

August 2016

11. Jahrg.

Sonderbeilage 2/2016

Seite 1 – 24

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt

**Eine quantitative Bemessung von regulierten
und nicht-regulierten Glücks- und
Gewinnspielangeboten in Deutschland**

Inhalt

I. Definition und Abgrenzungen des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes.....	4
II. Regulierter Markt.....	8
III. Grauer Markt	8
IV. Schwarzmarkt.....	14
V. Glücks- und Gewinnspielmarkt: Gesamtübersicht.....	22
VI. Zusammenfassung und ordnungspolitische Implikationen.....	23
Kontaktdaten	24

Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren, Prof. Dr. Reiner Clement, Bonn*

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt¹ ist geprägt von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Anbietern,² rechtlichen Unsicherheiten für Unternehmen des Marktes sowie von Defiziten im Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz.³

Während der Umsatz in den meisten Segmenten des staatlich regulierten Glücks- und Gewinnspielmarkt seit Jahren stagniert und für viele Unternehmen schrumpft, verzeichnet der nicht-regulierte Online-Glücksspielmarkt einen bemerkenswerten Aufschwung. Ein hoher Standard im Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz ließ sich auf dem nicht-regulierten Markt bisher nicht durchsetzen.⁴ Einige Anbieter auf dem grauen Markt haben sich im Rahmen von Selbstverpflichtungen auf Standards⁵ festgelegt. An diesen Initiativen beteiligen sich jedoch viele Unternehmen nicht. Zudem reichen diese selbstverpflichtenden Standards bei weitem nicht so weit wie z. B. der TÜV-zertifizierte Jugend- und Spielerschutz im terrestrisch angebotenen, gewerblichen Geldspiel, der zum Teil wissenschaftlich international validiert ist.⁶

Die Ziele der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielangebots für den deutschen Markt werden insgesamt nur mangelhaft erreicht.⁷ Ökonomische Potentiale für Wachstum und Beschäftigung bleiben ungenutzt, Steuereinnahmen entfallen.⁸ Der rechtliche Rahmen für das Online-Glücksspiel in Deutschland steht gegenwärtig auf dem Prüfstand.⁹ Weichenstellungen für eine neue Glücksspielregulierung sind möglich und ordnungspolitisch nötig. Denn die für den deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt gegenwärtig geltenden rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen führen dazu, dass sich der nicht-regulierte Markt in Deutschland deutlich zu Lasten der regulierten Märkte entwickelt. Dieser hierdurch generierte und stetig wachsende Grau- und Schwarzmarkt bewirkt starke, negative volkswirtschaftliche und soziale Effekte in Deutschland.

So stellt die EU-Kommission am 29. Juni 2015 fest:

„Die Lenkung des Glücksspiels in geordnete und überwachte Bahnen muss bei einem Marktanteil von 30 % nicht regulierter Glücksspiele als gescheitert betrachtet werden.“¹⁰

Die Relationen des Grau- und Schwarzmarktes zum regulierten Markt wurden bis dato nicht zuverlässig bemessen.¹¹ Aussagen hierüber widersprechen sich teilweise und verunsichern Gesetzgeber, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis auf nationaler und internationaler – vorwiegend europäischer – Ebene. Auch aufgrund des EU-Pilotverfahrens (7625/15/GROW), das die EU-Kommission gegen Deutschland als Vorverfahren zu einem eventuellen Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Juli 2015 eingeleitet hat, erscheint es dringend geboten, die Quantifizierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes sowie dessen Strukturen (regulierter Markt – Graumarkt – Schwarzmarkt) wissenschaftlich fundiert zu quantifizieren. Ziel der Politik sollte es sein, einen möglichst großen Teil des bis dato nicht-regulierten Marktes (Grau- und Schwarzmarkt) in einen geregelten Rahmen zu überführen, um vor allem den Schwarzmarkt möglichst zu eliminieren, zumindest aber zu minimieren. Die Vollzugsbehörden sollten gegen nicht erlaubte Glücks- und Gewinnspiele effektiv vorgehen.

I. Definition und Abgrenzungen des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes

Der Glücks- und Gewinnspielmarkt ist Teil des Freizeitmarktes. Der Freizeitmarkt in Deutschland hat ein Gesamtvolumen von gut 300 Mrd. €. Der Anteil der Anbieter von Glücks- und Gewinnspielen¹² beträgt ca. 3,8 %.¹³

Ein Markt bezeichnet in der Ökonomie das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage. Die Koordinierung erfolgt durch Preise.¹⁴ Bei der Erfassung eines Marktes ist zu klären, welche Marktangrenzung zugrunde gelegt wird.¹⁵ Aus betriebswirtschaftlicher Sicht hängt die Größe eines Marktes primär von den dort generierten Umsätzen bzw. Erlösen ab. Die Anbieterseite wird aus Sicht des Unternehmens als Branche bzw. Wirtschaftszweig bezeichnet, die ähnliche Güter oder Dienstleistungen, d. h. verwandte Substitute, anbietet.¹⁶ Aus volkswirtschaftlicher Sicht stellt sich der Markt als Austauschprozess eines Gutes oder einer Dienst-

* Auf Seite 24 erfahren Sie mehr über die Autoren.

- 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 §§ 33 c ff. Gewerbeordnung, wie es in Gaststätten und Spielhallen betrieben wird.
- 2 Auf Grund der besseren Lesbarkeit wird im Text der Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.
- 3 Vgl. Peren, F.W.: International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens zur nationalen Evaluierung des Ersten Glücksspielgesetzes Bestandaufnahme der wirtschaftswissenschaftlichen Studie der Goldmedia GmbH Strategy Consulting, Berlin, in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, 10 (2), 2015: S. 113–118; Vgl. Peren, F.W.: Gutachten zur Stellungnahme des Deutschen Caritasverband e.V. und der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. als sachkundige Dritte nach § 27a BVerfGG im Verfahren 1 BvR 1694/13 u. a. vom 28. Mai 2015, Sankt Augustin, 2015, S. 1 ff.; Vgl. Blanco, C.; Bolay, S.; Clement, R.; Goudriaan, A.E.; Griffiths, M.; Haase, H.; Hambach, W.; van Holst, R.J.; Liesching, M.; Mörsen, C.; Molinaro, S.; Parke, A.; Peren, F.W.; Perez-Fuentes, G.: Safeguarding the Protection of Minors and Players with Respect to Commercial Gambling in Germany, New York, Sankt Augustin, 2014, S. 7 ff.; Vgl. WIK-Consult: „Bettertainment“ – Wirtschaftliche Bedeutung und Potenziale im Einklang mit Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz, Bad Honnef, 2015, S. 1.
- 4 Vgl. Blanco, C. et al.: (Fn. 3), S. 7 ff.
- 5 Vgl. z. B. die zahlreichen Initiativen zum „Responsible Gambling“ bzw. „Responsible Gaming“; vgl. exemplarisch <https://www.tipico.de/en/responsibility/>.
- 6 Vgl. Blanco, C. et al.: (Fn. 3), S. 7 ff.
- 7 Vgl. Reeckmann, M.: Illegales Glücksspiel – Forschungs- und Handlungsbedarf, in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, 10 (2), 2015, S. 106–111.
- 8 Vgl. WIK-Consult: (Fn. 3).
- 9 Vgl. EU-Kommission: Deutsche Glücksspielgesetzgebung, EU-Pilot 7625/15/GROW, Brüssel, 2015, S. 5; vgl. hierzu auch das Urteil des EuGH in der Rechtssache Ince (C-336/14); <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174105&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=73078> [2016-02-11].
- 10 EU-Kommission: (Fn. 9), S. 5.
- 11 Vgl. Reeckmann, M.: (Fn. 7).
- 12 Glücks- und Gewinnspiele jeweils gemessen an den Bruttokassen.
- 13 <http://www.baberlin.de/images/service/mediathek/wirtschaftskraftmu.pdf> [2016-04-01].
- 14 Vgl. Clement, R.: Mikroökonomie – Grundlagen der Wissenschaft von Märkten und der Institutionen wirtschaftlichen Handelns, Berlin, Heidelberg, 2012, S. 99 ff.
- 15 Diese Abgrenzung ist vor allem bei der Analyse von Wettbewerbsbeziehungen und -beschränkungen notwendig.
- 16 Eine Klassifikation der Wirtschaftszweige durch das Statistische Bundesamt findet sich unter: <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/Klassifikationen.html> [2016-03-20].

leistung zwischen der Gesamtheit von Anbietern und Nachfragern dar.¹⁷

Eine besondere Bedeutung im Kontext der Wettbewerbspolitik¹⁸ und der Regulierung kommt der Abgrenzung bzw. Begrenzung des relevanten Marktes zu.¹⁹ Ein relevanter Markt lässt sich räumlich, zeitlich und sachlich präzisieren (Abbildung 1):²⁰

- räumlich: z. B. nationaler Glücks- und Gewinnspielmarkt, EU-Glücks- und Gewinnspielmarkt; stationärer oder online betriebener Glücks- und Gewinnspielmarkt.
- zeitlich: z. B. bezogen auf ein Jahr, zwei oder fünf Jahre; die Entwicklung eines Marktes im Zeitverlauf.
- sachlich: Hier ist zu klären, mit welchen anderen Gütern/Dienstleistungen das/die betrachtete Gut/Dienstleistung konkurriert. Gibt es Substitute und Wettbewerbsbeziehungen oder ist der Markt abgeschottet bzw. monopolisiert?



Abbildung 1: Kriterien einer Marktabgrenzung

Die sachliche Abgrenzung ist komplexer als die räumliche und zeitliche Abgrenzung eines Marktes. Im Kontext der sachlichen Dimensionen lässt sich eine anbieter- und nachfragerorientierte Sicht unterscheiden (Abbildung 2).



Abbildung 2: Sachliche Dimensionen eines Marktes²¹

Anbieter-, produktbezogene Sicht

- **Ähnlichkeit:** Nach der physisch-technischen Ähnlichkeit umfasst ein Markt alle Güter, die sich nach Form, Stoff, Verarbeitung und technischer Gestaltung gleichen. Eine funktionale Ähnlichkeit ist gegeben, wenn Güter die gleichen Grundbedürfnisse oder die gleiche Funktion erfüllen.²² Glücks- und Gewinnspiele sollen Menschen erfreuen und ihnen eine Möglichkeit der Frei-

zeitgestaltung bieten. Aus dieser Sicht beschreibt der Glücks- und Gewinnspielmarkt einen Gesamtmarkt, der sich aus unterschiedlichen Spielformen zusammensetzt.

