksspielaufsichtsbehörde. Die GGL nahm ihre Arbeit mit Inkrafttreten des GlüStV 2021 am 1. Juli 2021 in Halle (Saale) auf.

Die rechtliche Grundlage für den Betrieb der GGL bildet der Neunte Abschnitt des GlüStV 2021 (§§ 27a bis 27p) mit den gesetzlichen Regelungen insbesondere zum Aufbau der GGL, den Aufgaben und Zuständigkeiten sowie der Finanzierung. Die GGL gilt nach § 27a Abs. 4 Satz 2 als eine Einrichtung des Sitzlandes Sachsen-Anhalt. Neben den beschriebenen Aufgaben und Zuständigkeiten regelt der GlüStV 2021 noch weitere Angelegenheiten für den Betrieb der GGL. Dazu zählen u. a. Haftung, Dienstherrnfähigkeit, Personalgewinnung, Mitwirkungen, Rechts- und Fachaufsicht, Finanzkontrolle, anwendbares Datenschutzrecht und Informationssicherheit. Das Binnenrecht der GGL wird durch eine Satzung festgelegt. Die GGL befindet sich in der Trägerschaft der Länder (Trägerländer). Daraus folgt die gemeinsame Verpflichtung der Länder, die Behörde mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten, um eine reibungslose Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zu gewährleisten.

Organe der GGL sind der Verwaltungsrat und der Vorstand. Der Verwaltungsrat hat als das zentrale Organ die Aufsichts- und Steuerungsbefugnisse gegenüber dem Vorstand (§ 27h Abs. 4 und 5). Die Befugnisse des Verwaltungsrates gegenüber dem Vorstand sind zudem durch Auskunfts- und Informationsrechte gesichert. Jedes Land entsendet eine Vertreterin oder einen Vertreter in den Verwaltungsrat. Der Vorsitz des Verwaltungsrates wechselt jährlich in alphabetischer Reihenfolge der Trägerländer.

Im Gegensatz dazu ist der Vorstand für die Behördenleitung sowie für die Durchführung der operativen Verwaltungsaufgaben verantwortlich und fungiert als gesetzlicher Vertreter der Behörde. Der GlüStV 2021 sieht für den Vorstand zwei Mitglieder vor.

Als Aufgaben hat der GlüStV 2021 der GGL in § 27e vier zentrale Themen zugewiesen. Die Kernaufgabe ist dabei die Funktion der Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote. Daneben zählen auch die Beobachtung der Marktentwicklung sowie die Glücksspielforschung zu den Aufgaben der GGL.

Beides erfolgt als Teil der Aufsichts- und Erlaubnistätigkeit. Darüber hinaus unterstützt die Anstalt die Länder bei der Zusammenarbeit ihrer Glücksspielaufsichtsbehörden im In- und Ausland.

## **4.2 Umsetzung**

Am 1. Juli 2021 startete die GGL mit fünf Bediensteten und einem Vorstand. Seither wurde der Personalstamm am Standort Halle (Saale) sukzessive aufgebaut. Derzeit sind ca. 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der GGL tätig. Insgesamt sind für die GGL 104 Vollzeitäquivalente vorgesehen.

Die GGL ist in drei Abteilungen aufgegliedert. Neben der Zentralabteilung (Abteilung 1) ist in den Abteilungen 2 und 3 die fachliche Bearbeitung der glücksspielrechtlichen Zuständigkeiten verortet. Die Abteilung 2 ist für die Erlaubnisse und Aufsicht des erlaubten Glücksspiels zuständig. In der Abteilung 3 sind die Bekämpfung des unerlaubten Glücksspiels und die Zuständigkeit für die zentralen Dateien mit den beiden dafür zuständigen Referaten verortet. Als Kernstück des Spielerschutzes sieht der GlüStV 2021 erstmals eine sog. Limitdatei (Selbstlimitierung des monatlichen anbieterübergreifenden Einzahlungshöchstbetrages eines jeden Spielers) und eine sog. Aktivitätsdatei (Verhinderung des parallelen Spiels eines Spielers bei mehreren Glücksspielanbietern) vor. Ferner muss ein sog. Safe-Server-Auswertesystem, das die Auswertung der für die zur Durchführung der Glücksspielaufsicht notwendigen Daten, die von den Anbietern auf einem von ihnen selbst zu betreibenden technischen System (Safe-Server) zu speichern sind, vornimmt, implementiert werden. Die drei Systeme werden als Länderübergreifendes Glücksspielaufsichtssystem (LUGAS) zusammengefasst. Die beiden Dateien bilden die Zentraldateien.

Im Vorstandsbüro sind neben der zentralen Koordinierung auch die Stabsstellen für Öffentlichkeitsarbeit und Marktbeobachtung/Forschung angegliedert. Das aktuelle Organigramm ist abrufbar auf der Webseite der GGL.

Sämtliche gesetzlich zugewiesenen Aufgaben konnten zu den vorgesehenen Zeitpunkten durch die GGL nach Übergang wahrgenommen werden.

### **4.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf**

Der Aufbau der GGL war erfolgreich, insbesondere vor dem Hintergrund der Vielzahl der notwendigen organisationsrechtlichen Umsetzungsschritte zur Errichtung einer neuen Behörde in Form einer AöR.

Sämtliche gesetzlich zugewiesenen Aufgaben konnten fristgerecht von der GGL wahrgenommen werden. Eine temporäre Zuständigkeitsverlagerung entsprechend § 27p Abs. 12 war nicht erforderlich.

Die interne Organisationsstruktur ermöglicht eine fachlich fundierte Aufgabenerledigung. Besondere Bedeutung wird dem weiteren Personalaufbau zukommen. Eine zügige Besetzung der noch offenen Personalstellen wird als notwendig für eine effiziente umfassende Aufgabenwahrnehmung angesehen.

Bereits zum aktuellen Zeitpunkt kann die Bündelung der vormals in den ländereinheitlichen Verfahren verteilten Zuständigkeiten bei einer zentralen Stelle als wichtiger Schritt für ein effektives Erlaubnis- und Aufsichtsregime gewertet werden. Erste Synergieeffekte sind bereits erkennbar.

Dringender Handlungsbedarf an den gesetzlichen Bestimmungen zur GGL ist aktuell nicht ersichtlich.

## **5. Zusammenfassung zum identifizierten dringenden Handlungsbedarf**

---

Es werden folgende Änderungsbedarfe mit hoher Priorität gesehen:

- Erweiterung der Abfragekompetenz in § 4b Abs. 2 Satz 2 auch auf ausländische Sicherheitsbehörden (vgl. Ziffer 2.2.3),
- Überarbeitung der Regelung zu Netzsperrern (IP-Blocking) nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 nebst Erweiterung hinsichtlich eines Vorgehens gegen Werbung für unerlaubtes Glücksspiel (vgl. Ziffer 2.7.1.3.3),
- Erweiterung des § 9 um eine allgemeine Abfragekompetenz analog § 4b Abs. 2 Satz 2 zur Abfrage von Erkenntnissen bei den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder sowie der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (vgl. Ziffer 2.7.1.4),
- Verbesserung des Erlaubnisverfahrens zur Einzelzulassung von virtuellen Automaten Spielen in § 22a Abs. 1 Satz 2 (vgl. Ziffer 3.5.3).

Für die aufgezeigten Handlungsbedarfe ist eine detaillierte, weitergehende Prüfung notwendig. Aus Sicht der Länder ist auch weiterhin eine auf wissenschaftlichen Studien basierende Evaluierung notwendig.

### Anlagen:

Anlage 1: Praxisbericht: Suchtfachliche Einschätzungen der ambulanten Suchthilfe der Bundesländer

Anlage 2: Zwischenergebnis IFT-Studie Pandemiewirkungen



Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege  
Oranienstr. 106, 10969 Berlin

Geschäftszeichen (bitte angeben)  
I B 34  
Bearbeiterin / Bearbeiter  
Fr. Reschke  
Zimmer: 2.055  
Tel. +49 30 9028 2739  
Oranienstr. 106, 10969 Berlin  
21. August 2023

## **Evaluierung des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland gem. § 32 GlüStV 2021**

Praxisbericht: Suchtfachliche Einschätzungen der ambulanten Suchthilfe der Bundesländer

Fachkräfte aus der Suchtberatung, die in ihrer täglichen Arbeit mit hilfesuchenden Glücksspielerinnen und Glücksspielern sowie deren Bezugspersonen zu tun haben, gewinnen besondere Einblicke in glücksspielbezogene Suchtentwicklungen und damit verbundene Problemlagen. Auch die Auswirkungen relevanter Kontextfaktoren, z.B. Regulierungs- und Marktentwicklungen, bilden sich im Beratungssetting ab. Mit dem nachfolgenden Bericht wird die Praxisexpertise der ambulanten Suchthilfe in die Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 einbezogen.

### Methodik

Über die Landeskoordinierungsstellen Glücksspielsucht ([www.buwei.de](http://www.buwei.de)) wurde der Kontakt zu geeigneten Fachkräften im Bundesgebiet hergestellt. Es wurden insbesondere erfahrene Personen aus Suchtberatungsstellen mit höherem Klientelaufkommen einbezogen. Die Fachkräfte haben im Vorfeld eines Fachaustauschs eine Übersicht mit ausgewählten evaluierungsrelevanten Themenkomplexen erhalten und sich mit der Nennung ihrer Einrichtung (siehe Anlage) in diesem Bericht einverstanden erklärt.

---

Dienstgebäude: Oranienstraße 106, 10969 Berlin; ♿ barrierefreier Zugang der Kategorie D  
E-Mail: [Anett.Reschke@senwpgg.berlin.de](mailto:Anett.Reschke@senwpgg.berlin.de) (elektronische Zugangsöffnung gemäß § 3a Absatz 1 VwVfG)  
Dokumente mit qualifizierter elektronischer Signatur bitte ausschließlich an: [post@senwpgg.berlin.de](mailto:post@senwpgg.berlin.de)  
Internet: [www.berlin.de/sen/wpgg](http://www.berlin.de/sen/wpgg)  
Verkehrsanhbindung: U8 Moritzplatz und Bus M29; U2 Spittelmarkt (ca. 10 Min. Fußweg);  
U6 Kochstr.; Bus M29, 248; S1/S2/S25 Anhalter Bahnhof, Bus M29;  
Postbank Berlin: DE 47 100 100 100 000 058 100  
Berliner Sparkasse: DE 25 100 500 000 990 007 600  
Deutsche Bundesbank: DE 53 100 000 000 010 001 520

Im Juli und August 2023 wurden durch die für Verhaltenssuchte zuständige Fachreferentin der Berliner Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege, die auch die Berliner Landeskoordination für die Thematik Glücksspielsucht wahrnimmt, sechs digitale Austauschrunden in Kleingruppen durchgeführt. Die vertieften Gespräche umfassten einen Gesprächszeitraum von 10 Zeitstunden.

An dem Austausch der Fachkräfte haben sich 13 Bundesländer (ohne Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Thüringen) mit insgesamt 22 Beraterinnen und Beratern aus 21 Einrichtungen beteiligt. Die dargestellten Beobachtungen und fachlichen Einschätzungen basieren demnach auf einem breiten Erfahrungsspektrum aus dem Bundesgebiet.

Die erfolgten Skizzierungen aus der Beratungspraxis werden nachfolgend zusammengefasst. In dem Bericht wird insbesondere auf länderübergreifende Beobachtungen abgestellt.

### **Vorbemerkung zu legalen / illegalen Glücksspielangeboten**

Grundsätzlich ist anzumerken, dass eine Unterscheidung nach legalem und illegalem Glücksspiel in der ambulanten Suchthilfe kein vorrangiges Thema ist und fallbezogen auch nicht standardisiert erfragt bzw. dokumentiert wird. Dies ist bei den nachfolgenden Ausführungen zu berücksichtigen. In einigen Zusammenhängen, in denen differenziertere Ausführungen unter Verweis auf legale / illegale Angebote erfolgten, wird dies im Bericht gezielt erwähnt.

### **Online-Glücksspiel**

Nahezu durchgängig werden in den Beratungsstellen zunehmende Anfragen und Hilfebedarfe im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen festgestellt. Im Gesamtüberblick der problemverursachenden Spielformen in der Beratung gibt es insofern fast überall eine Verschiebung hin zum Online-Glücksspiel. Diese Entwicklung setzte in den vergangenen Jahren sukzessive – bereits vor Inkrafttreten des GlüStV 2021 – ein.

