

# Management Summary

1. Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland<sup>1</sup> betrug im Jahr 2014 rund 13,8 Mrd. €. Der nicht-regulierte Markt (Grau- und Schwarzmarkt) umfasste einen Anteil am gesamten deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt von über 23 %.

Marktsegment	Bruttospielertrag in Mio. €	Anteil in %
<b>Regulierter Markt</b>	<b>10.587,0</b>	<b>76,9</b>
Graumarkt – stationär	264,5	
Graumarkt – online	1.445,1	
<b>Grauer Markt</b>	<b>1.709,6</b>	<b>12,4</b>
Schwarzmarkt – stationär	841,6	
Schwarzmarkt – online	633,4	
<b>Schwarzer Markt</b>	<b>1.475</b>	<b>10,7</b>
<b>Gesamter Markt</b>	<b>13.771,6</b>	<b>100 %</b>

*Tabelle 2.16 (Auszug): Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland im Jahr 2014, Bruttospielerträge in Mio. €*

2. Suchtprävention und Suchtbekämpfung (§ 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2012<sup>2</sup>) zeigen nachhaltigen Erfolg. Der Anteil pathologischer und problematischer

---

1 Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland umfasst in der Abgrenzung der Archiv- und Informationsstelle der Deutschen Lotto- und Totounternehmen die Angebote des deutschen Lotto- und Totoblocks (inklusive Oddset-Sportwetten), Pferdewetten, Spielbanken sowie das gewerbliche Geldspiel gemäß §§ 33c ff. Gewerbeordnung, wie es in Gaststätten und Spielhallen betrieben wird.

2 Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV – GlüStV 2012). Auf Grund der einfacheren Lesbarkeit soll hier und im Folgenden lediglich GlüStV 2012 verwendet werden, ohne jedes Mal explizit darauf zu verweisen, dass es sich um den aktuellen Ersten GlüÄndStV handelt.

Spieler ist seit Jahren stabil bzw. rückläufig.<sup>3</sup> Die Größe des Angebots scheint nur in einer untergeordneten Rolle die Generierung pathologischer Spieler zu determinieren. Es scheint eher natürlich zu sein, dass innerhalb jeder Gesellschaft ein bestimmter Anteil von Spielern Glücksspiele pathologisch betreibt.<sup>4</sup> Eine Verschärfung staatlicher Regulierung erscheint mit Blick auf ein relativ stabiles Niveau von pathologischen und problematischen Spielern im Zeitablauf nicht verhältnismäßig.

3. Der graue Markt ließe sich unmittelbar zu rd. 70 % in den regulierten Markt überführen. Voraussetzung wäre, dass von der rechtlich stark umstrittenen, zahlenmäßig limitierten Konzessionierung von Sportwetten, Online-Poker und auch Online-Casinospielen, wie dieses aktuell für die Vergabe von Konzessionen für Sportwetten vorgesehen ist, abgesehen wird.
4. Seit 2014 werden Spielangebote des gewerblichen Geldspiels in Deutschland von staatlich akkreditierten Gesellschaften des Technischen Überwachungsvereins (TÜV) hinsichtlich der Einhaltung rechtlicher Pflichten und wissenschaftlicher Gebote zur Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes individuell geprüft und bei Erfolg sichtbar zertifiziert. Es ist zu empfehlen, dass sich einer solchen oder ähnlichen Zertifizierung auch andere Anbieter des regulierten Marktes anschließen, um den Vollzug von § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2012 möglichst sicher und nachvollziehbar zu gewährleisten. Auch Anbietern des grauen Marktes, die gerne in den regulierten Markt überführt werden würden, könnte so qualitativ – statt über eine quantitativ quotierte Vergabe von Konzessionen – die Chance eröffnet werden, sich im Sinne des § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2012 für den regulierten Markt in Deutschland zu qualifizieren.
5. Eine Reduzierung des Angebots von regulierten Glücks- und Gewinnspielangeboten, wie dieses im Besonderen für gewerbliche Geldspielgeräte ab dem 1. Juli 2017 in erheblichem Maße gesetzlich vorgesehen ist, kann zu einem wesentlichen Wachstum des Schwarzmarktes führen, was die Zielsetzungen des GlüStV 2012, hier besonders § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2012 (Verhinderung von Schwarzmärkten), konterkarieren würde. Vor allem pathologische Spieler, die aufgrund § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2012 eines gesetzlich geregelten Schutzes

---

3 BZgA (2016); [http://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/gluecksspiel/\[2016-03-23\]](http://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/gluecksspiel/[2016-03-23]).

4 Vgl. z. B. TNS Emnid (2011), S. 3 ff.

bedürfen, würden zu Glücksspielangeboten gedrängt, die möglicherweise nicht „ordnungsgemäß durchgeführt“ werden (§ 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV 2012). Spieler würden im Zweifel Opfer „betrügerischer Machenschaften“ (§ 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV 2012), „Folge- und Begleitkriminalität“ (§ 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV 2012) würden ordnungspolitisch gefördert statt – wie es § 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV 2012 vorschreibt – „abgewehrt“ werden.

Migrationen zugunsten von vor allem im Schwarzmarkt vorhandenen Substituten bergen das Risiko, dass die Ziele des Staatsvertrages, wie sie in § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2012 (Verhinderung von Schwarzmärkten) und in der Folge auch in § 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV 2012 (Spielerschutz, Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität) angelegt sind, in noch höherem Maße als zum Teil heute schon verletzt werden würden. Bereits im Juni 2015 hat die EU-Kommission mit Blick auf das Ziel, wie es in § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2012 vorgeschrieben ist, festgestellt:

*„Die Lenkung des Glücksspiels in geordnete und überwachte Bahnen muss ... als gescheitert betrachtet werden.“<sup>5</sup>*

6. Eine rein produktbezogene Abgrenzung des Glücks- und Gewinnspielmarktes ist möglich, aber ordnungspolitisch nicht ausreichend. Erforderlich ist eine stärkere Integration der Sichtweise des Konsumenten. Letztendlich werden die Wettbewerbsbeziehungen am Markt durch das Nachfrage- und Kaufverhalten des Konsumenten determiniert.
7. Die mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag intendierten Maßnahmen für den Verbraucher-, Jugend- und Spielerschutz können nur greifen, wenn das in Deutschland angebotene Glücks- und Gewinnspiel ausschließlich im regulierten Bereich stattfindet. Die Weiterentwicklung staatlicher Regulierung sollte deshalb primär darauf zielen, die bestehenden Glücks- und Gewinnspielangebote (a) im regulierten Bereich zu belassen bzw. (b) in den regulierten Bereich zu überführen. Die Vollzugsbehörden sollten gegen nicht erlaubte Glücks- und Gewinnspiele konsequent vorgehen. Nur dann kann den Zielen des Staatsvertrages, wie sie in § 1 GlüStV 2012 verankert sind, ordnungspolitisch hinreichend wirksam Rechnung getragen werden.

---

5 EU-Kommission (2015), S. 5.