- **Substitution:** Das Konzept der Kreuzpreiselastizität zeigt auf, wie sich die Nachfrage eines Gutes ändert, wenn der Preis eines anderen Gutes variiert.²³ Ein positiver Koeffizient deutet auf eine Substituierbarkeit von Gütern und damit auf einen gemeinsamen Markt hin.²⁴ So ist z. B. zu klären, ob die Nachfrage nach Online-Wetten steigt, wenn sich stationär angebotene Lotterien verteuern. In diesem Fall lässt sich von einem Markt ausgehen, der durch Konkurrenzbeziehungen geprägt ist. Blicke die Nachfrage nach Online-Wetten dagegen unverändert, wenn sich die Preise solcher Lotterien verändern, handelt es sich aus ökonomischer Sicht um getrennte Märkte, die unterschiedliche Zielgruppen bzw. unterschiedliche Bedürfnisse ansprechen.²⁵

Nachfrager, konsumentenbezogene Sicht

- **Austauschbarkeit:** Das Konzept der subjektiven Austauschbarkeit ordnet diejenigen Güter und Produktkategorien einem gemeinsamen Markt zu, die vom Verbraucher subjektiv als austauschbar angesehen werden.
- Der **Substitution-in-use-Ansatz** umfasst die Güter oder Produktkategorien, die dem Konsumenten in einer bestimmten Situation den gleichen Nutzen erbringen.²⁶

Fazit

Eine rein produktbezogene Abgrenzung des Glücks- und Gewinnspielmarktes ist möglich, aber nicht ausreichend. Erforderlich ist die Integration der Sichtweise des Konsumenten, die sich von jener des Anbieters unterscheiden kann. Letztendlich werden die Wettbewerbsbeziehungen am Markt durch das Kaufverhalten der Konsumenten bestimmt.

1. Marktdefinitionen für Glücks- und Gewinnspiele

Die juristische Definition von Glücks- und Gewinnspiel unterscheidet sich von der ökonomischen Definition des Glücks- und Gewinnspiels.²⁷

Aus ökonomischer Sicht liegt ein Glücks- und Gewinnspiel dann vor, wenn ein Teilnehmer einen finanziellen Einsatz

17 Vgl. *Clement, R.*: (Fn. 14), S. 99 ff.

18 Vgl. § 18 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); http://www.gesetze-im-internet.de/gwb/_18.html [2016-03-20].

19 <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/relevanter-markt.html> [2016-03-20].

20 Vgl. *Pufahl, M.*: Sales Performance Management: Exzellenz im Vertrieb mit ganzheitlichen Steuerungskonzepten, Wiesbaden, 2015, S. 30.

21 Vgl. *Pufahl, M.*: (Fn. 20), S. 31.

22 Vgl. *Meffert, H.; Burmann, C.; Kirchgeorg, M.*: Marketing: Grundlagen marktorientierter Unternehmensführung, Konzepte – Instrumente – Praxisbeispiele, 10. Aufl., Wiesbaden, 2008, S. 188 ff.

23 Vgl. *Pindyck, R.S.; Rubinfeld, D.L.*: Mikroökonomie, 8. Aufl., München, 2013, S. 63 ff.

24 Die Kreuzpreiselastizitäten werden als Triffin'sche Koeffizienten bezeichnet.

25 Liegt der Triffin'sche Koeffizient bei unendlich, liegt per definitionem eine sehr starke Konkurrenzbeziehung vor. Beträgt der Koeffizient null, besteht faktisch keine Konkurrenzbeziehung. In allen anderen Fällen bestehen Konkurrenzbeziehungen.

26 Vgl. am Beispiel des PKW z. B. *Haffke, A.*: Marktabgrenzung in der Automobilindustrie: Identifikation von Produktkategorien aus Kundensicht, Hamburg, 2010, S. 12 ff.

27 Vgl. *Becker, T.*: Der Markt für Glücksspiele und Wetten, in: Becker, T.; Baumann, C. (Hrsg.): Glücksspiel im Umbruch: Beiträge zum Symposium 2006 der Forschungsstelle Glücksspiel, Schriftenreihe zur Glücksspielforschung, Band 2, Frankfurt am Main, 2007, S. 2 ff.

leistet und der Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt.²⁸ Hierbei kommt es weder auf die Höhe des Einsatzes noch auf den Grad der Bedeutung an, den der Zufall umfasst.²⁹

Die juristische Definition ist komplexer. Der Gesetzgeber unterscheidet einerseits Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit (Geld- oder Warenspielgeräte), die in der Gewerbeordnung (§§ 33 c ff GewO) und der Spielverordnung (SpielV) definiert sind, und andererseits Glücksspiele, die durch das Strafgesetzbuch (§§ 284–287 StGB) geregelt werden. Während gemäß GewO Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit (Geldspielgeräte, GSG) von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt³⁰ und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (§ 33d GewO) von dem Bundeskriminalamt, also von Bundesbehörden, geprüft und zugelassen werden, unterliegen die Glücksspielautomaten (Slotmachines), die in Spielbanken aufgestellt sind, keiner technischen Prüfung und Zulassung. Geldspielgeräte fallen aus juristischer Sicht nicht unter den Begriff des Glücksspiels. Geldspielgeräte und Glücksspielautomaten sind zwar zum Teil in ihrer äußeren Gestaltung weitgehend identisch. Neben dem zulässigen Aufstellungsort (Spielhalle/Gaststätte/ Wettannahmestelle der konzessionierten Buchmacher versus Spielbank/ Automatenhalle) unterscheiden sich Geldspielgeräte von Glücksspielautomaten jedoch gravierend in der Auszahlquote, in den Spielparameter wie Einsätze, Gewinne, Spielaufzeit und in der Höhe des Jackpots.

Glücksspiele unterliegen dem Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der Länder, Geldspiele mit Gewinnmöglichkeit hingegen dem Gewerberecht des Bundes. Somit fallen die Glücksspielautomaten in die Hoheit der Länder, die Geldspielgeräte (mit Ausnahme des Rechts der Spielhallen – Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Diese juristische und sachliche Trennung zwischen Glücksspielautomaten und Geldspielgeräten ist aus ökonomischer Sicht zur Bestimmung des relevanten Marktes nicht sinnvoll. Erfasst werden sollen auch Spielformen, bei denen aus juristischer Sicht keine eindeutige Abgrenzung zwischen Glücks- und Gewinnspiel vorliegt. Dies gilt z. B. für Sportwetten oder Poker. Pokerspiele – wie z. B. Texas Hold'em No Limit – werden zudem zum Teil auch als Geschicklichkeitsspiel eingestuft.³¹

Aus ökonomischer Sicht steht vor allem die Frage des relevanten Marktes im Vordergrund. Hier ist zu klären, welche Spiele über ähnliche Produkteigenschaften verfügen und aus Sicht des Verbrauchers austauschbar (substituierbar) sind. Im vorliegenden Fall zur Bemessung eines Glücks- und Gewinnspielmarktes soll deshalb neben der räumlichen³² und zeitlichen³³ vor allem die sachliche Dimension im Vordergrund stehen.³⁴ Anhaltspunkte zur Abgrenzung des relevanten Marktes geben vor allem strukturelle Merkmale von Spielformen.

„Nicht mehr der Standort ist zur Differenzierung geeignet, sondern die Eigenschaften der Glücksspielformen. Diese drücken sich auch in den Substitutionsbeziehungen aus.“³⁵

2. Marktsegmente

Glücks- und Gewinnspielmärkte lassen sich in einen regulierten und einen nicht-regulierten Markt einteilen. Der nicht-regulierte Markt bezeichnet alle privatwirtschaftlichen Angebote, deren rechtlicher Status nicht definitiv geklärt ist oder die nach deutschem Recht untersagt sind. Darunter fallen insbesondere die stationären, privaten Sportwetten-Anbieter sowie die Nutzung des Internet-Ver-

triebskanals für Online-Glücksspiele und Online-Wetten. In diesem Zusammenhang sind auch Anbieter, die eine legale Lizenz in einem der EU-Mitgliedstaaten erworben haben, betroffen. Anbieter von Zweitlotterien mit Sitz im Ausland bieten eine Wette auf die offiziellen vom Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) gezogenen Gewinnzahlen an. Sie verfügen jedoch in Deutschland über keine Lotterie- und Werbeerlaubnis und dürfen daher nach deutschem Recht auch nicht in Deutschland werben.³⁶ Illegale Standorte für Geldspielgeräte, d. h. Aufstellplätze, für die keine behördliche Erlaubnis erteilt werden darf, sind Betriebe, die weder eine für Geldspielgeräte erlaubnispflichtige, gewerbliche Spielhalle (gem. § 1 Abs. 1, Nr. 2 SpielV) noch eine für die Aufstellung von Geldspielgeräten geeignete Schank- oder Speisewirtschaft, in der Getränke oder zubereitete Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden (gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV), darstellen. Häufig handelt es sich bei für die Aufstellung von Geldspielgeräten unzulässigen gaststättenähnlichen Betrieben (i. S. v. § 1 Abs. 2 Nr. 2 oder Nr. 4 SpielV) um so genannte „Café-Casinos“.³⁷

1. Der weiße, legale Markt ist einer staatlichen Regulierung unterworfen. Als regulierter Markt werden im Kontext des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes die Bereiche des Marktes bezeichnet, die nach deutschem Recht regulär und abschließend rechtlich geklärt angeboten werden dürfen (Abb. 4).

Dazu zählen insbesondere alle Produkte des Deutschen Lotto- und Totoblocks,³⁸ die Klassenlotte-

28 Ein Zufall liegt dann vor, wenn für ein einzelnes Ereignis oder das Zusammentreffen mehrerer Ereignisse keine kausale Erklärung gegeben werden kann. Vgl. hierzu z. B. *Peren, F.W.; Clement, R.: Measuring and Evaluating the Potential Addiction Risk of the Online Poker Game Texas Hold'em No Limit*, Economic Expert Report, Sankt Augustin, 2012, S. 14 ff.