Die Gründe dafür mögen vielfältig sein; vermutet werden als Einflussfaktoren u.a. die allgemeine Digitalisierung und weit verbreitete Internetaffinität, die Entwicklung des Glücksspielmarktes im digitalen Raum, die hohe Verfügbarkeit der Angebote einschließlich deren intensiver Vermarktung und Bewerbung sowie die Attraktivität des Online-Glücksspiels. Hemmschwellen seien gesunken.

Unter den von der Klientel bevorzugten Online-Glücksspielen werden von den Fachkräften vor allem Online-Sportwetten und Virtuelle Automaten Spiele genannt. Gespielt wird häufig über die

Nutzung des Smartphones. Gerade für jüngere Klientelgruppen ist das Internet oft der direkte Einstiegsort in die Glücksspielnutzung, da diese digital sozialisiert seien. In diesem Zusammenhang würden auch neue Personengruppen in der ambulanten Suchthilfe in Erscheinung treten. Unter den Online-Sportwetten sind Fußballwetten besonders beliebt. Während Online-Sportwetten von Männern genutzt werden, weisen Frauen eine höhere Affinität zu Virtuellen Automatenspielen auf. Nach den bisherigen Beobachtungen der Fachkräfte vollziehen sich Suchtentwicklungen beim Online-Glücksspiel schneller als bei terrestrischen Glücksspielen.

Spielerinnen und Spieler wissen häufig nicht, welche Glücksspielangebote – insbesondere im Internet – sich dem legalen oder illegalen Bereich zuordnen lassen. Das Interesse an einer Unterscheidung sei bei den hilfesuchenden Glücksspielerinnen und Glücksspielern auch nicht stark ausgeprägt. Sowohl die Kenntnis als auch das Interesse an einer Unterscheidung wurde u.a. als eher gering eingeschätzt. Gegebenenfalls würde die Thematik bei der Klientel an Relevanz gewinnen, wenn eine praktische strafrechtliche Konsequenz aus der Nutzung illegaler Online-Glücksspielangebote folgen würde. Ansonsten stünden bei bereits glücksspielsüchtigen Menschen – unabhängig von vorliegender Unkenntnis – das Suchtverhalten und der Suchtdruck im Vordergrund (*„wahllos auf legalen und illegalen Seiten spielen“*, *„kein Unrechtsbewusstsein“*).

Limitierungen im Online-Glücksspiel sind in der Suchtberatung nach Auskunft der Beraterinnen und Berater selten ein Thema. Da die meisten Glücksspielerinnen und Glücksspieler bereits eine erhebliche Problematik aufweisen, wenn sie in der Suchtberatung ankommen, stehen überwiegend Abstinenzanliegen im Vordergrund. Es gibt meist ein Bewusstsein dafür, dass kontrolliertes Spielen nicht möglich ist (*„die meisten wissen, da ist nichts mehr zu kontrollieren“*) und niedrighwelligere Maßnahmen als Spielfreiheit nicht ausreichen (*„viele wollen ganz weg vom Spiel“*). Aufgrund der kognitiven Verzerrungen bei Glücksspielsucht seien rationale Zugänge über die Einrichtung von Limits in späteren Spielphasen mutmaßlich wenig zugänglich.

Informationen des Spielkontos zum Spielverhalten der Nutzerinnen und Nutzer von Online-Glücksspielen werden nur punktuell genutzt, um diese in die Beratungsgespräche einzubinden. Fast durchgängig würden derartige Angaben jedoch kaum thematisiert, daher sind Einschätzungen der Spielerinnen und Spieler zu deren Bedeutung eher unbekannt. Im Fokus stünden häufig nicht Detailfragen zum Spielerkonto. Die Informationen zum eigenen Spielverhalten werden – wenn auch selten – in den Fällen von der Klientel thematisiert, wenn einzelne suchterkrankte/rückfällig gewordene Spielerinnen bzw. Spieler gegen Glücksspielanbieter rechtlich vorgehen möchten und derartige Angaben zu Beweis Zwecken verwenden möchten.

Eine weitere Thematik ist in den letzten Jahren sichtbar geworden: Die Beschäftigung mit Anlageformen hat, bereits während der COVID-19-Pandemie und gerade auch unter jungen

Menschen, deutlich zugenommen. Es wird aus der Beratung berichtet, dass es zunehmend Anfragen in Verbindung mit Börsenaktivitäten (z.B. Daytrading) gibt. Dabei wurde geschildert, dass die phänomenologische Einordnung und der Zugang zu dieser Klientelgruppe herausfordernd seien: Geht es hier um „Kaufsucht“, um Glücksspielsucht? „Ist das überhaupt ein Problem?“ Die Klienten sind mitunter schwer zugänglich, da Intellektualisierung und eine erhebliche Überzeugung der eigenen Spekulationsstrategien vorherrschend seien. Auslöser für die Inanspruchnahme von Beratung seien insbesondere finanzielle Problemlagen und Verschuldung. Auch gesperrte Glücksspielerinnen und Glücksspieler weichen aufgrund ähnlicher Mechanismen und der sehr hohen Ereignisfrequenz mitunter in diese Marktsphären aus. So wurde u.a. geschildert, dass in der Praxis das Risiko einer Suchtverlagerung zu derartigen Portalen wahrnehmbar sei.

### **(Online-)Sportwetten**

Die Beraterinnen und Berater berichten teilweise auch von einer Zunahme im Bereich der Sportwetten. Diese würden stark in Form von Online-Sportwetten genutzt; aber auch nicht selten in Kombination mit Sportwetten in terrestrischen Wettvermittlungstellen. Eine parallele Nutzung dieser beiden Nutzungsformen sei von jeher stärker miteinander verbunden als bei anderen Spielformen. Einige Fachkräfte stellen fest, dass insbesondere mit Blick auf Online-Sportwetten zunehmend Personengruppen in der Beratung zu identifizieren wären, die zuvor kaum in Erscheinung getreten seien. Dabei würden vermehrt junge Männer mit höherem Bildungsniveau auffallen, etwa auch Studenten. Diese würden über relativ gute Ressourcen verfügen (Familie, Arbeit, Bildung). Sie wären – erwartungsgemäß – sportaffin, würden nicht selten selbst Fußball spielen bzw. Fans sein und wollten sich auf der Grundlage ihres Sportwissen finanzielle Zuwächse durch Sportwetten erschließen. Männer, die als Minderjährige in Sportvereinen waren, haben durchaus in jener Zeit bereits ebenfalls gewettet (auch im terrestrischen Bereich). Im späteren Spielverlauf sei das Setting dann nicht mehr so relevant; am wichtigsten sei, dass gerade eine Wette läuft.

Es wurde vereinzelt geschildert, dass die Nutzung von Sportwettangeboten im Internet teilweise in „Wellenbewegungen“ ablaufen würde – die intensiven Nutzungsphasen würden eng mit bestimmten Sportereignissen (z.B. Fußballmeisterschaften, Tennisturniere) zusammenhängen. Damit verbundene Werbung würde zusätzlich eine triggernde Wirkung entfalten.

Die Art der Darstellung von Sportwetten trage zu Gewöhnung und Normalisierung bei, so dass diese gesamtgesellschaftlich stärker akzeptiert zu werden.



## Gewerbliches Automatenspiel und Spielverlagerung

Die Zahl der Klientinnen und Klienten, die das gewerbliche Automatenspiel als problemverursachendes Glücksspiel angeben, ist in der Beratung tendenziell rückläufig. Die Thematik stellt jedoch im Beratungssetting nach wie vor ein großes Problemfeld dar. Als ein möglicher Grund für die Rückläufigkeit wird von einigen Fachkräften das gesetzgeberisch eingeschränkte Risiko- und damit einhergehende Attraktivitätspotential der Geldspielgeräte vermutet.

Nach einhelliger Beobachtung der ambulanten Suchthilfe werden keine „Abwanderungstendenzen“/„Spielverlagerungen“ von terrestrischen Glücksspielen hin zu Glücksspielen im Internet sichtbar. Fälle mit einem derartigen Wechsel der Spielform gibt es im Beratungssetting zwar auch; die Frage nach einem entsprechenden Trend bzw. einer übergreifenden dahingehenden Entwicklung wird jedoch klar verneint. Es kommt auch vor, dass bei der Nutzung terrestrischer Spielangebote und in Phasen hohen Suchtdrucks die Nutzung von Online-Glücksspielen zum terrestrischen Glücksspiel hinzukäme.

Es wird überwiegend geschildert, dass die Klientel ihre Spielform eher nicht wechselt, da es eine gewisse Bindung an eine Spielform gibt – insbesondere im terrestrischen Bereich und v.a. beim gewerblichen Automatenspiel (z.B. *„Kneipenspieler bleiben eher in der Kneipe“*, *„die meisten bleiben bei ihrer Spielform“*). Insgesamt seien diese Klientinnen und Klienten meist etwas älter als Online-Glücksspielerinnen und Online-Glücksspieler. Wenn die Spielform gewechselt würde, zeige sich dies besonders innerhalb des Spektrums der Glücksspiele im Internet. Diese seien *„nur einen Klick entfernt“*.

Von einigen Personengruppen würde das Ambiente im terrestrischen Setting bevorzugt (z.B. Kontakt- und Gesprächsmöglichkeit mit Servicekräften vor Ort, um Gefühle von Einsamkeit und Depressivität sowie insgesamt komorbiditätsbedingte Belastungen zu meiden; Serviceleistungen im terrestrischen Setting; *„wer ein Wohnzimmer sucht, bleibt terrestrisch“*). Derartige Bedürfnisse würden bei Online-Glücksspielen nicht abgedeckt. Vor allem auch im ländlichen Raum mit allgemein geringerer Infrastruktur seien Spielstätten mit gewerblichem Automatenspiel teilweise eine Anlaufstelle, die auch zur Aufrechterhaltung sozialer Kontakte und gegen Einsamkeit genutzt wird. Es wird berichtet, dass auch Spielangebote im illegalen Bereich (*„Hinterzimmer“*, *„es gibt wieder mehr Token-Automaten“*) rege genutzt würden. Insgesamt seien Spielhallen und Gaststätten noch immer ein wesentlicher Einstiegsort in Glücksspielaktivitäten.

Personen in den mittleren Altersgruppen sind noch analog sozialisiert, d.h. in Verbindung mit terrestrischen Spielstätten. Mitunter bestünden Unsicherheiten mit Blick auf Online-Glücksspielangebote. Diesen würde in manchen Fällen weniger Vertrauen entgegengebracht (z.B. Spielmöglichkeit bei Online-Glücksspielangeboten des Bundeslandes Schleswig-Holstein in der

Vergangenheit ohne dort vorhandenen Wohnsitz; Skepsis mit Blick auf den Sitz ausländischer Glücksspielunternehmen – „*wer weiß, wo die Firma sitzt*“; Zweifel angesichts einer tatsächlichen Auszahlung potentieller Gewinne). Daraus resultiere eine gewisse Zurückhaltung.

In den Flächenbundesländern seien nach wie vor Geldspielgeräte in Autobahnraststätten mit einem besonderen Risiko insbesondere für Fernfahrer verbunden. Diese Personengruppe stellt einen hochvulnerablen Teil der Klientel dar. In Raststätten aufgestellte Geldspielgeräte werden von den Fachkräften auch hinsichtlich ihrer dortigen Präsentation („*Geldspielgeräte neben Kinderspielzeug*“) und Existenz kritisch gesehen.

### **COVID-19-Pandemie**

Als bemerkenswerte Phase wurde von den Fachkräften die Zeit der COVID-19-Pandemie und deren Auswirkungen – auch in der Folgezeit – auf das Glücksspielverhalten erörtert. Die pandemische Ausnahmesituation war für viele Spielerinnen und Spieler eine genutzte Chance zur Spielfreiheit (insbesondere im terrestrischen Bereich aufgrund der Schließung von Spielstätten). Die faktisch vorgegebene Nichtverfügbarkeit der terrestrischen Angebote und das Wissen darum, dass es anderen Glücksspielerinnen und Glücksspielern gerade genauso geht, wurden als hilfreich mit Blick auf eine Spielabstinenz erlebt. Daher war ein Gros der Glücksspielerinnen und Glücksspieler in dieser Zeit spielfrei und wechselte nicht zum weiterhin verfügbaren Online-Glücksspiel („*eher weniger, die gewechselt haben*“). Nach Wiedereröffnung der terrestrischen Spielstätten – d.h. auch nach wiederhergestellter Verfügbarkeit – wurden im Beratungssetting jedoch an einigen Stellen die Folgen eines gewissen „Nachholbedarfs“ sichtbar. Es wurde teilweise besonders exzessiv gespielt. Das Spielverhalten wurde somit bei einem Teil der terrestrisch spielenden Klientel nicht beendet, sondern eher pausiert („*Coronazeit überstanden und dann weitergemacht*“). Es gab während der Schließungen im terrestrischen Bereich auch Wechselbereitschaft zum Online-Glücksspiel, dies war aber nicht überwiegend der Fall. Andere Spielerinnen und Spieler, die bereits vor der Pandemie Online-Glücksspiele genutzt hatten, intensivierten während der Pandemie ihr Spielverhalten mit der Folge zunehmender Verschuldung.