29 Vgl. *Peren, F.W.; Clement, R.:* (Fn. 28), S. 14 ff. Eine Ausnahme bilden an die Allgemeinheit gerichtete Internet-Gewinnspiele mit einer Begrenzung von 50 Cent pro Teilnahme. Sie sind selbst dann zulässig und glücksspielrechtlich irrelevant, wenn der Spielerfolgeeintritt ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Vgl. Urteil des Bundesgerichtshofs vom 28.9.2011 – IZR 93/10; <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=58469&pos=0&anz=1>

30 Vgl. <http://www.ptb.de/cms/> [2016-01-16].

31 Vgl. hierzu *Peren, F.W.; Clement, R.:* (Fn. 28), S. 14 ff.

32 Der räumlich relevante Markt umfasst das Gebiet, in dem die Waren und Leistungen angeboten werden. Für die vorliegende Studie ist das die Bundesrepublik Deutschland.

33 Die zeitliche Abgrenzung ist vor allem für Märkte bedeutsam, die starken saisonalen oder zeitlichen Schwankungen ausgesetzt sind. Im Fall des Glücksspielmarktes sind derartige Schwankungen nicht stark ausgeprägt. Im vorliegenden Fall soll der deutsche Glücksspielmarkt deshalb nicht zu einem Zeitpunkt, sondern für einen Zeitraum, hier für das Kalenderjahr 2014, bemessen werden.

34 Im Rahmen der SSNIP-Analyse (small but significant and nontransitory increase in price) wird im Kontext der Substituierbarkeit der Nachfrage geklärt, was bei einer relativ kleinen und dauerhaften Preiserhöhung eines Produkts geschieht. Weichen die Nachfrager auf andere Produkte aus und machen die Preiserhöhung damit faktisch unrentabel, gehören diese anderen Produkte zum sachlich relevanten Markt.

35 Vgl. *Becker, T.: Überlegungen zur Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland*, URL: <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter1410.pdf>, 2010, S. 4.

36 <http://www.lottoszene.com/lottogewinn-steuerfrei/> [2016-02-02].

37 Lokale, in denen kein Alkohol ausgeschenkt wird, fallen nicht unter den Gaststättenbegriff des § 4 Jugendschutzgesetz (z. B. so genannte Café-Casinos). Für sie gelten die Aufenthaltsbeschränkungen des Jugendschutzgesetzes nicht. Vgl. *Peren, F.W.:* Ordnungspolitische Implikationen des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland für das gewerbliche Geldspiel in Gaststätten, in: ZfWG, 11. Jg., Februar 2016, Sonderbeilage 1/2016, S. 13.

38 Seit 1. Juli 2012 ist das Lotto-Spiel auch online möglich.

rien,³⁹ die Fernsehlotterien,⁴⁰ Gewinnsparen,⁴¹ die Angebote der Spielbanken,⁴² das gewerbliche Geldspiel sowie Pferdewetten.⁴³

Öffentliche Glücksspiele (wie Lotterien, Spiele in Spielbanken und Wetten) werden vom GlüStV 2012 erfasst.⁴⁴ Der GlüStV 2012 gilt darüber hinaus zum Teil auch für das gewerbliche Geldspiel (§ 2 Abs. 3 und 4 GlüStV 2012). Die grundsätzliche gewerberechtliche Zulässigkeit der Aufstellung von Geldspielgeräten und der Organisation von Pferdewetten ergibt sich aus dem Bundesrecht. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Geldspielgeräte legt die GewO⁴⁵ in Verbindung mit der SpielV fest.⁴⁶ Stationäre Pferdewetten unterliegen u. a. dem Rennwett- und Lotteriegesetz.⁴⁷

Der nicht-regulierte Markt teilt sich in einen grauen und einen schwarzen Markt (Abb. 3).

2. Auf dem grauen Markt⁴⁸ findet Handel statt, der zwar ordnungspolitisch nicht national geregelt ist, gleichwohl aber nicht per se illegal ist. Je nach staatlicher Regulierung in einzelnen Mitgliedstaaten der EU ist dieser graue Markt einer staatlichen Regulierung unterworfen.
3. Der schwarze Markt umfasst grundsätzlich verbotenes Glücksspiel. Der Schwarzmarkt ist ein Markt, der vom Staat bzw. innerhalb der gesamten EU nicht gebilligt wird. Er gehört zur Schattenwirtschaft. Schwarzmärkte entstehen typischerweise dort, wo der Staat bestimmte Marktfaktoren ausschaltet (z. B. durch Höchstpreise oder Rationierungen)⁴⁹ oder ganze Märkte verbietet.⁵⁰



Abbildung 3: Segmente von Glücks- und Gewinnspielmärkten⁵¹

Die Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes obliegt innerhalb der EU grundsätzlich der Verantwortung der nationalen Mitgliedstaaten. Insbesondere beim grenzüberschreitenden Online-Glücksspielangebot ist allerdings eine Abgrenzung zwischen „legal“ und „illegal“ schwierig, da eine notwendige international rechtsverbindliche Vereinbarung, in welcher für „legale“ Online-Glücksspiel-Anbieter und deren Aufsichtsbehörden Mindestanforderungen festgelegt sind, nicht existiert (Tab. 1).⁵²

„Der Begriff ‚Graumarkt‘ wird im EU-Recht häufig zur Beschreibung einer bestimmten faktischen oder rechtlichen Situation verwendet. [...] Für die Zwecke dieser Konsultation bezeichnet der Begriff ‚Graumarkt‘ Märkte, auf denen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten ordnungsgemäß zugelassene Anbieter in einem anderen Mitgliedstaat Online-Glücksspieldienste anbieten, ohne gemäß den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften eine Erlaubnis dafür erhalten zu haben. Illegale bzw. schwarze Märkte bezeichnen dagegen Märkte, auf denen Online-Glücksspieldienste von nicht zugelassenen Veranstaltern angeboten werden.“⁵³

Markt	Spielformen – national	Spielformen – EU-Recht
weiß	reguliert	reguliert
grau	nicht-reguliert	in einzelnen EU-Mitgliedstaaten reguliert (z. B. durch Lizenz) ⁵⁴
schwarz	nicht-reguliert	nicht-reguliert

Tabelle 1: Marktsegmente des Glücks- und Gewinnspielmarktes⁵⁵

Durch das rasant wachsende Angebot von Online-Glücksspielen, das keine nationalen Grenzen kennt, besteht aus Sicht der EU-Kommission die Notwendigkeit für eine enge Kooperation sowohl zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden als auch zwischen der Europäischen Union (EU) und den Mitgliedstaaten.

39 Die GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder ist der staatliche Anbieter von Klassenlotterien und Glücksspielen in Deutschland. Vorgänger der GKL waren die Nordwestdeutsche Klassenlotterie (NKL) und die Südwestdeutsche Klassenlotterie (SKL), deren Rechte, Pflichten und Verbindlichkeiten die GKL im Wege der Gesamtrechtsnachfolge übernommen hat.

40 Aktion Mensch, Deutsche Fernsehlotterie.

41 Das Gewinnsparen ist ein Sparvertrag mit Lotterie. Diese Kombination bieten Sparkassen und Genossenschaftsbanken an. Einen Teil des Einsatzes legen die Banken für Kunden zurück und zahlen ihn am Jahresende wieder aus.

42 Kleines und großes Spiel.

43 Auch Geschicklichkeitsspiele, Telefonmehrwertdienste, Rubbellose, Firmen-Preisausschreiben und ähnliche (geringwertige) Geld/Waren-Gewinnspiele zählen dazu. Die Marktvolumen solcher Gewinnspiele sind jedoch absolut und relativ so gering, dass ihnen in der vorliegenden Studie keine explizite Bemessung zukommen soll.

44 <http://www.vdai.de/regelwerke/GlueStV/1-GlueAendStV.pdf> [2016-04-30].

45 <http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/> [2016-02-02].

46 <http://www.gesetze-im-internet.de/spielv/BJNR001530962.html> [2016-02-02].

47 <http://www.gesetze-im-internet.de/rennwlottg/BJNR003930922.html>.

48 Der Begriff „grauer Markt“ oder „Graumarkt“ (englisch grey market oder gray market) bezeichnet einen nationalstaatlich nicht-regulierten Handel mit Gütern über Vertriebswege, die keiner direkten gesetzlichen Kontrolle unterliegen und sich in einer „rechtlichen Grauzone“ bewegen. Dabei handelt es sich innerhalb des hier betrachteten Marktes um die in einem Nationalstaat (hier Deutschland) nicht zugelassenen Glücks- und Gewinnspielformen von Anbietern, die in anderen EU-Staaten angesiedelt sind und mit einer anderwärts nationalen Glücks- oder Gewinnspiellizenz auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt operieren. Er ist zu unterscheiden von dem ebenfalls nicht-regulierten, illegalen Handel auf dem so genannten „Schwarzmarkt“.

Vgl. *Peren, F.W.; Clement, R.*: Wettbewerb als Determinante des Spieler- und Konsumentenschutzes: Mögliche Sozialverluste infolge einer Wettbewerbsverzerrung auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt, München, Wien, 2014, S. 7 f. und S. 25 f.

49 Vgl. *Clement, R.*: (Fn. 14), S. 131 ff.

50 Vgl. *Wehinger, F.*: Illegale Märkte: Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung, MPIfG Working Paper 11/6, Forschungsbericht aus dem MPIfG, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 2011.

51 Vgl. *Peren, F.W.; Clement, R.*: (Fn. 48), S. 26.

52 Vgl. *Frank, A.*: Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen am 21.03.2012 zum Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten“, Drucksache 17/8494, 2012.

53 *EU-Kommission*: Grünbuch, Online-Glücksspiele im Binnenmarkt, KOM(2011) 128 endgültig/2, Brüssel, 2011, S. 3.

54 Einige EU-Mitgliedstaaten (z. B. Deutschland, Österreich, Niederlande) kennen ein vollständiges oder teilweises Verbot von Online-Glücksspielen, andere sehen ein nationales Monopol vor (z. B. Finnland, Portugal, Schweden). In einigen Mitgliedstaaten (z. B. Dänemark, Frankreich, Italien) darf mehr als ein Anbieter Online-Glücksspiele anbieten. Andere Mitgliedstaaten kennen sehr liberale Regeln, die es fast jedem Unternehmen ermöglichen, eine Glücksspiellizenz zu erwerben (z. B. Großbritannien, Malta, Spanien).

55 Vgl. *Peren, F.W.; Clement, R.*: (Fn. 48), S. 27.

In diesem Kapitel werden die einzelnen Segmente des Glücks- und Gewinnspielmarktes quantitativ bemessen. Definitorisch unterschieden werden dabei folgende Teilmärkte:

- Regulierter Markt (II)
- Nicht-regulierter Markt
 - Graumarkt (III)
 - Schwarzmarkt (IV)

II. Regulierter Markt

Der regulierte Glücks- und Gewinnspielmarkt ist gut dokumentiert. Zur Beschreibung des Marktvolumens werden in der Regel die Bruttospielerträge gegenüber den Spieleinsätzen bevorzugt.⁵⁶ Ursächlich sind folgende Faktoren:

1. Mehrfacher Einsatz von Geldgewinnen verzerrt das Ergebnis.
2. Aggregationsproblematik unterschiedlich ausgerichteter Geschäftsmodelle von Anbietern.
3. Abhängigkeit des Volumens von den jeweils unterstellten Auszahlquoten.⁵⁷

Die Bruttospielerträge (BSE) am regulierten Markt für Glücks- und Gewinnspiele in Deutschland umfassten im Jahr 2013 gut 10,4 Mrd. €. In 2014 betrug dieses Volumen knapp 10,6 Mrd. € (Tabelle 2).

	DLTB	KL	FL	SP	PW	SB ⁵⁸	GSG ⁵⁹	Total
2013	3.603	199	417	225	13	523	5.450	10.430
2014	3.563	195	425	233	13	508	5.650	10.587

Tabelle 2: Bruttospielerträge auf dem regulierten Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland (2013–2014, Angaben in Mio. €)⁶⁰

- DLTB: Deutscher Lotto- und Totoblock,
- KL: Klassenlotterien,⁶¹
- FL: Fernsehlotterien,⁶²
- SP: PS-Sparen, Gewinnsparen,
- PW: Pferdewetten,
- SB: Spielbanken,
- GSG: Gewerbliche Geldspielgeräte.

Der regulierte Glücks- und Gewinnspielmarkt ist in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt nur geringfügig gewachsen. Das durchschnittliche, jährliche Wachstum (CAGR⁶³) betrug deutlich weniger als 2 %⁶⁴ (Abbildung 4).

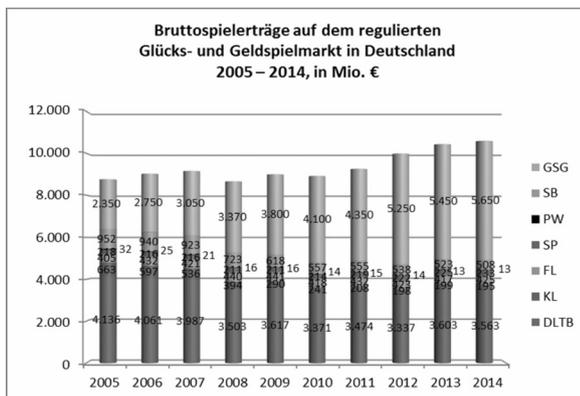


Abbildung 4: Regulierter Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland, 2005–2014 in Mio. €⁶⁵

III. Grauer Markt

Die nachfolgende Bemessung des grauen Marktes von in Deutschland angebotenen Glücks- und Gewinnspielen basiert auf der Beurteilung von vier Marktsegmenten (Tabelle 3). Die Mehrzahl an Untersuchungen betrachtet das Segment der Sportwetten ohne Pferdewetten. Teilweise werden Sport- und Pferdewetten auch zusammen als ein Marktsegment ausgewiesen.⁶⁶

Private Sportwetten		Online-Casino	Online-Poker	Online-Zweitlotterien
stationär	online			

Tabelle 3: Segmente des grauen Glücks- und Gewinnspielmarktes⁶⁷

Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf vorhandene Studien, Hochrechnungen und Geschäftsberichte von Unternehmen. Bezogen auf die Studien bleiben unterschiedliche Marktsegmentierungen und Methoden zu berücksichtigen. Dadurch wird eine methodisch konsistente Erstellung von Zeitreihen erschwert. Die zeitliche Betrachtung soll aber mögliche Verläufe in der Entwicklung des grauen Marktes deutlich machen und eigene Annahmen stützen.

Nicht erfasst wird der Markt für simuliertes Glücks- und Gewinnspiel in internetbasierten sozialen Netzwerken (Social Gambling). Simulierte Glücks- und Gewinnspiele umfassen digitale, interaktive Spielaktivitäten, die keinen direkten Einsatz von Geld erfordern, aber aufgrund des Einsatzes virtueller Währung und des als zufallsbedingt wahrgenommenen Spieldesigns strukturell identisch sind mit klassischen Glücks- und Gewinnspielen. Sie unterliegen bisher in Deutschland keiner Regulierung.⁶⁸

56 Vgl. auch *WIK-Consult*: (Fn. 3), S. 22.
 57 Zur Höhe von Auszahlquoten bei unterschiedlichen Glücksspielen vgl. z. B. *Hesse, N.*: Spielend gewinnen, Wiesbaden, 2015, S. 231 ff.; *Barth, D.*: Der deutsche Glücksspiel- und Wettmarkt: Staatliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben und deren Verwendung, in: *Becker, T.*: Sucht-, Betrugs- und Kriminalitätsgefährdungspotential von Glücksspielen – Beiträge zum Symposium 2013 der Forschungsstelle Glücksspiel, Frankfurt am Main, 2015: S. 77–118, S. 11.
 58 Ohne Tronc/Trinkgeldkasse.
 59 Vgl. *ifo-Institut für Wirtschaftsforschung*: Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2015 und Ausblick 2016, München, 2016, S. 29.
 60 Quellen: Archiv- und Informationsstelle der deutschen Lotto- und Toto-Unternehmen; Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V.; Jahrbuch Sucht, laufende Jahrgänge; ifo-Institut für Wirtschaftsforschung für Wirtschaftsforschung, München; *Engelsberg, U.*: Vergleich der Entwicklung des Lotteriemarktes in Deutschland mit anderen Ländern, Symposium Glücksspiel, Universität Hohenheim, URL: https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Symposium2014/UEngelsberg_2014.pdf, 2014; Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder; eigene Berechnungen.
 61 Seit 1. Juli 2012 von der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder veranstaltet.
 62 Deutsche Fernsehlotterie (ARD) und Aktion Mensch (ZDF).
 63 CAGR = Compound Annual Growth Rate.
 64 $[(10.587/8.894)^{1/10} - 1] \times 100 = 1,76\%$. Zum geometrischen Mittel vgl. z. B. *Peren, F.W.*: Formelsammlung Wirtschaftsstatistik, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg, 2016, S. 8.
 65 Für Geldspielgeräte (GSG) vgl. u. a. *ifo-Institut für Wirtschaftsforschung*: (Fn. 59), S. 29.
 66 Vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: Jahresreport 2014: Der deutsche Glücksspielmarkt 2014 – Eine ökonomische Darstellung, Wiesbaden, 2015.
 67 Eine Übersicht zu den Anbietern im Online-Marktsegment findet sich unter: <http://www.gamingzion.com/germany> [2016-02-10].
 68 Vgl. *Meyer, G.*: Simuliertes Glücksspiel – Zeit für eine Regulierung, in: *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 10 (6), 2015, S. 409–410.

1. Private Sportwetten

Private Sportwetten werden stationär und online vertrieben. Nicht alle Analysen weisen die Segmente getrennt aus, obwohl diese Unterscheidung bei der Beurteilung des Marktvolumens von Bedeutung ist.⁶⁹

	Private Online-Sportwetten – BSE in Mio. €		
2009	276,6 ⁷⁰	227,9 ⁷¹	
2010	233 ⁷²		
2011	168,4 ⁷³	288 ⁷⁴	
2012	250,9 ⁷⁵	315 ⁷⁶	325 ⁷⁷
2013	330 ⁷⁸	363 ⁷⁹	
2014	264 ⁸⁰		

Tabelle 4: Private Online-Sportwetten in Deutschland – Bruttospielerträge in Mio. €, Schätzungen 2009–2014

Die in verschiedenen Studien ausgewiesenen Bruttospielerträge in den Jahren 2009–2014 basieren auf unterschiedlichen methodischen Ansätzen, die nur bedingt miteinander vergleichbar sind, aber dennoch eine Vorstellung von der Größenordnung dieses Marktsegments geben (Tabelle 4).

Die Aufteilung in den stationären Vertriebsweg und den Online-Vertriebsweg findet sich nur in wenigen Studien (Tabelle 5).

	Private Sportwetten		gesamt	Anteile stationär/online [in %]
	stationär	online		
2009	130	276,6	406,6 ⁸¹	68 : 32
2012	588	325	913 ⁸²	64 : 36
2013	270	330	600 ⁸³	45 : 55
2014	397	264	661 ⁸⁴	60 : 40 ⁸⁵

Tabelle 5: Bruttospielerträge privater Sportwetten in Mio. €, stationärer Vertrieb und Online-Vertrieb

Andere Schätzungen beziffern den Anteil am Onlinevertrieb von Sportwetten auf 55%.⁸⁶ Auch Auswertungen von Geschäftsberichten⁸⁷ deuten auf einen größeren Anteil des Online-Vertriebsweges von 55%–60% tendenziell (degressiv) zunehmend hin.

„With over 43 percent of total GW Rand over 60 percent of Sportsbook GWR now coming from mobile, Unibet is well placed to benefit from the convergence of media and multi-channel digital services and aims to deliver the same great experience across multiple devices.“⁸⁸

Andere große Anbieter – wie z. B. Bwin.Party – bieten ausschließlich online vertriebene Sportwetten an, so dass grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass in Deutschland der Online-Vertrieb von privaten Sportwetten größer ist als das stationäre Wettgeschäft, so dass eine Relation von 60:40 (stationär/online),⁸⁹ wie sie von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder angenommen wird, nicht realistisch erscheint.

Eine Verlagerung von gegenwärtig 40:60 (stationär/online) erscheint auch angesichts der Wachstumsraten im Online-Segment von Sportwetten (einschließlich des mobilen Marktes) sowie der Zahl der verfügbaren Internet-Zugänge und der Mobilfunkanschlüsse plausibel.