Die COVID-19-Pandemie wird als wesentlicher Einflussfaktor für das Glücksspielverhalten bezeichnet, deren Folgen in die Zeit ab Inkrafttreten des GlüStV 2021 hineingewirkt haben.

### **Minderjährige & Glücksspiel**

Die Beratungsstellen geben an, dass minderjährige Glücksspielerinnen und Glücksspieler nicht - oder allenfalls als Einzelfälle - in der Suchtberatung vorstellig werden (vereinzelt wurde als Grund

eine ausschließliche Zuständigkeit der jeweiligen Einrichtung für erwachsene Zielgruppen angegeben). Ergänzt wird, diese „*spielen auch, aber haben noch nicht so ein großes Problem*“ bzw. „*es braucht länger, bis es auffällt und sie kommen*“. Junge Erwachsene ab erlangter Volljährigkeit würden jedoch die Beratung aufsuchen. Grundsätzlich berichten sehr viele Klientinnen und Klienten, dass sie im minderjährigen Alter ihren Erstkontakt mit dem Glücksspiel hatten und mit der Nutzung von Glücksspielen begonnen hätten. Das Einstiegsalter scheint zunehmend zu sinken.

Eine große Mehrheit der beteiligten Fachkräfte weist auf eine neue Entwicklung im Grenzbereich zum Glücksspiel hin: Die Vermischung von Gaming und Gambling („*ohne dass es einem bewusst ist, man entkommt dem nicht*“) würde als Thematik im Beratungssetting ankommen. Digital erworbene Vorteile in Games und Produkte mit glücksspielähnlichem Aussehen (z.B. Glücksräder in Games) oder glücksspielähnlicher Funktionalität (z.B. Kauf von Lootboxen, Skins) würden ein Risiko der schnellen Verschuldung in sich bergen bzw. die Hemmschwellen zur Teilnahme an Glücksspielen senken. Hilfebedarfe an dieser inhaltlichen Schnittstelle werden nicht selten zunächst in Suchtberatungsstellen deutlich, die sich eigentlich an Menschen mit exzessiver Mediennutzung richten. Es stelle sich dann im Verlauf der Beratung heraus, dass z.B. neben exzessivem Gamen auch Problemlagen im Zusammenhang mit Online-Spielen mit Glücksspielcharakter bestehen, für die Geld eingesetzt wird (Beispiel: „*wünschen sich nichts sehnlicher, als keine FIFA-Packs angeboten zu bekommen; es braucht eine Abmeldefunktion*“), z.B. über die Kreditkarte eines Elternteils. Junge Menschen würden über solche Spielangebote an Glücksspiel herangeführt. Auch glücksspielähnliche Angebote in Sozialen Medien spielen mit ihrer Anreizwirkung (z.B. Freispiele) eine große Rolle. Weitere präesente Themen seien beispielsweise E-Sport-Wetten und Skin-Betting. Einige Beratungsstellen verweisen auf stärkere Regulierungsbestrebungen anderer Länder (v.a. hinsichtlich Lootboxen) und halten eine einschränkende gesetzgeberische Befassung mit der Thematik auch in Deutschland für erforderlich.

## **Spielersperrn**

### Gesamteinschätzung

Die Spielersperre ist eine Maßnahme, die sowohl von den Fachkräften als auch von den Hilfesuchenden ganz überwiegend als positiv und hilfreich erlebt wird. Die Erweiterung und bundesweite Ausdehnung des Sperrsystems auf den Bereich des gewerblichen Automatenspiels – im Vergleich zu vorherigen standortbezogenen Spielersperrn oder Hausverboten – seien sehr unterstützend („*riesige Erleichterung*“). Die beträchtliche Inanspruchnahme von Selbstsperrn belege deren hohe Akzeptanz und verdeutliche das entlastende Potential dieser Maßnahme.

### Bekanntheitsgrad

Insgesamt ist die Möglichkeit, sich sperren zu lassen – auch die Erweiterung des Sperrsystems z.B. auf den Bereich des gewerblichen Automatenspiels – zunehmend unter den Spielerinnen und Spielern bekannt. So käme ein nicht geringer Teil der Klientel in Suchtberatungsstellen entweder bereits gesperrt oder mit vorhandenen Informationen zur Spielersperre (hier jedoch auch „Halbwissen“) an. Wissenslücken und Unsicherheiten beziehen sich vor allem auf die Frage der möglichen Sperrdauer. Von mehreren Fachkräften wurde angemerkt, dass die Sperrformulare diesbezüglich missverständlich wären und an Klarheit vermissen lassen. Ein Teil der hilfeschuchenden Klientel kennt die Schutzmaßnahme der Spielersperre noch nicht, nimmt jedoch Informationen dazu meist offen und erfreut auf. Es gäbe auch Erstaunen darüber, dass man sich nicht nur mit Blick auf Online-Glücksspiele sperren lassen könne. Ein anderer Teil der Spielerinnen und Spieler stellt in Frage, ob eine Spielersperre tatsächlich etwas bringen würde oder hat Aufklärungsbedarf dazu, was im Sperrfall mit den angegebenen Daten passiert („Misstrauen“).

### Spielersperrern im Beratungssetting

Die Konzepte der Beratungsstellen sind unterschiedlich; die Thematik der Spielersperre wird jedoch überwiegend regulär und proaktiv von den Beraterinnen und Beratern in den Beratungsprozess (häufig bereits zu Beginn) mit eingebracht. Ein Nutzen der Spielersperre wird darin gesehen, dass die Fachkräfte mit der Einrichtung einer Spielersperre Zeit gewinnen für die Schadensminimierung. Die Suchtberaterinnen und Suchtberater unterstützen in unterschiedlicher Hinsicht und unterschiedlichem Ausmaß (Antragsformulare aushändigen, Antrag gemeinsam ausfüllen, Antrag absenden). Für die Klientel sind dies wichtige Handlungen, die als Anerkennung einer vorhandenen chronischen Erkrankung, des Abschieds von der Glücksspielnutzung und der bewussten Abstinenzentscheidung manchmal fast rituellen Charakter annehmen würden. Es wurde zum Teil berichtet, dass der Eingang der Sperrbestätigung für sodann gesperrte Spielerinnen und Spieler ein bedeutungsvoller Moment sei. Die schriftliche Bestätigung würde auch eine vertrauensbildende, sichtbare Maßnahme gegenüber Angehörigen darstellen („ich tue jetzt etwas“). Es wird berichtet, dass die Sperrbestätigungen mittlerweile recht schnell binnen weniger Tage eintreffen würden; andere Beratungsstellen teilen mit, es würde mitunter mehrere Wochen dauern.

### Sperrdauer

Die Auswahlmöglichkeiten hinsichtlich der Mindestsperrdauer werden insgesamt positiv gesehen. Ganz überwiegend werden dauerhafte Spielersperrern bevorzugt („lebenslang“, „für immer“, „so lange wie möglich“). Viele hilfeschuchende Glücksspielerinnen und Glücksspieler sind bereits in Krisensituationen und in großer Not, wenn sie in der Beratung ankommen; sie sind

meist sehr offen für eine Spielersperre („*egal wie lange*“, „*ich muss komplett aufhören*“). Kurze Sperrdauern von drei Monaten kommen selten im Beratungsalltag vor.

Es wird vermutet, dass Spielerinnen und Spieler, die kürzer andauernde Spielersperrern wählen, möglicherweise nicht in der Suchtberatung ankommen, da sie sich in einer anderen, früheren Phase des Glücksspielverhaltens befänden. Als vorteilig wird die Option einer 3-monatigen Sperrmöglichkeit betrachtet, wenn es bei der Klientel Ambivalenzen mit Blick auf eine Spielersperre gibt („*noch in der Abwägungsphase*“), evtl. in Verbindung mit bereits langjährig verfestigtem Spielverhalten. Auch eine Mindestsperrdauer von einem Jahr oder drei bis fünf Jahren werden mitunter gewählt.

### Spielersperre über Behörde

Die mit dem GlüStV 2021 eröffnete Alternative, die Sperre direkt bei einer Behörde zu beantragen und nicht über Glücksspielunternehmen, wird als Verbesserung betrachtet („*macht einen Unterschied*“). Mit der Sperrbehörde wird Neutralität verbunden; es sei keine Kommunikation mit den Anbietern erforderlich. Sofern Sperrwünsche an Glücksspielanbieter im Bereich des terrestrischen Glücksspiels adressiert werden, erfolge dies – nach den Erkenntnissen aus der Suchtberatung – meist postalisch und nicht in den Spielstätten vor Ort.

### Fremdsperrern

Fremdsperrern sind als Thematik in der ambulanten Suchthilfe nur vereinzelt präsent und spielen vor allem bei recht spezifischen Fallkonstellationen eine Rolle. Dabei würde die Nachweisführung als schwierig erlebt werden. Von den Fachkräften werden Selbstsperrern aufgrund der damit verbundenen Selbstbestimmung deutlich bevorzugt.

### Entsperrung

Ähnlich verhalten sieht es mit der Frage der Entsperrung aus. Das mit dem GlüStV 2021 geregelte vereinfachte Verfahren zur Entsperrung habe keine nennenswerte Relevanz, was die Akzeptanz der Spielersperre als solche angeht. Hintergrund ist der nicht selten deutlich ausgeprägte Sperrwunsch („*wer ankommt, meint es ernst*“). Informationen zur Entsperrung hätten dabei keine oder kaum Bedeutung. In Einzelfällen würden einfache Wege zur Entsperrung explizit abgelehnt oder der Gedanke an eine mögliche Entsperrung löst im Einzelfall Sorgen und Ängste aus. Spielerinnen und Spieler würden die Vereinfachung des Entsperrungsverfahrens teilweise kritisch hinterfragen („*warum wird es so leichtgemacht*“)? Vereinzelt wird jedoch geschildert, dass es zunehmende Anfragen von gesperrten Spielerinnen und Spielern - insbesondere

telefonisch – in der Suchtberatung dazu gäbe, wie man eine Entsperrung erwirken könne. Es gäbe auch vereinzelt Spielerinnen und Spieler in der Beratung, die sich sperren lassen und nach einigen Wochen aufgrund des Suchtdrucks wieder entsperrt werden möchten.

### Spielersperrung ohne Suchtberatung

Als positiver Effekt einer flankierenden Spielersperrung wird von den Fachkräften erwähnt, dass diese die Klientel für die Beratung zugänglicher machen würde. Es wird jedoch auch das gelegentliche Phänomen in einigen Beratungsstellen geschildert, dass Personen mit dem ausschließlichen Anliegen der Unterstützung zur Beantragung einer Spielersperrung einmalig in die Beratung kommen (*Kann man sich bei Ihnen sperren lassen? Ich würde mal vorbeikommen.*) und die eigentliche Suchtberatung als nicht notwendig erachten oder sogar ablehnen. Hintergrund des Sperrwunsches sei in diesen Fällen die Überzeugung, die Problematik sei mit eingerichteter Spielersperrung beseitigt (*„wenn ich gesperrt bin, sind alle meine Probleme gelöst“, „jetzt bin ich gesperrt, jetzt brauche ich nichts mehr“*). Die Suchtberatungsstellen kommen diesem sehr eingeschränkten Unterstützungsanliegen dann nach und unterbreiten das Angebot, im Bedarfsfall wiederzukommen.