„The fastest growing area is interactive gambling (2012: € 10.6 billion), with an estimated growth rate of about 24% between 2012 and 2015.“⁹⁰

Bei dem marktführenden Anbieter von Sportwetten in Deutschland, Tipico Co Ltd, werden rund 50% online und 50% in stationären Wettshops distribuiert.

„Tipico als Marktführer in Deutschland [...] stammt [...] etwa die Hälfte des jährlichen Umsatzes [...] aus dem Bereich Online-Wetten.“⁹¹

Teilweise werden Wachstumsraten im Bereich des Online-Spiels von 15% ausgewiesen.

„Online Gambling ist mit jährlichen Wachstumsraten von rund 15% einer der am schnellsten wachsenden Dienstleistungssektoren Europas.“⁹²

- 69 Vgl. *Albers, N.*: Grundzüge der Besteuerung von Sportwetten aus Sicht der Praxis, URL: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/36449/>, München, 2011, S. 16.
- 70 Vgl. *Becker, T.; Barth, D.*: Der deutsche Glücksspielmarkt: Eine Schätzung des nicht staatlich regulierten Marktvolumens, URL: https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter_0212.pdf, 2012, S. 3.
- 71 Vgl. *Barth, D.*: Der deutsche Glücksspiel- und Sportwettenmarkt: Eine Darstellung des regulierten Marktes und eine Schätzung des nicht regulierten Marktvolumens, URL: https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/Newsletter_Gluecksspielmarkt2012.pdf, 2013, S. 40.
- 72 Vgl. *Barth, D.*: (Fn. 71), S. 40.
- 73 Vgl. *Barth, D.*: (Fn. 71), S. 40.
- 74 Vgl. *MECN*: Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarktes für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach § 32 GlüStV – Zwischenbericht, München, 2014, S. 7. Ca. 3% der Bruttospielerträge sind dem regulierten Markt zuzurechnen, da sie auf der Basis Schleswig-Holsteinischer Lizenzen beruhen.
- 75 Vgl. *Barth, D.*: (Fn. 71), S. 40.
- 76 *MECN*: (Fn. 74), S. 7.
- 77 Vgl. *Goldmedia*: Glücksspielmarkt Deutschland 2017: Marktliche Effekte der Regulierung von Sportwetten in Deutschland – Key Facts zur Studie, URL: <http://www.egba.de/pdf/Key-Facts-Gluecksspielmarkt-2017.pdf>, 2013, S. 4 f.; vgl. hierzu auch *Peren, F.W.*: (Fn. 3).
- 78 Einschließlich Pferdewetten; vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 16.
- 79 Vgl. *MECN*: (Fn. 74), S. 7.
- 80 Vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 11. Einschließlich Pferdewetten.
- 81 Vgl. *Becker, T.; Barth, D.*: (Fn. 70), S. 3.
- 82 Vgl. *Goldmedia*: (Fn. 77), S. 4 f.
- 83 Einschließlich Pferdewetten; vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 16. Genau werden hier für private Sport- und Pferdewetten im Jahr 2013 BSE über € 598,8 ausgewiesen „von Anbietern mit Sitz/Erlaubnis im/aus dem Ausland, z. B. Gibraltar, Malta, Österreich, UK, Isle of Man, Curacao, u.ä.“, die sich in der Relation „rd. 45% / rd. 55%“ auf den stationären und Online-Vertrieb verteilen.
- 84 Einschließlich Pferdewetten; vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 11.
- 85 Vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 11.
- 86 <http://www.sportwettenanbieter.com/sportwetten-online/> [2016-02-02].; <http://dswv.de/sportwetten/#fnref-542-1> [2016-02-02].
- 87 Vgl. hierzu Jahresberichte und sonstige Informationen zum Geschäftsjahr 2014 von z. B. Bwin Party Digital Entertainment, Tipico Co Ltd, Ladbrokers PLC, William Hill PLC u. a.
- 88 *Unibet*: Annual Report 2014, URL: http://www.unibetgroupplc.com/pages/1283/Unibet_AR14_Web.pdf, 2015, S. 9.
- 89 Vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 11.
- 90 *Alice Rap*: Gambling – two sides of the same coin: recreational activity and public health Problem, Alice RAP Policy Paper Series, Policy Brief 2, 2013, Barcelona, S. 3.
- 91 Vgl. z. B. <http://www.business-echo.de/das-geschaefl-mit-den-sportwetten-tipico-macht-vor-wie-es-geht-20150326.html> [2016-02-02].
- 92 <http://www.sportwettenanbieter.com/sportwetten-online/> [2016-02-02].; <http://www.presseportal.de/pm/113729/2838795> [2016-02-02].

Inzwischen hat sich das Internet bzw. das World Wide Web (WWW) zu einem beliebten Vertriebskanal weiterentwickelt. Die Angebote sind unabhängig von Öffnungszeiten zugänglich. Zudem sind sie von einer spezifischen örtlichen Gebundenheit losgelöst. Mit Hilfe von Smartphones und mobilen Apps der Anbieter können mittlerweile auch von unterwegs Wetten rund um die Uhr platziert werden. Zusätzlich haben sich um die Online-Spielangebote diverse Informationsdienstleistungen entwickelt. Dazu zählen Wettlexika, Anbietertests und Anbietervergleiche sowie Sportwettentipps und Sportwettenanalysen. Die Abwicklung von Online-Sportwetten hat sich in den letzten Jahren deutlich vereinfacht. An Einzahlungsmethoden stehen dem Wettkunden zumeist zahlreiche Optionen zur Verfügung, z. B. Kreditkarte, Banküberweisung, elektronischen Geldbörsen wie Skrill oder Prepaidkarte.

Einhergehend mit dem dynamischen Wachstum des Online-Segments haben sich auch die Geschäftsmodelle der Anbieter gewandelt. Im Online-Segment sind u. a. Netzwerk-Plattformen entstanden, die eine Vielzahl von Spielern grenzüberschreitend zusammenbringen.⁹³

Es gibt stichwortartige Beschreibungen, die den Nutzer mit Informationen um das Spielangebot informieren, z. B. zu insgesamt 380 deutschsprachigen Glücksspielseiten.⁹⁴

Zur Beurteilung des Marktvolumens soll nachfolgend eine Bottom-up-Analyse erfolgen, die verschiedene Indikatoren heranzieht.

(a) Marktanteile von Unternehmen

In Deutschland gibt es schätzungsweise rund 130 Online-Sportwetten-Websites. Dies entspricht in etwa der Anzahl der an einer Konzession interessierten Unternehmen.⁹⁵

Tipico Co Ltd hat nach eigenen Angaben in 2014 rund 2,5 Mrd. € Umsatz erwirtschaftet.⁹⁶ Rund 90 % erwirtschaftet Tipico am deutschen Markt.⁹⁷

„TIPICO. Interview mit Christian Gruber, Geschäftsführer Marketing, [...] Es sind laut Rechnungshof 2014 rund 237 Millionen Euro Steuern von den Sportwettenanbietern in Deutschland gezahlt worden, davon 125 Millionen von Tipico – damit sind wir eindeutiger Marktführer. [...] Wir [...] sind [...] zu 90 % in Deutschland aktiv, plus in ein paar Nachbarländern wie Dänemark, Belgien, Österreich, Italien. [...] Tipico hat in 2014 rund 2,5 Milliarden Euro Umsatz erwirtschaftet.“⁹⁸

D.h., dass Tipico rund 2,25 Mrd. €⁹⁹ Spieleinsätze in Deutschland im Jahr 2014 erwirtschaftet hat. Davon rund 50 % online und 50 % in stationären Wettshops, von denen das Unternehmen in Deutschland über 930¹⁰⁰ betreibt.

„[...] etwa die Hälfte des jährlichen Umsatzes [...] aus dem Bereich Online-Wetten.“¹⁰¹

Geht man von einer Ausschüttungsquote von durchschnittlich 95 % bei privaten online vertriebenen und 80,5 % bei stationär vertriebenen Sportwetten¹⁰² aus, so hätten die entsprechenden Bruttospielerträge für Tipico in 2014 in Deutschland ca. 275,6 Mio. € betragen.¹⁰³

Schätzungen gehen davon aus, dass Tipico einen Marktanteil von etwa 40 % am deutschen Gesamtmarkt für Sportwetten hat.¹⁰⁴ Rechnet man die oben geschätzten ca. 275,6 Mio. € hoch auf den gesamten deutschen Markt, so ergibt sich für Sportwetten ein Marktvolumen für das Jahr 2014 von rd. 689 Mio. € BSE.¹⁰⁵

Unterstellt man, dass sich der Marktanteil von „40 % am deutschen Gesamtmarkt“ auf den steuerlich relevanten

Markt nach § 17 des Rennwett- und Lotteriegengesetzes bezieht, so dürfte sich der „Gesamtmarkt“ hier wahrscheinlich definieren als der regulierte Markt und der graue Markt, d. h. der Schwarzmarkt, dürfte bei der oben benannten Bemessung nicht inkludiert sein. Der regulierte Sportwettenmarkt in Deutschland wird bestimmt durch ODDSET sowie dem Anteil von Sportwetten, der auf der Basis von Lizenzen aus Schleswig-Holstein beruht.¹⁰⁶

ODDSET ist in Deutschland der Markenname einer Sportwette des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB). Die Bruttospielerträge der regulierten Sportwette ODDSET lagen im Jahr 2014 bei 53 Mio. €.¹⁰⁷

„Die staatlichen Lotto-Anbieter kommen mit ihrem Sportwetten-Ableger ‚Oddset‘ nur noch auf einen Marktanteil von drei bis fünf Prozent.“¹⁰⁸

„Die Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG, mit 3606 Lotto-Annahmestellen der größte deutsche Anbieter, kommt mit seinem legalen Sportwetten-Angebot ‚Oddset‘ nach eigenen Angaben nur auf einen Anteil von vier bis fünf Prozent.“¹⁰⁹

Unterstellt man, dass insgesamt rd. 4 % am „gesamten“ Sportwettenmarkt in Deutschland reguliert angeboten werden (ODDSET und der Anteil von Sportwetten, die auf der Basis von Lizenzen aus Schleswig-Holstein beruht), so würde sich der oben hochgerechnete Wert von rd. 689 Mio. € BSE um rd. 4 %¹¹⁰ reduzieren. Das Marktvolumen für den Graumarkt in Deutschland im Jahr 2014 dürfte sich somit mit etwa 661,4 Mio. € BSE bemessen lassen.

Unterstellt man für den gesamten deutschen Markt die oben ausgeführten Plausibilitätsüberlegungen, d. h. eine Relation von etwa 40:60 (stationär/online)¹¹¹ für das Jahr 2014, so

93 Vgl. *Calvosa, P.*: The regulated internet Gambling Industry in Italy: Business Models compared, in: *European Scientific Journal*, 9 (22), 2013: S. 1–20.

94 <http://www.betrat.com/languages-Deutsch-online-gambling.php> [2016-02-02].

95 <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/hessen-macht-konkrete-vorschlaege-fuer-eine-moderne-gluecksspielregulierung-0> [2016-02-02].

96 Vgl. http://www.sponsornews.de/leitartikel/1503_titelstory.html [2016-02-20].

97 (Fn. 96), [2016-02-20].

98 (Fn. 96), [2016-02-20].

99 2,5 Mrd. € x 90 % : 100 = 2,25 Mrd. €.

100 Vgl. (Fn. 96), [2016-02-20].

101 Vgl. z. B. (Fn. 91), [2016-02-20].

102 Vgl. *Hesse, N.*: (Fn. 57), S. 231 ff.

103 2.250 Mio. € x 0,5 x 5 % : 100 % + 2.250 Mio. € x 0,5 x 19,5 % : 100 % = 275,6 Mio. €. Zur Gewichtung der Auszahlquoten 50:50 vgl. (Fn. 91), [2016-02-20].

104 <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/sportwetten-in-der-grauzone-1.2514205> [2016-02-20].

105 275,6 Mio. € : 40 % x 100 % = 689 Mio. €.

106 Die auf sechs Jahre befristet erteilten Sportwetten-Veranstaltungs- und Vertriebs-Genehmigungen nach dem mit Wirkung vom 8. Februar 2013 aufgehobenen Glücksspielgesetz des Landes Schleswig-Holstein vom 20.10.2011 gelten bis zum 28.2.2018 fort (Bestandsschutz).

107 Vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 5 f.

108 http://www.weser-kurier.de/startseite_artikel,-Mit-Bremer-Beteiligung-Sportwetten-Klage-vor-dem-Bundesgerichtshof-_arid,1055972.html [2016-02-21].

109 <http://www.wz.de/home/panorama/westlotto-illegale-sportwetten-sind-ein-deutsches-desaster-1.1849684> [2016-02-21].

110 Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unterstellen, dass auf ähnlicher Grundlage ca. 3 % der Bruttospielerträge nicht dem regulierten Markt zuzurechnen sind. Vgl. *MECN*: (Fn. 74), S. 7.

111 Wie bereits oben verwiesen kehrt sich hier die Relation, die die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder für das Angebot von privaten Sport- und Pferdewetten für das Jahr 2014 ausweist (vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 11), um.

lassen die Bemessungen am Beispiel der veröffentlichten Zahlen für Tipico auf die folgende Größenordnung des deutschen Sportwettenmarktes für 2014 – bewertet in BSE – schließen: rd. 396,8 Mio. € online und rd. 264,6 Mio. € offline.

Der private Anbieter Bwin Party Digital Entertainment, im Folgenden als Bwin.Party bezeichnet, erzielte im Jahr 2014 Bruttospielerträge in Höhe von 611,9 Mio. €. Davon wurden 237,1 Mio. € mit online angebotenen Sportwetten erwirtschaftet (Abbildung 5).

„bwin.party is a global online gaming company. Listed on the London Stock Exchange (ticker: BPTY).“¹¹²

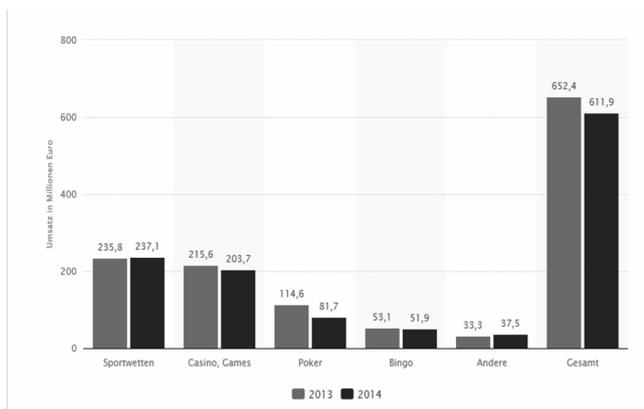


Abbildung 5: Bruttospielerträge von Bwin Party Digital Entertainment in 2013/2014, in Mio. € nach Geschäftsbereichen¹¹³

Der Marktanteil von Bwin.Party in Deutschland bezogen auf die gesamten Bruttospielerträge von Online-Anbieter betrug nach Schätzungen von MECN im Jahr 2013 16,4 %.¹¹⁴

Für Bwin.Party ist Deutschland neben Österreich der wichtigste Markt im Bereich von Sportwetten. In 2014 wurden – emanzipiert man den für das erste Halbjahr von Bwin.Party ausgewiesenen Anteil von 26 % der insgesamt von Bwin.Party vertriebenen Sportwetten in Deutschland auf das ganze Jahr –

„Germany is Bwin.Party’s biggest market, accounting for 26 per cent of revenue in the first-half of 2014 [...]“¹¹⁵

so dürfte Bwin.Party in Deutschland in 2014 mit Sportwetten rund 61,6 Mio. € BSE¹¹⁶ erwirtschaftet haben.

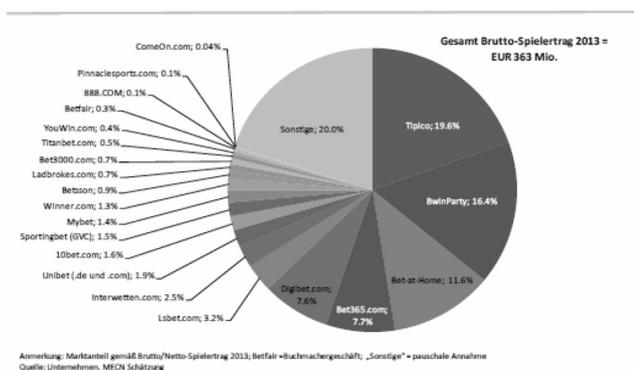


Abbildung 6: Marktanteile von Internet-Wettanbietern in 2013¹¹⁷

Aus der unternehmenseigenen Abbildung 5 von Bwin.Party wird deutlich, dass trotz der Fußballweltmeisterschaft in 2014 die in Deutschland von Bwin.Party erwirtschafteten Brutto-

spielerträge kaum gestiegen sind (von 235,8 Mio. € in 2013 auf 237,1 Mio. € in 2014). Gleichzeitig entwickelte sich der Marktanteil von Tipico am deutschen Gesamtmarkt für Sportwetten von knapp 20 % in 2013¹¹⁸ auf etwa 40 % in 2014.¹¹⁹ Dies lässt vermuten, dass der Marktanteil von Bwin.Party am deutschen Sportwettenmarkt von 16,4 % in 2013¹²⁰ sich in 2014 reduziert haben dürfte auf geschätzte rd. 15 %.

„TIPICO. Interview mit Christian Gruber, Geschäftsführer Marketing, [...] Es sind laut Rechnungshof 2014 rund 237 Millionen Euro Steuern von den Sportwettenanbietern in Deutschland gezahlt worden, davon 125 Millionen von Tipico – damit sind wir eindeutiger Marktführer. Bwin ist der Pionier im Sportwettenbereich, das muss man ganz, ganz hoch anerkennen. Aber das ist wie so häufig, wenn jemand es geschafft hat, sprich die Ikone des Marktes ist: Dann lässt man oft nach.“¹²¹

Entsprechen rd. 15 % Marktanteil 61,6 Mio. € BSE, so würde das hochgerechnet für den gesamten Online-Sportwettenmarkt in Deutschland für das Jahr 2014 auf ein Volumen gemessen in Bruttospielerträgen von rund 411 Mio. €¹²² schließen lassen.

Unterstellt man für den gesamten deutschen Markt die oben ausgeführten Plausibilitätsüberlegungen, d.h. eine Relation von etwa 40:60 (stationär/ online)¹²³ für das Jahr 2014, so lassen die Bemessungen am Beispiel der veröffentlichten Zahlen für Bwin.Party auf die folgende Größenordnung des deutschen Sportwettenmarktes für 2014 – bewertet in BSE – schließen: rd. 411 Mio. € online und rd. 274 Mio. € offline. Gesamt ergäbe sich ein Marktvolumen über 685 Mio. €.¹²⁴

Aus den Schätzungen auf Basis der marktführenden Anbieter von Sportwetten in Deutschland, Tipico und Bwin.Party, ergibt sich für 2014 die folgende zusammenfassende Übersicht:

Schätzbasis	Bruttospielerträge private Sportwetten in Deutschland in 2014 ¹²⁵
Tipico	661,4 Mio. €
Bwin.Party	685,0 Mio. €
Schätzung der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder ^{126 127}	661,2 Mio. €

Tabelle 6: Geschätzte Bruttospielerträge privater Sportwetten in Deutschland, in Mio. €, in 2014

112 Vgl. *Bwin.Party*: Annual Report 2014, URL: <https://www.bwin.com/de>, Wien, 2014; <http://www.gvc-plc.com/> [2016-02-20].

113 Vgl. *Bwin.Party*: (Fn. 112); Grafik entnommen aus: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/237873/umfrage/umsatz-von-bwinparty-nach-geschaeftsbereichen/> [2016-02-20].

114 MECN: (Fn. 74), S. 13.

115 <http://www.thisismoney.co.uk/money/markets/article-2742642/MARKET-REPORT-Investors-bet-Bwin-Party-following-German-online-sports-betting-coup.html> [2016-02-21].

116 237,1 Mio. € : 100 % x 26 % = 61,646 Mio. €.

117 MECN: (Fn. 74), S. 13.

118 MECN: (Fn. 74), S. 13.

119 (Fn. 104), [2016-02-20].

120 MECN: (Fn. 74), S. 13.

121 (Fn. 96), [2016-02-22].

122 61,646 Mio. € : 15 % x 100 % = rd. 411,0 Mio. €.