Gesperrte Spielerinnen und Spieler probieren unter Suchtdruck teilweise aus, in welchen Spielstätten sie noch Zutritt erhalten. Für andere sind Schamgefühle im Zusammenhang mit Zutrittsversuchen eine Hemmschwelle, die sie davon noch abhält (*„wäre mir zu peinlich“*). Ein maßgeblicher Faktor sei die unterschiedliche Überzeugung hinsichtlich der Wirksamkeit der Spielersperrung: Spielerinnen und Spieler, die davon überzeugt sind, dass die Spielersperrung greift und von den Spielstätten umgesetzt wird, würden dadurch eher von Zutrittsversuchen abgehalten. Die angenommene bzw. wahrgenommene Durchsetzung der rechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit dem Spielersperrsystem scheint so auch eine Wechselwirkung mit der Bewältigung der Erkrankung zu entfalten. Ein starker Vollzug könne die Rückfallprophylaxe hilfreich ergänzen und positive Verläufe fördern.

### Spielersperrung in Spielhallen

Die Beraterinnen und Berater beobachten, dass die Umsetzung der Spielersperrung mit zunehmender Tendenz greift; dabei eher in größeren Spielhallen und Unternehmensketten. Es wird jedoch angemerkt, dass gesperrte Spielerinnen und Spieler auch weiterhin immer wieder in Spielhallen zum Spiel eingelassen würden. Einige Spielhallen würden in der Kommunikation mit sperrwilligen Spielerinnen und Spielern auch Hürden errichten bzw. kommunikative Irrwege in das Gespräch bringen (*„Chef ist gerade nicht da“, „da kommen Sie nie wieder raus“, „haben Sie sich das mit dem Schufa-Eintrag gut überlegt?“ , „geht bei uns nicht“*). Anderen Fachkräften liegen keine Erkenntnisse über Hinderungsbestrebungen der Spielstätten vor.

### Spielersperrung in der Gastronomie

Dort, wo die Spielersperren in Spielhallen umgesetzt werden, versuchen Spielerinnen und Spieler teilweise, in die Gastronomie auszuweichen, wenngleich der Wirkungsbereich der Sperre sich eigentlich auch über diesen Bereich erstreckt. In der Praxis sieht dies jedoch sehr häufig anders aus. Hinsichtlich der gastronomischen Betriebe wird eine sehr unzureichende und schwierige Gesamtsituation beschrieben („*Gastro ist Graubereich*“), z.B. mit Blick auf Einlasskontrollen und eine Durchsetzung des Spielverbots für gesperrte Spielerinnen und Spieler. Ausgehend von den Erfahrungen aus der Beratung entsteht der Eindruck, dass in der Gastronomie kaum darauf geachtet würde, ob die spielwillige Person mit dem eingesetzten Ausweis übereinstimmt (bis hin zu offenkundigen Geschlechtsunterschieden). Bei erheblichem Spieldruck, Kontrollverlust und Rückfällen würden von gesperrten Spielerinnen und Spielern auch von Bekannten geliehene Personalausweise erfolgreich eingesetzt. Gastwirte würden Verstöße nicht selten wissentlich übersehen („*Wirte gucken weg*“). Mitunter würden Gastwirte von Spielerinnen und Spielern als selbst glücksspielaffin beschrieben und würden diese eher noch unterstützen in der Glücksspielnutzung. Insgesamt sei der starke Eindruck vorhanden, dass Spielersperren in der Gastronomie nicht greifen. Gesperrte Spielerinnen und Spieler berichten, dass sie insbesondere in diesem Marktsegment bei Rückfällen trotz vorhandener Sperre nicht am Zugang zum Spiel gehindert würden. Manche Beratungsstellen wenden sich mit Informationen über Verstöße und Anregungen an die kommunalen Vollzugsbehörden, erleben jedoch ganz überwiegend keine oder wenig Resonanz („*es passiert nichts*“) und ein erhebliches Vollzugsdefizit. Aus der ambulanten Suchthilfe wurde das Anliegen einer Zusammenarbeit / besseren Zusammenarbeit mit den zuständigen Vollzugsbehörden geäußert. Es würde sehr unzureichend kontrolliert („*extrem schlecht*“), wodurch die Zielrichtung der rechtlichen Regelungen konterkariert würde.

Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass die Kombination von Alkoholkonsum und Spielmöglichkeiten in Gaststätten und Imbissen in der Beratung als problematisch auffällt. Im Ergebnis der negativen Erfahrungen in der Beratung im Zusammenhang mit dem Gastronomiesektor wird aus dem Kreis der Beratungseinrichtungen darauf gedrungen, Geldspielgeräte in diesem Bereich nicht mehr zuzulassen und die Gesetzgebung entsprechend weiterzuentwickeln.

### Spielersperre in Grenzregionen

Eine Besonderheit schildern einige Beratungsstellen aus Bundesländern, die sich in Grenzregionen befinden: Spielerinnen und Spieler suchen anliegende Staatsgebiete auf, um Glücksspiele zu nutzen. Dies gilt für die Klientel aus dem deutschen Bundesgebiet wie auch umgekehrt für Nachbarstaaten. In diesem Kontext kann von „*Abwanderungstendenzen*“ gesprochen werden, bei denen auch Spielersperren als Spielerschutzmaßnahme nicht greifen. In der Suchtberatung der jeweils beteiligten Länder werden in der Regel keine fremdsprachigen Kompetenzen des Nachbarlandes vorgehalten, um Spielerinnen und Spieler beraten zu können. Um verhältnispräventive Verbesserungen zu erzielen, wird ein Bedarf an länderübergreifenden Kooperationen hinsichtlich umfassend wirksamer Sperrsysteme in Grenzregionen zur Diskussion gestellt.

### Spielersperre beim Online-Glücksspiel

Im Bereich des Online-Glücksspiels werden nicht selten illegale Glücksspielangebote von der Klientel genutzt, bei denen keine Spielersperren angeboten werden.

Gesperrte Nutzerinnen und Nutzer von Online-Glücksspielen weichen bei Rückfällen zum Teil auf Online-Glücksspielangebote im illegalen Bereich aus.

### **Glücksspielwerbung**

Es besteht keine Einigkeit und Klarheit der Praktikerinnen und Praktiker darüber, ob Glücksspielwerbung erheblich und im Sinne eines „eigenständigen Beitrages“ die Suchtentwicklung der Betroffenen beeinflusst hat. Von einigen Fachkräften wird dem deutlich zugestimmt, andere sind sich darüber nicht im Klaren. Viele Spielerinnen und Spieler würden im Verlauf von Beratungsprozessen jedoch äußern, dass sie Werbung unbewusst viel stärker wahrnehmen, als sie gedacht hätten. Werbung würde die Wahrnehmung verändern. Zu dieser Erkenntnis wären sie erst gelangt, seitdem sie sich damit auseinandersetzen würden.

Bei bereits bestehender Glücksspielproblematik ist Glücksspielwerbung nach Einschätzung der Fachkräfte ein eigener Risikofaktor und trage zu emotionaler Belastung und Rückfalldynamiken bei.

Glücksspielwerbung ist in der Beratung (v.a. in Gruppenangeboten) ein häufiger, von der Klientel intensiv eingebrachter sowie emotional negativ aufgeladener Inhalt („großes Thema“, „emotionales Thema“).

Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass für von Glücksspielsucht Betroffene bereits die erforderliche Bewältigung der häufigen glücksspielassoziierten Momente des Alltagslebens eine hohe Anforderung darstellen würde (Alltagsbeispiele: sich drehendes Riesenrad auf der Kirmes, drei gleiche Zahlen in der Backofeneinstellung als „Serie“, Gesellschaftsspiele mit Spielgeldaspekt wie Monopoly, Rubbellos-Gewinnspiele in Schnellrestaurants). Die explizite, allgegenwärtige Glücksspielwerbung käme dann noch hinzu. Bereits unter rein quantitativen Gesichtspunkten sei die vielgestaltige Glücksspielwerbung für die Glücksspielerinnen und Glücksspieler ein erhebliches Ärgernis und eine tägliche Herausforderung (z.B. bei der Mediennutzung). Werbung rege zu Spielgedanken und Spieldruck an.



Von der ambulanten Suchthilfe wird Sportwettenwerbung als besondere Problematik hervorgehoben („echt schwer“, „Tür und Tor geöffnet“), auch bei bereits länger bestehender Abstinenz von glücksspielsüchtigen Personen. Es würde gerade von den üblicherweise sportbegeisterten Sportwettern als sehr störend („warum ist das erlaubt?“ „warum macht die Politik nichts?“) und triggernd wahrgenommen, dass im TV sehr viel entsprechende Werbung ausgestrahlt wird („ständig“, „es nervt“). Ein nicht unerheblicher Teil spielt selbst Fußball bzw. ist in der Fankultur verankert und hat ein großes Interesse an der Verfolgung von Sportereignissen. Der innere Konflikt zwischen dem Suchtdruck einerseits und permanenten Werbeanreizen für Sportwetten andererseits verärgert bzw. belastet sehr in dem Bemühen um Spielfreiheit („gehe ich in den Pausen raus?“ „kann ich mir das noch angucken“?). Es seien einzelfallbezogen mitunter schwierige Überlegungen und Abwägungsprozesse erforderlich, ob das Ansehen von Sportereignissen unter diesen Umständen noch möglich ist oder ob ein Abschied von diesem Interessensgebiet erfolgen muss, welches eigentlich eine hohe persönliche Bedeutung hat.

In der Beratung wird bewusst damit gearbeitet, Ressourcen der Hilfesuchenden sichtbar zu machen und zu fördern. Sport gehört in dieses positive Ressourcenspektrum und ermöglicht Teilhabe in der Gesellschaft. Die dauerhafte Konfrontation mit Sportwettenwerbung im Sport schränkt die soziale Teilhabe für suchtkranke Spielerinnen und Spieler ein.

Unter den TV-Kanälen mit sehr viel Glücksspielwerbung wurden auch Sportsender erwähnt. Es wurde u.a. darauf aufmerksam gemacht, dass Personen mit Vorlieben im Bereich des „Kneipensports“ (Darts, Billard, Tischkicker) eine hohe Affinität zu Glücksspielen hätten. Es wäre kritisch, dass Darts abends in Sportkanälen in Verbindung mit permanenter Glücksspielwerbung übertragen würde. Warum Werbung für Sportwetten sogar zu früherer Zeit als Werbung für andere Online-Glücksspiele im TV ausgestrahlt werden kann, erschließt sich den in der Suchtberatung tätigen Fachkräften nicht („zu früh“, „Sportwetten nicht harmloser“). Sportwettenwerbung im TV sollte nach Ansicht der Beratungseinrichtungen vom Gesetzgeber gänzlich untersagt werden oder mindestens deutlich abgekoppelt werden von Sportereignissen (z.B. zeitlich starke Trennung). Die Zeitspanne für zulässige TV-Werbung für Wettangebote sollte notfalls zeitlich nach hinten verlagert und insgesamt verkürzt werden. Insgesamt sollten Wettanbieter nicht mehr in Verbindung mit Sportereignissen in Erscheinung treten, in diesen Zusammenhang sei auch ein Verbot von Banden- und Trikotwerbung erforderlich. Wirksamere Einschränkungen sollten auch stärker darauf abzielen, dass jüngere Zielgruppen nicht mit Glücksspielwerbung konfrontiert werden.

Auch für andere Glücksspielformen würde im TV sehr häufig geworben („Online-Casinos“), wofür analog die beschriebenen Dynamiken auf das Suchtgeschehen gelten und daher stärkere Einschränkungen erforderlich seien.

Zur Beobachtung der expansiven Sponsoringaktivitäten von Wettanbietern im Sport wird berichtet, dass dies von der Klientel sehr kritisch gesehen wird.

Individualisierte E-Mail-Werbung für Online-Glücksspiele mit Bonusangeboten und Aufforderungen, das Spielen wiederaufzunehmen („heute Jackpot“, „noch Guthaben“, „Freispiele“, „Bonusangebot“) - z.B. nach einigen Wochen Spielpause -, wird sowohl von den Spielenden als auch den Beratungsfachkräften in der konkreten Ausgestaltung als sehr anreizend, regelrecht aggressiv und im Ergebnis leidvoll geschildert. Wer sich einmal bei Glücksspielportalen angemeldet habe, wird immer wieder gezielt kontaktiert. Spielerinnen und Spieler würden auch telefonisch kontaktiert werden. Es käme dadurch häufig zu Rückfällen. Um den Werbeversuchen in der Praxis einen gewissen Schutz entgegenzusetzen, wäre es z.T. erforderlich, zu einer Änderung der persönlichen Mailadresse/n zu raten. Zum Schutz vor allgemeiner Glücksspielwerbung würden u.a. auch Ad-Blocker verwendet. Freispiele und ähnliche „Lockangebote“ sollten nach Auffassung der Suchtberatungsstellen nicht mehr zulässig sein.

Auch Spielersperren scheinen keinen vollumfänglichen Schutz vor Glücksspielwerbung zu gewährleisten. Es wird berichtet, dass auch gesperrte Spieler Werbeansprachen erhalten würden – im Kontext illegaler Angebote, aber auch legaler Angebote.

Weiterhin wird von den Beratungsstellen festgehalten, dass Influencer und Streamer einen großen Einfluss auf jüngere Personen hätten. Über Live-Streaming-Videoportale werden Spielerinnen und Spieler auf das Glücksspiel aufmerksam gemacht, und so würde der Zugang zur Thematik eröffnet. Über das Anschauen und Verfolgen von Glücksspiel-Streams würden Spielerinnen und Spieler – u.a. bei akutem Geldmangel – auch „trocken zocken“, die triggernde Wirkung sei hoch. Hingewiesen wird auch auf sonstige problematische Werbung im digitalen Raum, u.a. über Soziale Netzwerke (z.B. Facebook, Instagram), Messenger (z.B. WhatsApp) und Videoportale z.B. Youtube). In diesem Kontext seien auch eingesetzte Algorithmen eine Herausforderung für Spielerinnen und Spieler. Durch die in den Spielphasen genutzten glücksspielbezogenen Inhalte (z.B. Youtube-Videos) würden in der Folge immer wieder ähnliche Empfehlungen angezeigt („Problem, da wieder rauszukommen“), die rückfallgefährdend wirken. Affiliate-Werbung wird ebenfalls negativ kommentiert.

Die aktuellen Werbebeschränkungen werden von der ambulanten Suchthilfe in der Praxis kaum wahrgenommen und nicht für ausreichend gehalten. Es sei von erheblicher Bedeutung, die massive Überflutung mit Glücksspielwerbung stark einzudämmen; bereits in rein quantitativer Hinsicht würde ein Problem bestehen. Es wird in Frage gestellt, ob die erlebte Werbepaxis den Zielen des GlütSV 2021 entspräche. Einige Beraterinnen und Berater plädieren aufgrund ihrer Erfahrung und unter Verweis auf das geltende Tabakwerbeverbot dafür, Glücksspielwerbung insgesamt zu untersagen. Im Zusammenhang mit Glücksspielangeboten sollten auch Warnhinweise auf Risiken bzw. mögliche Folgen stärker und greifbarer erfolgen.

### **Prävention und Beratung**

Die strukturellen Gegebenheiten sind in den Bundesländern unterschiedlich, was sich teilweise auch darauf auswirkt, wie die Situation in den Regionen eingeschätzt wird.

In einigen Bundesländern werden beispielsweise Schwerpunktberatungsstellen zur Thematik Glücksspielsucht vorgehalten, in anderen werden Glücksspielerinnen und Glücksspieler in Beratungsstellen begleitet, deren Leistungsspektrum sich auch auf Hilfen bei stoffgebundenen Süchten erstreckt. Einige Beraterinnen und Berater sind in Personalunion auch anteilig – mit geringen Stundenanteilen – für Präventionsangebote zuständig, andere ausschließlich für die Suchtberatung (d.h. Glücksspielsuchtprävention erfolgt über Einrichtungen im Bereich der Suchtprävention). Zur Einordnung der nachfolgenden Eindrücke ist anzumerken, dass zentrale Präventionseinrichtungen der Bundesländer bzw. die Landeskoordinierungsstellen Glücksspielsucht nicht in die Gespräche, die diesem Bericht zugrunde liegen, einbezogen waren.

Im Ergebnis der vorhandenen Erfahrungen wird von den Beratungsstellen festgestellt, dass die Strukturen sowohl im Beratungssetting als auch im Präventionskontext nicht den Anforderungen entsprechen und finanziell wie auch personell verstärkt werden müssten.

In der Suchtberatung (v.a., wenn es sich nicht um Schwerpunktberatungsstellen handelt) stehen aus finanziellen Gründen häufig nur anteilige Stellen für die Beratung von Glücksspielsüchtigen zur Verfügung. Hier bedürfe es einer besseren Personalausstattung („*mehr Stunden bezahlt zu bekommen*“). Hinzu kommt dann mitunter noch eine bestehende Zuständigkeit auch für dezentrale suchtpreventive Aktivitäten, z.B. Präventionsveranstaltungen in Schulen. In der organisatorischen Herausforderung des Umgangs mit sehr begrenzten zeitlichen Ressourcen und angesichts der eingehenden Beratungsanfragen würde die Prävention im Zweifelsfall deutlich zu kurz kommen („*immer die Frage, wo ist die Not am größten?*“).

Ein Teil der Beratungsstellen berichtet, dass mehrwöchige Wartezeiten auf Beratungstermine üblich seien. Es sei jedoch besser, im Zeitfenster der größten Beratungsbereitschaft der Ratsuchenden ein terminnahes Hilfeangebot unterbreiten zu können. Dies sei aufgrund der vorhandenen Kapazitäten nicht regulär möglich. Beratungsprozesse seien zudem aufwändiger und anspruchsvoller geworden, was u.a. mit zunehmender bzw. gravierender Komorbidität der hilfeschuchenden Glücksspielerinnen und Glücksspieler zu tun hätte.

In den Flächenbundesländern und eher ländlichen Räumen ist die Problematik strukturell unterversorgter Regionen besonders evident („*es gibt häufig nichts oder wenig*“, „*weiße Flecken auf der Landkarte*“). Zu geringe Personalausstattungen wirken sich dort besonders stark aus, v.a. in der Prävention („*sehr große Flächen*“, „*man ist ewig unterwegs*“). Dies führt in Einzelfällen dazu, dass es eine hohe Sensibilität dafür gibt, möglichst keine Bedarfe zu wecken und zurückhaltend zu sein in der Kommunikation der eigentlichen Zuständigkeiten („*man kann es nicht abdecken*“).

Mit Blick auf Beratungsangebote wird eine weitere Problematik deutlich: Da die Spielerinnen und Spieler verschuldet sind, haben sie nur unzureichende finanzielle Ressourcen für weite Fahrtwege in die spärlich vorhandenen, teilweise weiter entfernten Beratungseinrichtungen.

Auch Selbsthilfegruppen gäbe es viel zu wenige und die weiten Wege wirkten sich hemmend auf deren Entfaltung aus.

Während der Corona-Pandemie sei deutlich geworden, dass digitale Angebote zwar flankierend unterstützen können, face-to-face-Beratung jedoch nicht ersetzen können (*„nur online funktioniert nicht“*). Daher sei auch noch keine Verlagerung der Inanspruchnahme von Hilfeangeboten zugunsten des digitalen Raums erkennbar; persönliche Vor-Ort-Beratung würde sowohl von der Klientel als auch den Beratungskräften bevorzugt. Es brauche jedoch schnellere Zugänge zur Beratung, dafür können digitale Mittel hilfreich sein.

Es wurde erwähnt, dass ein gutes Angebot regelmäßiger Fachfortbildungen für mit Glücksspielerinnen und Glücksspielern arbeitenden Beratungsstellen wichtig sei. Bei dieser Suchterkrankung gibt es Besonderheiten; so sei die Abbruchquote im Vergleich mit anderen Suchterkrankungen höher. Klientinnen und Klienten, die eine komorbide stoffgebundene Suchterkrankung haben, berichten teilweise selbst von der Herausforderung der Krankheitsbewältigung (*„am schwersten ist es, von der Glücksspielsucht wegzukommen, schwerer als von anderen Süchten“*), eine Beratungsstelle fasst dies so zusammen: *„der somatische Marker fehlt“*. Sehr gut qualifizierte Fachkräfte können – sensibilisiert für Hintergrundproblematiken – zu einer Reduzierung von Kontaktabbrüchen und erfolgreichen Beratungsprozessen beitragen. Es wurde erwähnt, dass Glücksspielerinnen und Glücksspieler häufig besonderen Wert legen auf die glücksspielbezogene Kompetenz des Beratungspersonals (*„Sind Sie überhaupt spezialisiert?“*).

Für den Präventionsbereich wird festgehalten, dass die Angebote und Aktivitäten nicht ausreichend sind (*„praktisch keine Prävention, allein an Schulen“*). Exemplarisch würde es insbesondere an gezielten Aufklärungsangeboten für Jugendliche fehlen (z.B. Entwicklung glücksspielbezogenen Risikobewusstseins; Thematisierung der Schnittstelle Gaming/Gambling) und an betrieblicher Glücksspielsuchtprävention. Es sei feststellbar, dass Fachkräfte in anderen Handlungsfeldern die Relevanz der Glücksspielthematik u.a. aufgrund großer Wissenslücken und fehlender Einblicke nicht immer erkennen würden und die Tabuisierung der Suchtthematik sichtbar würde. Es wäre viel Informations- und Präventionsbedarf vorhanden, dem nicht adäquat begegnet werden könne.

Insgesamt fehle es auch an Kapazitäten, die vorhandenen Beratungsstrukturen bekannter zu machen und diese besser mit anderen Handlungsfeldern und Fachkräften zu vernetzen. Es wäre wichtig, dass die hilfeschuchenden Spielerinnen und Spieler nicht erst nach etwa einer Dekade in der Suchtberatung ankommen; dass früher angesetzt wird.

Es wurde die Ansicht geäußert, dass flankierend auch die Glücksspielanbieter verstärkt in die Verantwortung gehen sollten, z.B. durch einfache Maßnahmen wie das nach Absprache erfolgende Auslegen von Informationsmaterialien der Beratungsstellen in den terrestrischen

Spielstätten. Die Zielstellung sollte immer sein, gefährdete und problematisch spielende Spielerinnen und Spieler bereits früher durch Informationen und präventiv ausgerichtete Ansprachen (Verweis auf Kontakt- und Hilfeangebote) zu erreichen und nicht erst nach mehrjähriger folgenschwerer Suchtentwicklung. Fast nie würden in der Suchtberatung Personen ankommen, deren Zugang über die Empfehlungen von Glücksspielanbietern erfolgt sei. Wenngleich angesprochenen Spielerinnen und Spielern von der Anbieterseite entsprechende Hilfeinformationen nur als Angebote unterbreitet werden können, seien Zugänge über die Unternehmen trotz bestehender Sozialkonzepte quantitativ nicht erkennbar und im Ergebnis in den Blick zu nehmen.

Abschließend wird angemerkt, dass die Einrichtungen der ambulanten Suchthilfe ihre Bereitschaft erklärt haben, im Rahmen der weiteren Evaluierung des GlüStV 2021 ihre Praxiserfahrungen und fachlichen Einschätzungen erneut zur Verfügung zu stellen.

Anlage            Beteiligte Beratungseinrichtungen aus dem Bundesgebiet

**Bayern:**

Stadtmission Nürnberg e.V.  
Beratungszentrum im Christine-Kreller-Haus  
Fachstelle Glücksspielsucht im Suchthilfezentrum  
Krellerstraße 3  
90489 Nürnberg

Diakonisches Werk - Stadtmission Bayreuth e. V.  
Beratungsstelle für Suchtfragen  
Fachstelle Glücksspielsucht  
Kolpingstraße 1  
95444 Bayreuth

**Berlin:**

Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V.  
Café Beispiellos + Lost in Space  
Wartenburgstraße 8

10963 Berlin

**Brandenburg:**

Tannenhof Berlin-Brandenburg gGmbH  
Integrierte Suchtberatung Ostprignitz-Ruppin  
Heinrich-Rau-Str. 27-30  
16816 Neuruppin

**Bremen:**

Ambulante Suchthilfe Bremen gGmbH  
Fachstelle Glücksspielsucht im Land Bremen  
Bürgermeister-Smidt-Straße 35  
28195 Bremen

**Hamburg:**

Diakonisches Werk Hamburg-West/Südholstein  
Lukas Suchthilfezentrum Hamburg-West  
Luruper Hauptstr. 138  
22547 Hamburg

**Hessen:**

Diakonisches Werk Region Kassel  
Zentrum für Sucht- und Sozialtherapie  
Fachberatung Glücksspielsucht und Verhaltenssüchte  
Frankfurter Straße 78 A  
34121 Kassel

Diakonisches Werk Marburg-Biedenkopf  
Sucht- und Drogenberatung  
Frankfurter Str. 35  
35037 Marburg

**Mecklenburg-Vorpommern:**

Evangelische Suchtkrankenhilfe Mecklenburg-Vorpommern gGmbH  
Sucht- und Drogenberatung Stralsund  
Wallensteinstraße 7a  
18435 Stralsund

Suchtberatungs- und Behandlungsstelle der Volkssolidarität e. V.