123 Wie bereits oben verwiesen kehrt sich hier die Relation, die die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder für das Angebot von privaten Sport- und Pferdewetten für das Jahr 2014 ausweist (vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 11), um.

124 411 Mio. € : 60 % x 100 % = 685 Mio. €.

125 Jeweils gerundete Beträge.

126 Vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 11.

127 Inklusive privat angebotene Pferdewetten.

Der hier geschätzte Wert auf der Basis von Unternehmensdaten für Tipico erscheint realistischer als das Marktvolumen, das auf Basis von Zahlen für Bwin.Party ermittelt wurde, da die Annahmen, die bei Tipico Berücksichtigung finden, zu großen Teilen unmittelbar von dem Unternehmen stammen und seit geraumer Zeit veröffentlicht sind. Insgesamt weicht dieser Wert mit 661,4 Mio. € nur marginal von der Schätzung der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder ab, so dass im Folgenden der für Deutschland relevante Graumarkt im Bereich Sportwetten (Sport- und Pferdewetten) für das Jahr 2014 mit 661,2 Mio. €¹²⁸ als durchaus realistisch bewertet scheint.

Unterstellt man nun aufgrund der oben ausgeführten Plausibilitätsüberlegungen eine Relation von etwa 40:60 (stationär/online),¹²⁹ so ergeben sich für die privaten Sportwetten die in Tabelle 7 ausgewiesenen Marktvolumina, die im Folgenden verwendet werden sollen.

Private Sportwetten in 2014 [BSE]		gesamt	Anteile [in %]
stationär	online		stationär/online
264,5 Mio. €	396,7 Mio. €	661,2 Mio. €	40 : 60

Tabelle 7: Bruttospielerträge privater Sportwetten¹³⁰ in Deutschland, stationärer Vertrieb und Online-Vertrieb, in Mio. €, in 2014

(b) *Steuereinnahmen*

Seit Inkrafttreten des Gesetz zur Besteuerung von Sportwetten vom 29. Juni 2012¹³¹ müssen Wettanbieter, die ihre Dienste auf dem deutschen Markt anbieten wollen, eine Wettsteuer in Höhe von 5 % auf den Umsatz (auf den Spieleinsatz) an das Finanzamt abführen. Gesetzliche Grundlage dafür ist § 17 des Rennwett- und Lotteriegesetzes (Rennwett- und Lotteriegesetz, RWLG¹³²).¹³³

Die Steuereinnahmen aus Sportwetten betragen gerundet:

- 2012: 84 Mio. €, ¹³⁴
- 2013: 189 Mio. €¹³⁵ und
- 2014: 226 Mio. €.¹³⁶

Im Jahr 2014 sollen rund 97 Prozent der Steuereinnahmen von privaten Anbietern und 3 Prozent von der staatlich regulierten Sportwette ODDSET stammen.¹³⁷ Durch Hochrechnung lassen sich die Anhaltspunkte für die Höhe der Umsätze gewinnen:

- In 2012 begann die Abführung der Steuer erst ab dem 1. Juli,¹³⁸ so dass die besteuerten Wetteinsätze geringer sind als in den Folgejahren. Vorausgesetzt, dass im ersten Halbjahr des Jahres 2012 genau so viel an Wetteinsätzen eingenommen worden wären wie im zweiten Halbjahr, ergäbe sich ein Jahresgesamtbetrag von linear geschätzten 3.360 Mio. €¹³⁹ Spieleinsätze.
- Im Jahr 2013 ergeben sich Wetteinsätze in Höhe von 3.780 Mio. €¹⁴⁰ Euro. Dies entspricht einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 12,5 %.
- Im Jahr 2014 ergeben sich Wetteinsätze in Höhe von rund 4.520 Mio.¹⁴¹ Euro. Dies entspricht einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 19,6 %.

Für den Anstieg der Steuereinnahmen gibt es zwei mögliche Gründe:

- (1) Erhöhung der Wetteinsätze (Spieleinsätze) und/oder
- (2) Zunahme der Anzahl der Steuer zahlenden Anbieter.

Die Akzeptanz der Wettsteuer gilt als hoch. Schätzungen, die im Auftrag des Landes Hessen, vertreten durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, Referat Glücksspielaufsicht und Gemeinsame Geschäftsstelle

Glücksspiel, durchgeführt wurden, gehen davon aus, dass die Wettsteuer für 85–90 % der Spieleinsätze – gegenwärtig freiwillig – abgeführt wird.¹⁴²

Die Hochrechnung der Umsätze im Marktsegment der Sportwetten auf Basis der Wettsteuer ist nicht unumstritten. Ursächlich ist, dass sich die Spieleinsätze aus den Einzahlungen plus den daraus resultierenden Gewinnen, die ggf. wiederum eingesetzt werden, d. h. in Summe mehrfach in Sportwetten umgesetzt werden. Das Ergebnis spiegelt somit ein Vielfaches der wahren Umsätze – gemessen in Brutto- oder Nettospielerträgen – wider. Verzerrungen und Rechenfehler sind in der Regel inkludiert.¹⁴³ Insgesamt sind Steuereinnahmen dennoch ein wichtiger Indikator zur Beurteilung des Marktvolumens.

In diesem Kontext sind auch die seit 1. Januar 2015 geltenden, neuen Umsatzsteuerregelungen für den EU-weiten Vertrieb digitaler Produkte und Dienstleistungen zu berücksichtigen.¹⁴⁴ Zuvor war die Umsatzsteuer in dem Mitgliedstaat zu errichten, in dem das leistende Unternehmen (Online-Anbieter) ansässig ist. Nunmehr müssen die in dem jeweiligen Mitgliedstaat des Nachfragers (des Konsumenten) geltenden Umsatzsteuersätze berechnet und dort abgeführt werden. Es ist zu erwarten, dass diese Änderungen unterschiedliche Auswirkungen auf die Dienstleister im Online-Glücksspiel haben werden. Dies ist abhängig davon, wo ihre Spieler beheimatet sind und ob diese Länder Re-

128 Vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 11.
 129 Wie bereits oben verwiesen, soll sich hier die Relation, die die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder für das Angebot von privaten Sport- und Pferdewetten für das Jahr 2014 ausweist (vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 11), umkehren.
 130 Sport- und Pferdewetten.
 131 [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//\[*\]@attr_id=%27bgbl112s1424.pdf%27#_bgbl__%2F%2F%40attr_id%3D%27bgbl112s1424.pdf%27__1454667235964](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//[*]@attr_id=%27bgbl112s1424.pdf%27#_bgbl__%2F%2F%40attr_id%3D%27bgbl112s1424.pdf%27__1454667235964) [2016-02-05].
 132 <http://www.gesetze-im-internet.de/rennwloftg/17.html>.
 133 Vgl. hierzu auch § 4d GlüStV 2012. Anbieter von Sportwetten, die über keine Konzession gemäß § 4a GlüStV 2012 verfügen, entrichten diese gegenwärtig freiwillig.
 134 Vgl. *Bundesfinanzministerium*: Steuereinnahmen (ohne reine Gemeindesteuern) – BMF IA6, URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen2013-01-18-Steuereinnahmen-Kalenderjahr-2012.pdf?__blob=publicationFile&t=8, 2013 [2016-02-22].
 135 Vgl. *Bundesfinanzministerium*: Steuereinnahmen (ohne reine Gemeindesteuern) – BMF IA6, URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen2014-01-31-Steuereinnahmen-Kalenderjahr-2013.pdf?__blob=publicationFile&t=3, 2014 [2016-02-22].
 136 Vgl. *Bundesfinanzministerium*: Steuereinnahmen (ohne reine Gemeindesteuern) – BMF IA6, URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen2015-01-30-steuereinnahmen-kalenderjahr-2014.pdf?__blob=publicationFile&t=2, 2015 [2016-02-22].
 137 <http://dswv.de/rekordsteuereinnahmen-aus-sportwetten/>.
 138 [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//\[*\]@attr_id=%27bgbl112s1424.pdf%27#_bgbl__%2F%2F%40attr_id%3D%27bgbl112s1424.pdf%27__1454670374819](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//[*]@attr_id=%27bgbl112s1424.pdf%27#_bgbl__%2F%2F%40attr_id%3D%27bgbl112s1424.pdf%27__1454670374819), Art. 5, Seite 4 [2016-02-05].
 139 84 Mio. € x 2 (Halbjahre) x 100 % : 5 % (Sportwettensteuer) = 3.360 Mio. €.
 140 189 Mio. € x 100 % : 5 % (Sportwettensteuer) = 3.780 Mio. €.
 141 226 Mio. € x 100 % : 5 % (Sportwettensteuer) = 4.520 Mio. €.
 142 Vgl. *MECN*: (Fn. 74), S. 8.
 143 <http://www.wettbasis.com/sportwetten-news/sportwetten-schwerer-richtenfehler-beim-handelsblatt-anderen-news-portalen> [2016-02-22]; <http://www.presseportal.de/pm105881/2421402> [2016-02-22].
 144 Hintergrund sind das so genannte Mehrwertsteuerpaket 2010 (Richtlinie 2008/8/EG vom 12.02.2008) und die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1042/2013 vom 07.10.2013, die in Deutschland durch Änderungen im Umsatzsteuergesetz (§ 3a Abs. 5 UStG) und im Umsatzsteuer-Anwendungserlass mit BMF-Schreiben vom 11.12.2014 umgesetzt wurden.

gionen ohne Mehrwertsteuer sind oder nicht. So sind zum Beispiel Anbieter von Glücksspielen, die in Großbritannien oder zugeordneten Gebieten ansässig sind, nicht von den steigenden Steuern auf ihre Geschäftstätigkeit betroffen, da für Produkte des Online-Glücksspiels eine Freistellung vorgesehen ist.

Zu fragen ist deshalb, ob mit der Bemessung der Steuereinnahmen der gesamte Markt sinnvoll abgebildet werden kann. Nach § 17 Abs. 2 des Rennwett- und Lotteriegengesetz besteht die Steuerpflicht in Deutschland dann, wenn die Wette innerhalb Deutschlands oder von einem Spieler mit Hauptsitz in Deutschland abgeschlossen wurde.¹⁴⁵ Der Sitz des Unternehmens ist dabei irrelevant.