Goethestraße 16  
18055 Rostock

**Niedersachsen:**

Diakonisches Werk Hannover gGmbH  
Fachstelle Sucht  
Berliner Allee 8  
30175 Hannover

AWO Bezirksverband Weser-Ems e.V.  
Anonyme Drogenberatung  
Scheunebergstr. 41  
27749 Delmenhorst

**Nordrhein-Westfalen:**

Diakonie Düsseldorf e.V.  
Suchtberatungs- und Therapiezentrum Fachambulanz  
Langerstr. 2  
40233 Düsseldorf

**Rheinland-Pfalz:**

Caritasverband Mainz e.V.  
Beratungs- und Jugendhilfezentrum St. Nikolaus  
Fachstelle Glücksspielsucht  
Lotharstraße 11-13  
55116 Mainz

Häuser der Diakonie Ludwigshafen und Bad Dürkheim  
Fachstelle Glücksspielsucht und Medienabhängigkeit  
Falkenstraße 17/19  
67063 Ludwigshafen

Therapieverbund Ludwigsmühle gGmbH  
NIDRO Speyer  
Fachstelle Spielsucht  
Paul-von-Denis-Str. 13  
76829 Landau

**Saarland:**

Caritasverband für Saarbrücken und Umgebung e.V.  
Landesfachstelle Glücksspielsucht Saarland  
Psychosoziale Beratungs- und Behandlungsstelle  
Johannisstraße 2  
66111 Saarbrücken

Caritasverband Schaumberg-Blies e.V.  
Beratungs- und Behandlungszentrum DIE BRIGG – PSYCHOSOZIALER DIENST  
Hüttenbergstraße 42  
66538 Neunkirchen

**Sachsen:**

Diakonisches Werk im Kirchenbezirk Marienberg e.V.  
Suchtberatung  
Goethering 5  
09496 Marienberg

Caritas Suchtberatungs- und Behandlungsstelle Dresden  
Görlitzer Straße 18  
01099 Dresden

**Schleswig-Holstein:**

AWO Schleswig-Holstein gGmbH  
Beratung/ Ambulante Betreuung  
Glücksspielsucht und Medienabhängigkeit  
Gustavstraße 6a  
25469 Halstenbek



## Entwicklung des deutschen Online-Glücksspielgeschehens im Kontext von SARS-CoV-2-Pandemie und Glücksspiel- staatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) – eine Einordnung auf Basis von Website Traffic-Daten

Andreas Bickl, Joana Daniel, Johanna Loy, Ludwig Kraus und  
Larissa Schwarzkopf

### 1. Einleitung

Mit dem Ausbruch der SARS-CoV-2-Pandemie und den vorübergehenden Schließungen terrestrischer Glücksspielangebote sowie der Einführung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (GlüStV 2021), der am 1. Juli 2021 in Kraft trat, vermutete man eine zunehmende Nutzung von Online-Glücksspielangeboten in Deutschland (Rumpf et al., 2020). In Anbetracht der begrenzten staatlichen Regulierungsmöglichkeiten im Bereich des Online-Glücksspiels zu dieser Zeit – beispielhaft sei hier die nahezu uneingeschränkte Verfügbarkeit und die Nutzung von Servern im Ausland genannt – tolerierten die betroffenen Bundesländer derartige Aktivitäten weitgehend. Die Novellierung des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) von 2021 verfolgt primär das Ziel, das Online-Glücksspiel nun unter festgelegten regulatorischen Bedingungen zu legalisieren. Hierzu gehören die kontrollierte Vergabe von Lizenzen, Einschränkung von Werbemöglichkeiten sowie die Implementierung eines spielübergreifenden Sperrsystems. Es wurde angenommen, dass diese Legalisierung in Verbindung mit der starken Präsenz webbasierter Glücksspielangebote mittel- bis langfristig zu einer nachweisbaren Zunahme dieser Angebote führen und sich infolgedessen die Nutzung von Online-Glücksspielen erhöhen würde (Håkansson et al., 2020).

Informationen zu den Problembereichen hilfeschender Glücksspielerinnen und Glücksspieler, basierend auf der Deutschen Suchthilfestatistik (Schwarzkopf et al., 2021), sowie Erhebungen aus den vergangenen und dem aktuellen Survey zur Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogenen Problemen in der Bevölkerung (Banz, 2019; Buth et al., 2022), deuten darauf hin, dass über

Landesstelle  
Glücksspielsucht  
in Bayern 

#### Kooperationspartner:

Bayerische Akademie für  
Sucht- und Gesundheits-  
fragen BAS Unternehme-  
gesellschaft (haftungs-  
beschränkt)  
[www.bas-muenchen.de](http://www.bas-muenchen.de)

IFT Institut für  
Therapieforschung  
[www.ift.de](http://www.ift.de)

Betreiberverein der Freien  
Wohlfahrtspflege  
Landesarbeitsgemeinschaft  
Bayern  
für die Landesstelle Glücks-  
spielsucht in Bayern e.V.  
[www.freie-wohlfahrtspflege-  
bayern.de](http://www.freie-wohlfahrtspflege-bayern.de)

**Geschäftsstelle**  
Edelsbergstr. 10  
80686 München

[info@lsgbayern.de](mailto:info@lsgbayern.de)  
[www.lsgbayern.de](http://www.lsgbayern.de)

die vergangenen Jahre ein gewisser Teil der Bevölkerung vermehrt Online-Glücksspiel betreibt. In diesem Kontext haben verschiedene Autorinnen und Autoren auf das Gefahrenpotenzial dieser Form des Glücksspiels hingewiesen, insbesondere in Bezug auf vulnerable Gruppen wie junge Menschen (Effertz et al., 2018).

Angesichts der begrenzten Evidenz im Bereich des Online-Glücksspiels in Deutschland, die hauptsächlich auf Selbstangaben beruht, setzte sich das Projekt STaCaTo (States Treaty and Corona and Trends in online gambling) das Ziel, mittels einer Trendanalyse Entwicklungen im Website-Traffic (d. h. den Besuchszahlen) führender Glücksspielseiten zu untersuchen. Auf Grundlage dieser Daten soll eine Einschätzung des Nutzungsverhaltens von Online-Glücksspiel im Kontext der SARS-CoV-2-Pandemie und des Inkrafttretens des GlüStV 2021 erfolgen.

## **2. Methodik**

### **2.1 Methodisches Vorgehen**

Die analysierten Daten wurden vom Web Analytics-Unternehmen SimilarWeb zu Verfügung gestellt und repräsentieren Zugriffsinformationen, die entweder direkt von Webseite-Betreibern generiert wurden oder von diversen Nutzenden-Panels bzw. deren Geräten (PC / Mobiltelefone) und deren geteiltem Verhalten, bzw. als öffentliche, anonymisierte Traffic-Informationen im Web abgegriffen werden können.

Um relevante Websites zu identifizieren, die den deutschen Online-Gesamtmarkt angemessen repräsentieren, wurde ein Market-Research-Tool verwendet. Seiten mit Bezug zum Glücksspiel wurden anhand der in Tabelle 1 aufgeführten Schlüsselwörter, die von den Nutzenden bei der Online-Suche verwendet wurden, identifiziert. Von diesen vorgeschlagenen Websites wurden anhand einer Einzelfallbetrachtung diejenigen ausgewählt, die tatsächlich Glücksspielangebote anbieten und keine reinen "Informations-Websites" sind.

Die identifizierten Websites wurden anschließend mithilfe eines Branchenvergleichstools von SimilarWeb nach ihrer Relevanz sortiert, wobei ein Mindestbesuchervolumen von 20.000 Besuchen pro Monat festgelegt wurde, um ausreichend Websites in dieser Stufe der Sichtung einzuschließen. Dabei erfolgte eine Unterteilung in Online-Casinos, (Sport-)Wettanbieter, Lotterien und Generalisten.

KeyWord	Ergänzte Wörter durch SimilarWeb	Anzahl der vorgeschlagenen Websites	Anzahl der eingeschlossenen Websites nach manuellem Website-Check
Casino	26	1691	144
Lotterie	18	541	46
Sportwetten	14	383	56
Poker	14	461	31
Wetten	Same as Sportwetten	-	-
Glücksspiel	Key Words for Addiction	-	-
Gambling	Key Words for Addiction topic	-	-

Tabelle 1: Identifikation von Websites nach Schlüsselbegriffen

## 2.2 Einschlusskriterien und adressierte Kenngrößen

Es wurden deutschsprachige Webseiten berücksichtigt sowie Webseiten, die entweder direkt aus Deutschland abgerufen werden können oder in Deutschland über Suchmaschinen erreichbar sind. Diese Webseiten mussten während des Beobachtungszeitraums zumindest zeitweise zugänglich sein (offene Kohorte), und mussten über den Webbrowser aufgerufen worden sein (kein Zugang über mobile Apps) sowie mindestens 5.000 Besuche täglich verzeichnen.

Das Hauptziel der Untersuchung waren die Analyse der Entwicklung der wöchentlichen Besuchszahlen („visits“) sowie der wöchentlichen Anzahl eindeutig identifizierbarer Besuchenden („unique visitors“) vom 29. Oktober 2019 bis zum 30. November 2022. Zusätzlich wurden die Besuche pro Besuchendem/Besuchender („visits per unique visitors“) als sekundäre Zielgröße ermittelt.

Da verschiedene Segmente des Glücksspielmarktes annahmegemäß unterschiedliche Entwicklungsmuster durchlaufen haben, wurden die identifizierten Websites separat für die folgenden Marktsegmente ausgewertet: a) Online-Casinos, b) Wettanbieter, c) Lotterien und d) Generalisten, die Angebote aus verschiedenen Sektoren umfassen.

## 2.3 Auswertung

Zunächst wurden die Zielparameter für den oben spezifizierten 37-Monatszeitraum sowohl insgesamt als auch getrennt nach Marktsegment deskriptiv aufbereitet. Im nächsten Schritt wurde mithilfe einer Joinpoint-Regression (Kim et al., 2022) untersucht, ob im Beobachtungszeitraum sogenannte Bruchpunkte festgestellt werden können. Diese Bruchpunkte markieren signifikante Veränderungen in der Steigung oder Richtung der

Trendkurve. Anschließend wurden diese Bruchpunkte in Zusammenhang mit den vorab definierten Kalenderperioden, einschließlich der Lockdown-Phasen (1. Lockdown: 22.03.2020 – 04.05.2020; 2. Teillockdown (light): 02.11.2020 – 15.12.2020; 3. Lockdown: 16.12.2020–18.04.2021), sowie dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 (01.07.2021, KW 26 – 2021), gebracht.

### 3. Ergebnisse

#### 3.1 Eingeschlossene Websites und Marktsegmente

Während des Beobachtungszeitraums wurden insgesamt 236 Webseiten identifiziert, die Online-Glücksspielangebote anboten und zumindest teilweise aktiv waren. Von diesen Webseiten wurden 111 dem Marktsegment "Casino", 32 dem Marktsegment "(Sport-)Wetten", 45 dem Marktsegment "Lotterien" und 48 dem Marktsegment "Generalisten" zugeordnet (Tabelle 2).

Branche	Automatisiert vorgeschlagene Webseiten	Nach manuellem Inhalts-Check eingeschlossene Webseiten	Nach Anwendung der Einschlusskriterien verbliebene Webseiten
Casino	1.691	144	111
Lotterie	541	46	45
Sportwetten	383	56	32
Poker*	461	31	
Ex post als uneindeutig eingestuft (Generalist)			48

\*Poker Websites wurden mit der Casinobranche zusammengefasst, da hier keine klare Abgrenzung erfolgen konnte

Tabelle 2: Anzahl der identifizierten Websites über SimilarWeb Key-Word Analyse

#### 3.2 Entwicklung der wöchentlichen Besuchszahl („visit“)

Generell lässt sich auf dem gesamten Online-Glücksspielmarkt zwischen April 2020 und Mai 2022 ein Anstieg der Besucherzahlen beobachten, ehe es in den beiden Folgemonate zu einem massiven Rückgang kommt (siehe Abbildung 1). Danach erholen sich die Zahlen wieder und erreichen am Ende des Beobachtungszeitraums ihr Ausgangsniveau. Während der SARS-Cov-2-Lockdowns lassen sich zeitlich begrenzte Anstiege in den Besucherzahlen feststellen. Unmittelbar im Umfeld des Inkrafttretens des Glücksspielstaatsvertrags 2021 kommt es zu einem kurzfristigen Anstieg der Besuchszahlen gefolgt von einem abrupten Rückgang. Im Anschluss stabilisieren sich die Besuchszahlen mit gewissen Schwankungen.

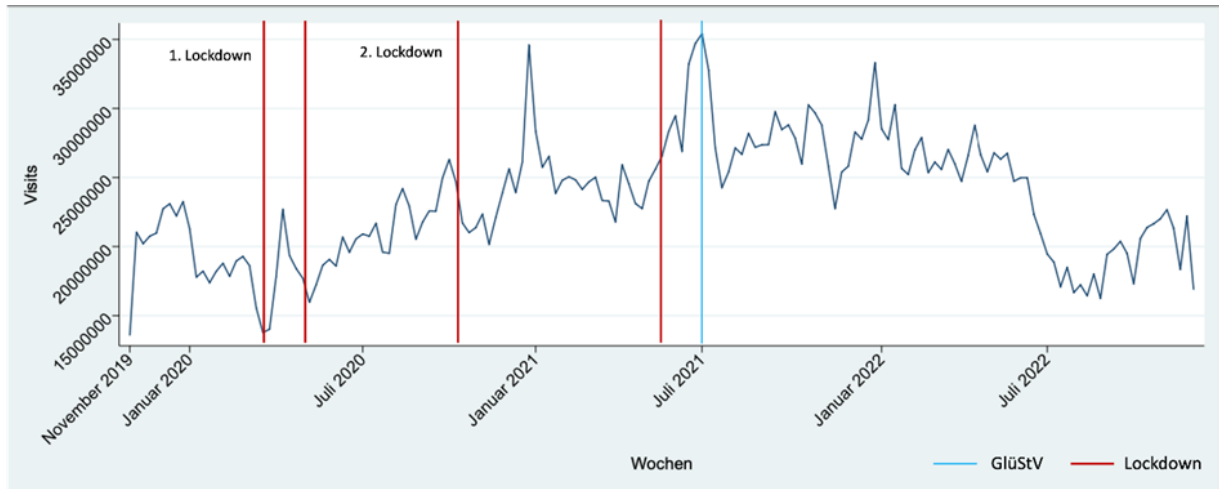


Abbildung 1: Wöchentliche Besuchszahl auf dem Gesamtmarkt im Zeitverlauf

Auf Branchenebene verzeichnen Webseiten, die Lotterien anbieten, sowie Generalisten weitgehend stabile Besucherzahlen (siehe Abbildung 2). Bei den Wettangeboten hingegen ist ein anfänglicher Rückgang der Zugriffszahlen zu verzeichnen, die während des ersten SARS-Cov-2-Lockdowns ihren niedrigsten Punkt erreichen. Nachfolgend erholen sich die Zahlen bis zum zweiten SARS-Cov-2-Lockdown und bleiben, abgesehen von einem kurzzeitigen Rückgang nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021, auf einem stabilen Niveau.

Im Bereich der Online-Casinos ist bis Juli 2021 ein kontinuierlicher Anstieg der Besucher zu beobachten. Danach bleiben die Besuche bis Juni 2022 auf einem Plateau, ehe sie deutlich zurückgehen und sich auf dem Ausgangsniveau stabilisieren.

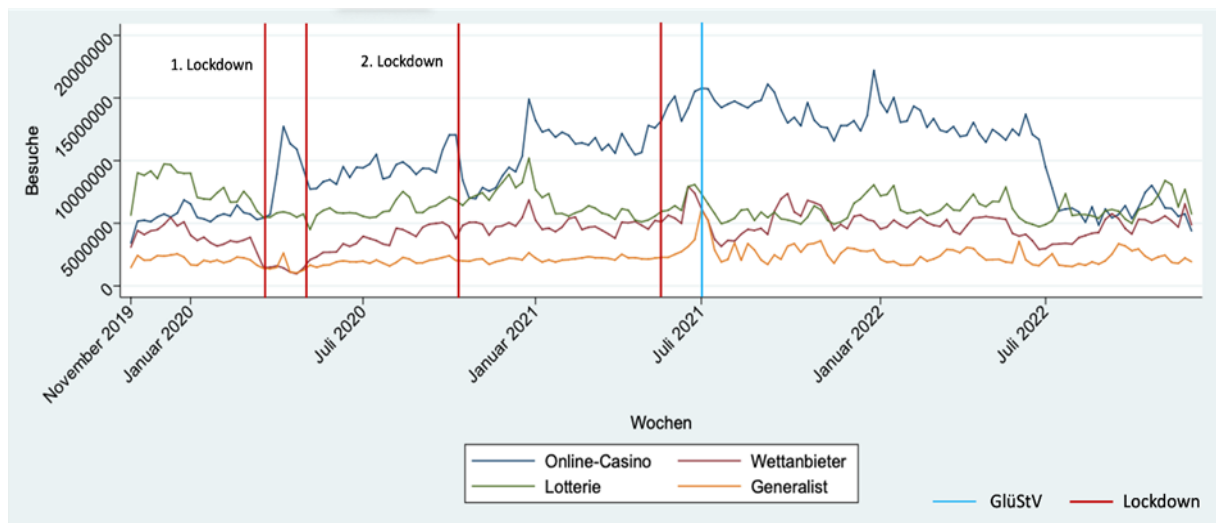


Abbildung 2: Wöchentliche Besuchszahl auf Branchenebene im Zeitverlauf

### 3.3 Entwicklung der wöchentlich eindeutig identifizierbaren Besuchenden („unique visitors“)

Die Anzahl der Besuchenden zeigt sowohl auf dem Gesamtmarkt (siehe Abbildung 3) als auch in den verschiedenen Branchen (siehe Abbildung 4) ein vergleichbares Muster.

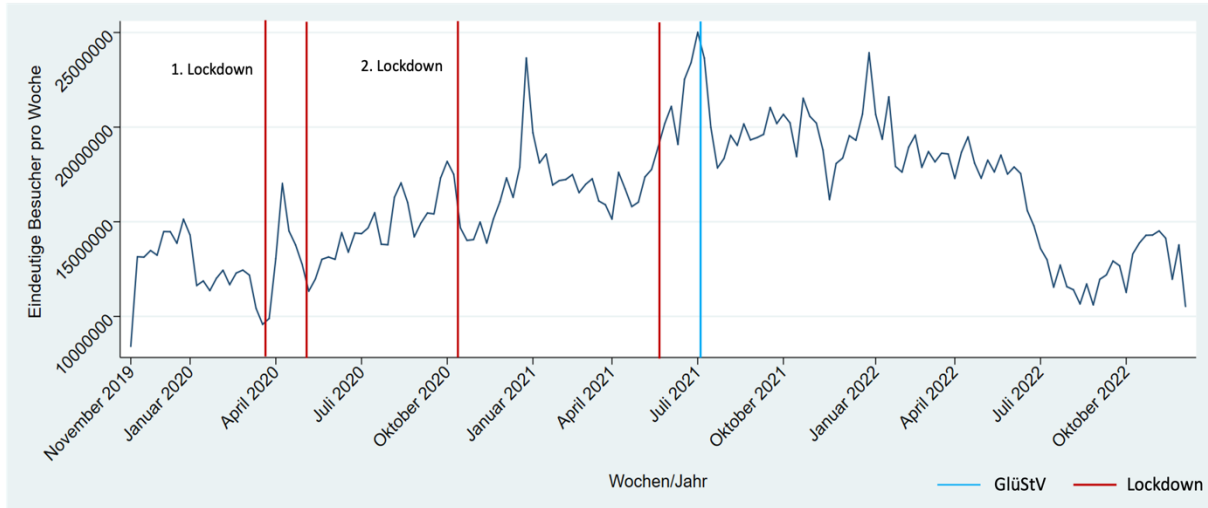


Abbildung 3: Anzahl der eindeutig identifizierbaren Besuchenden auf dem Gesamtmarkt im Zeitverlauf

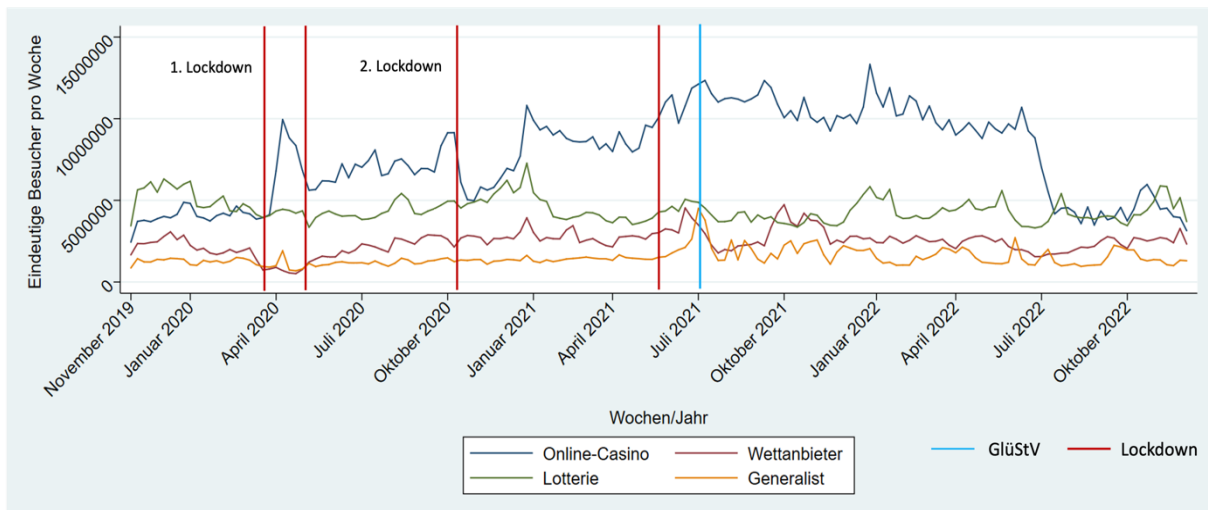


Abbildung 4: Branchenspezifische Anzahl der eindeutig identifizierbaren Besuchenden im Zeitverlauf

### 3.4 Entwicklung der wöchentlichen Besuche pro eindeutig identifizierbaren Besuchenden („visits per unique visitors“)

Die durchschnittliche Anzahl der Besuche pro Besuchendem/Besuchender zeigt im März und April 2020 einen markanten Rückgang und bleibt nach Beendigung des ersten SARS-Cov-2-Lockdowns bis Mitte 2021 auf einem stabilen Niveau (siehe Abbildung 5). Nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 verzeichnet die Anzahl der Besuche pro Besuchenden wieder einen stetigen Anstieg bis auf vorpandemischen Stand.

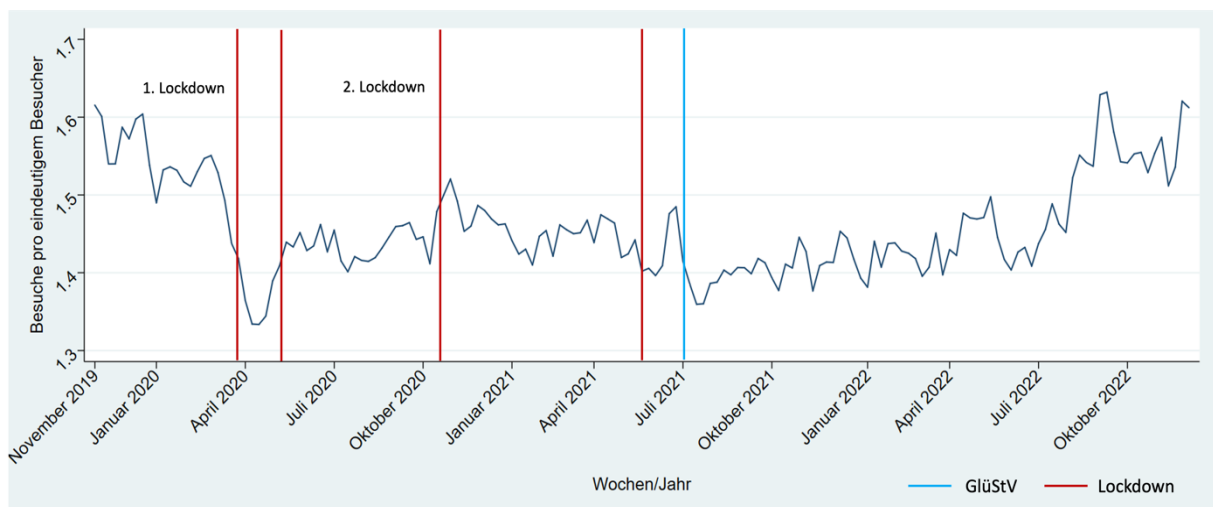


Abbildung 5: Besuche je Besuchendem/Besuchender im Gesamtmarkt im Zeitverlauf

Auf Branchenebene bleiben die Besucherzahlen pro Besuchendem/Besuchender im Bereich der Online-Casinos bis Juli 2022 nahezu konstant (siehe Abbildung 6). Danach zeichnet sich ein leichter Anstieg ab. Diese Tendenz zeigt sich auch im Bereich der Lotterien, allerdings mit etwas stärkeren Schwankungen. Im Wettsektor hingegen unterliegen die Zahlen starken Schwankungen, wobei die Anzahl der Besuche pro Besuchendem/Besuchender zwischen Juni 2020 und Oktober 2021 niedriger ist als vor dem ersten SARS-Cov-2-Lockdown und im Jahr 2022. Im Bereich der Generalisten zeigt sich insbesondere am Ende des Beobachtungszeitraums eine hohe Varianz. Hier scheint die durchschnittliche Besucherzahl pro Besuchendem/Besuchender nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 eher zuzunehmen.

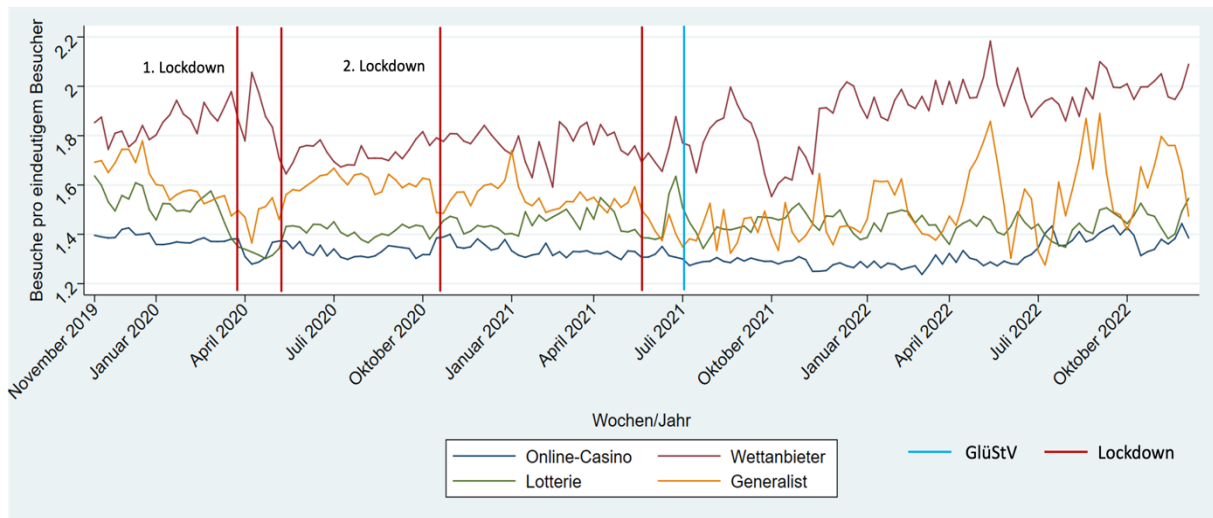


Abbildung 6: Branchenspezifische Besuche je Besuchendem/Besuchender im Zeitverlauf



### 3.5 Ergebnisse der Joinpoint Modellierung für die wöchentliche Besuchszahl („visits“)

Die Joinpoint-Regression identifiziert in Bezug auf die wöchentliche Besuchszahl, insgesamt 5 Bruchpunkte (siehe Abbildung 7). Nach einem anfänglichen kurzen Anstieg nehmen die Besuche zwischen November 2019 und März 2020 leicht ab, bevor es bis Juni 2021 zu einem moderaten Anstieg kommt. Diese Anstiegsphase beginnt mit dem ersten SARS-Cov-2-Lockdown und endet mit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021. In den folgenden 12 Monaten bleiben die Zahlen weitgehend stabil, bis es im Mai 2022 zu einem deutlichen Rückgang kommt, der bis Juli 2022 anhält. Danach erfolgt erneut ein Anstieg der Besucherzahlen.

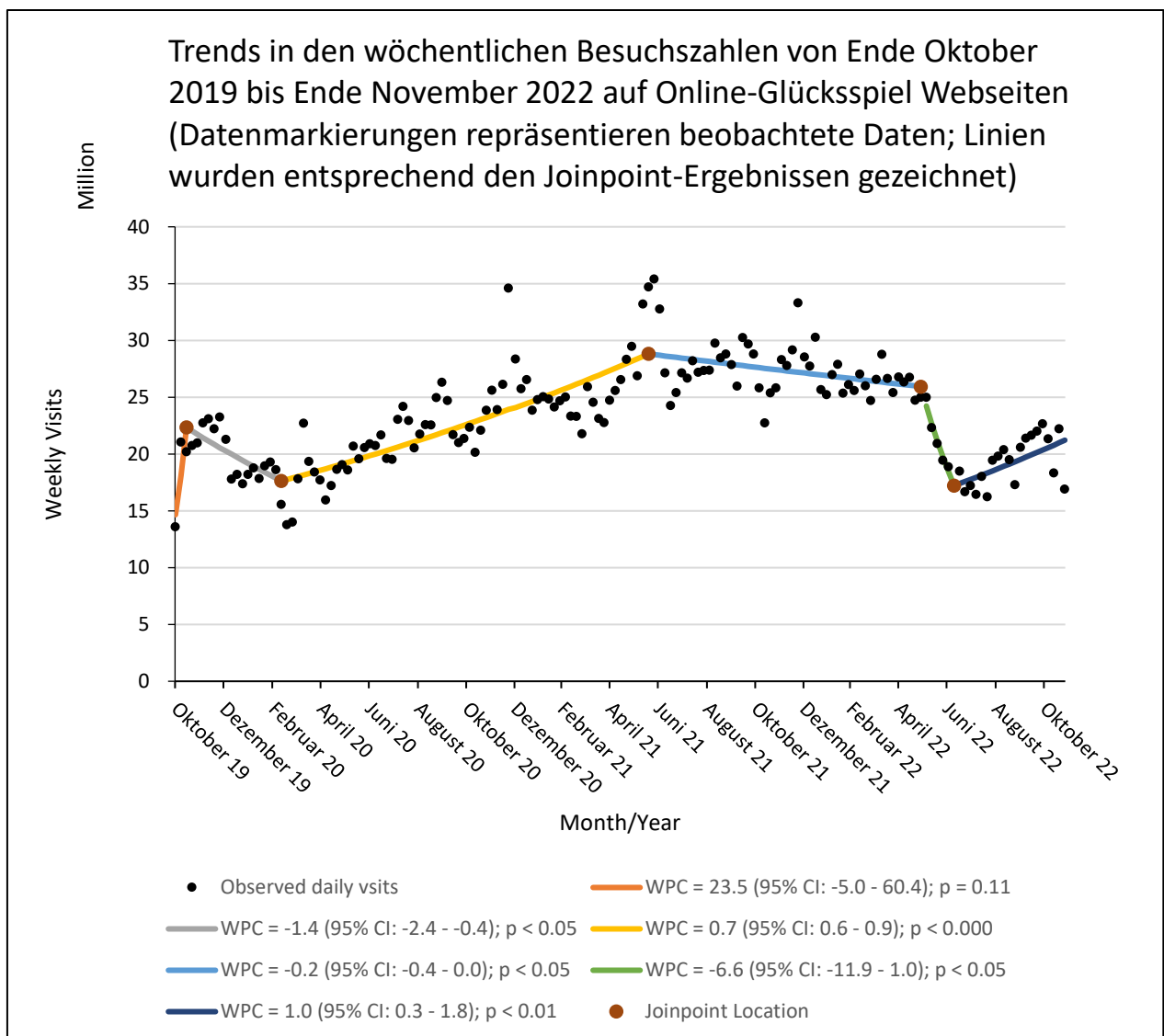


Abbildung 7: Joinpoint-Regressionsmodell Besuche Gesamtbranche

#### 4. Zusammenfassung und Bewertung

Unseren Analysen zufolge stoßen Webseiten, die online Glücksspiel anbieten, auf zunehmendes Interesse. Hierbei scheinen gewisse Zusammenhänge mit den pandemiebedingten Lockdowns und dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 zu bestehen, wobei ein kausaler Rückschluss (wegen Lockdown und Staatsvertrag) nicht angebracht ist.

Es ist ebenfalls zu beachten, dass im Juli 2022 abrupte Rückgänge in allen beobachteten Parametern festgestellt wurden, für die es keine offensichtliche inhaltliche Erklärung gibt. Es lässt sich nicht ausschließen, dass diese Rückgänge methodische Artefakte darstellen. Routinedaten von Web Analytics-Unternehmen scheinen somit nur begrenzt dazu geeignet zu sein, Veränderungen im Online-Glücksspielmarkt im Laufe der Zeit zu erfassen und die Hauptzielgruppen dieser Angebote klar abzugrenzen.

Auch wenn die Ursachen für das wachsende Interesse somit nicht uneindeutig festgestellt werden können, legt ein wachsendes Interesse an webbasierten Glücksspielangeboten nahe, dass es notwendig ist, den Online-Glücksspielmarkt verstärkt in den Fokus von Präventions- und Frühinterventionsmaßnahmen zu rücken. Dabei scheint die Konzentration auf (Sport-)Wett- und Casinoangebote sinnvoll zu sein, da diese Branchen die deutlichsten Zuwächse verzeichnen.

#### 5. Literatur

- Banz, M. (2019). *Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends* (BZgA-Forschungsbericht). Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. <https://doi.org/10.17623/BZGA:225-GS-SY19-1.0>
- Buth, S., Meyer, G., & Kalke, J. (2022). *Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021*. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD).
- Effertz, T., Bischof, A., Rumpf, H. J., Meyer, C., & John, U. (2018). The effect of online gambling on gambling problems and resulting economic health costs in Germany. *European Journal of Health Economics*, 19(7), 967-978. <https://doi.org/10.1007/s10198-017-0945-z>

- Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV). (2021). *Staatsvertrag vom 29.10.2020, zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland*. GVBl 2021 134. Onlinezugriff: [https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/201029\\_Gluecksspielstaatsvertrag\\_2021.pdf](https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/201029_Gluecksspielstaatsvertrag_2021.pdf) (letzter Zugriff 11. September 2023)
- Håkansson, A., Fernández-Aranda, F., Menchón, J. M., Potenza, M. N., & Jiménez-Murcia, S. (2020). Gambling during the COVID-19 crisis - a cause for concern. *Journal of Addiction Medicine*, 14(4), e10-e12. <https://doi.org/10.1097/adm.0000000000000690>
- Kim, H. J., Chen, H. S., Byrne, J., Wheeler, B., & Feuer, E. J. (2022). Twenty years since Joinpoint 1.0: Two major enhancements, their justification, and impact. *Statistics in Medicine*, 41(16), 3102-3130. <https://doi.org/10.1002/sim.9407>
- Rumpf, H.-J., Brand, M., Wegmann, E., Montag, C., Müller, A., Müller, K., Wölfling, K., Stark, R., Steins-Löber, S., Hayer, T., Schlossarek, S., Hoffmann, H., Leménager, T., Lindenberg, K., Thomasius, R., Batra, A., Mann, K., Wildt, B. t., Mößle, T., & Rehbein, F. (2020). Covid-19-Pandemie und Verhaltenssuchte. *Sucht*, 66(4), 212-216. <https://doi.org/10.1024/0939-5911/a000672>
- Schwarzkopf, L., Künzel, J., Murawski, M., & Specht, S. (2021). *Suchthilfe in Deutschland 2020. Jahresbericht der Deutschen Suchthilfestatistik (DSHS)*. IFT Institut für Therapieforschung.