„Branchenkenner gehen allerdings davon aus, dass ein beträchtlicher Teil der Wettumsätze nicht versteuert wird, weil die Firmen vom Ausland aus operieren und ihr Geschäft in Deutschland nicht offen legen. Deshalb dürfte der Markt tatsächlich noch viel umfangreicher sein.“¹⁴⁶

Auch andere Überlegungen zeigen, dass der Markt mit hoher Wahrscheinlichkeit wesentlich umfangreicher sein dürfte als die z. B. für 2014 oben skizzierten Wetteinsätze (Spieleinsätze) über rund 4.520 Mio €. Nach eigenen Angaben hat Tipico 2014 in Deutschland 125 Mio. € an Wettsteuern entrichtet.¹⁴⁷

„TIPICO. Interview mit Christian Gruber, Geschäftsführer Marketing, [...] laut Rechnungshof 2014 rund 237 Millionen Euro Steuern von den Sportwettenanbietern in Deutschland gezahlt worden, davon 125 Millionen von Tipico[...]“¹⁴⁸

Wird für Tipico ein Marktanteil von 40 % unterstellt,¹⁴⁹ ergäbe sich ein Aufkommen an Wettsteuern bei vollkommener Steuerehrlichkeit¹⁵⁰ für das Jahr 2014 von insgesamt rd. 312 Mio. €. ¹⁵¹ Hingegen weist das Bundesministerium der Finanzen für 2014 jedoch Steuereinnahmen nach § 17 des Rennwett- und Lotteriegengesetz (Rennwett- und Lotteriegengesetz, RWLG)¹⁵² über insgesamt nur 226 Mio. € aus.¹⁵³ Diese exemplarische Rechnung für das Jahr 2014 zeigt, dass sich anhand von Steuereinnahmen nach § 17 des Rennwett- und Lotteriegengesetz der Umfang des Sportwettenmarktes nicht sinnvoll schätzen lässt.¹⁵⁴

2. Online-Casinos

Das Segment der Online-Casinos ist vor allem seit 2012 deutlich gewachsen (Tabelle 8). In Deutschland bieten über 150 Online-Casinos ihre Spiele an, die in Euro oder in US-\$ möglich sind.¹⁵⁵

Online-Casinospiele		
2009	125,9 ¹⁵⁶	
2010	127,3 ¹⁵⁷	
2011	233 ¹⁵⁸	
2012	279,8 ¹⁵⁹	357 ¹⁶⁰
2013	687,1 ¹⁶¹	689 ¹⁶²
2014	735,8 ¹⁶³	>700 ¹⁶⁴

Tabelle 8: Online-Casinospiele, Bruttospielerträge in Mio. €, Schätzungen 2009–2014

Online-Casinospiele sind nach Angaben einer Studie über die deutsche Internet-Wirtschaft mit über 50 Prozent des Online-Gamblings¹⁶⁵ das beliebteste Online-Marktsegment von geschätzt insgesamt 1,6 Mrd. € Bruttospielerträgen in 2015.¹⁶⁶ Dies wären geschätzte über 800 Mio. € in 2015 bei einem von Arthur D. Little unterstellten linearen Wachstum von im Durchschnitt gegenwärtig rund 15 % jährlich.¹⁶⁷ Für 2014 würde damit ein Marktvolumen von mindestens 700 Mio. € BSE unterstellt (Tab. 10).¹⁶⁸

„Das Wachstum im Online Gambling ist maßgeblich getrieben durch den Bereich Online-Casino, in welchem über 50 Prozent der Brutto-Spielerträge erwirtschaftet werden“¹⁶⁹

Nachfolgend soll ein Marktvolumen von rd. 700 Mio. € Bruttospielerträgen für das Jahr 2014 unterstellt werden.

3. Online-Poker

Deutschland hat sich im Segment des Online-Pokermarktes in den letzten Jahren zu einem wichtigen Markt entwickelt. Aktuell sinkt die Marktgröße des Online-Pokermarktes in Deutschland jedoch im Vergleich vor allem zu den Jahren 2012/2011 stark (Tabelle 9).¹⁷⁰ Zu diesem Marktrückgang hat auch die Situation in den USA beigetragen, nachdem die US-Bundespolizei 2011 zahlreiche Poker-Webseiten geschlossen hat.¹⁷¹ Dies führt dazu, dass Schätzungen aus

145 (Fn. 132), [2016-02-22].

146 <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/riesengeschaft-deutsche-verzocken-milliarden-mit-sportwetten/7769700.html> [2016-02-22].

147 (Fn. 96), [2016-02-22].

148 (Fn. 96), [2016-02-22].

149 (Fn. 104), [2016-02-20].

150 Voraussetzung: Tipico hat seine Steuerpflicht nach § 17 Rennwett- und Lotteriegengesetz vollkommen geleistet.

151 125 Mio. € : 40 % x 100 % (lineare Besteuerung) = 312,5 Mio. €.

152 (Fn. 132), [2016-02-22].

153 Vgl. *Bundesfinanzministerium*: (Fn. 136), http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschuetzungen_und_Steuereinnahmen2015-01-30-steuereinnahmen-kaenderjahr-2014.pdf?__blob=publicationFile&tv=2 [2016-02-22].

154 Diese Hochrechnung lässt zudem vermuten, dass die Schätzungen, die im Auftrag des Landes Hessen, vertreten durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, Referat Glücksspielaufsicht und Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, durchgeführt wurden, die davon ausgehen, dass die Wettsteuer für 85–90 % der Spieleinsätze abgeführt wird (vgl. *MECN*: (Fn. 74), S. 8), fehlerhaft sein könnten.

155 <http://www.gamingzion.com/casino/germany> [2016-02-22]; hier werden 171 Online-Casinos aufgelistet.

156 Online-Casinospiele und Online-Games; vgl. *Becker, T.; Barth, D.*: (Fn. 70), S. 10.

157 Online-Casinospiele und Online-Games; vgl. *Barth, D.*: (Fn. 71), S. 29.

158 *Barth, D.*: (Fn. 71), S. 29.

159 *Barth, D.*: (Fn. 71), S. 29.

160 Vgl. *MECN*: (Fn. 74), S. 20.

161 Vgl. Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: (Fn. 66), S. 16.

162 Vgl. *MECN*: (Fn. 74), S. 20.

163 Vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 11.

164 Vgl. *Arthur D. Little*: Die deutsche Internet-Wirtschaft 2015–2019, URL: https://www.eco.de/wp-content/blogs.dir/studie_internetwirtschaft_2015-2019.pdf, 2015, S. 54.

165 Online-Sportwetten, Online-Casino, Online-Poker.

166 Vgl. *Arthur D. Little*: (Fn. 164), S. 54.

167 Vgl. *Arthur D. Little*: (Fn. 164), S. 54.; vgl. <https://www.eco.de/2016/pressemitteilungen/kraeftiges-umsatzplus-bis-2019-onlinespiele-werden-immer-beliebter.html> [2016-02-23].

168 >800 Mio. € : 1,15 = >695,7 Mio. €.

169 <https://www.eco.de/2016/pressemitteilungen/kraeftiges-umsatzplus-bis-2019-onlinespiele-werden-immer-beliebter.html> [2016-02-23].

170 Eine Übersicht zu den Online-Pokerseiten findet sich unter: <http://www.gamingzion.com/poker/germany> [2016-02-23].

171 <https://www.uni-hamburg.de/presse/pressemitteilungen2014/pm38.html> [2016-02-23].

vorangegangenen Jahren aktuell schwer miteinander vergleichbar sind.

Online-Poker			
2009	284 ¹⁷²	550 ¹⁷³	
2010	375,6 ¹⁷⁴		
2011	450 ¹⁷⁵		
2012	449,4 ¹⁷⁶		
2013	192,1 ¹⁷⁷	199 ¹⁷⁸	176,4 (US-\$) = 135 Mio. € ¹⁷⁹
2014	148,7 ¹⁸⁰		

Tabelle 9: Online-Poker, Bruttospielerträge in Mio. €, ¹⁸¹ Schätzungen 2009–2014

4. Online-Zweitlotterien

Im Gegensatz zu staatlich konzessionierten Lottoanbietern unterliegen internationale Zweitlotterien nicht den Regeln des deutschen GlüStV. Aus diesem Grund können Kunden bei den Anbietern auch von den teilweise sehr hohen Jackpots bei ausländischen Lotterien profitieren.¹⁸² Während gewerbliche Spielvermittler einen Spielschein nur „vermitteln“, veranstalten private Zweitlotterien eine eigene Lotterie, die sich 1:1 an den Gewinnzahlen und Quoten der Referenzlotterie orientiert.¹⁸³

Online-Zweitlotterien		
2013	195,1 ¹⁸⁴	< 120 ¹⁸⁵
2014	199,7 ¹⁸⁶	

Tabelle 10: Online-Zweitlotterien, Bruttospielerträge in Mio. €, Schätzungen 2009–2014

Die deutsche Gesetzes- und Rechtslage (GlüStV 2012/ RennwLottG) und die politische Diskussion lassen eine kurz- bis mittelfristige Überführung der Online-Zweitlotterien in den regulierten Markt nicht erwarten.

5. Grauer Markt – gesamt

Der für Deutschland relevante graue Markt umfasste im Jahr 2014 ein Volumen von geschätzt rund 1.710 Mio. € (Tabelle 11).

Marktsegment	Bruttospielertrag in Mio. €
Sportwetten (stationär)	264,5
Sportwetten (online)	396,7
Casino (online)	700
Poker (online)	148,7
Zweitlotterien (online)	199,7
Summe	1.709,6

Tabelle 11: Grauer Markt in 2014, Bruttospielerträge in Mio. €

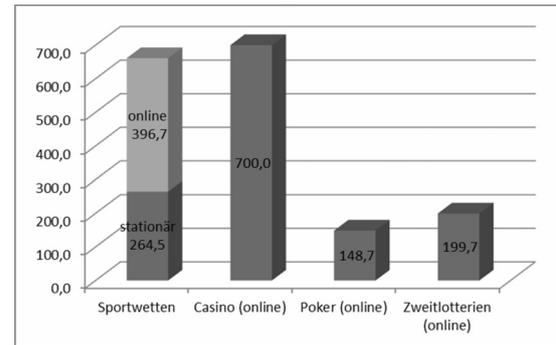


Abbildung 7: Struktur des grauen Marktes in Deutschland in 2014, Bruttospielerträge in Mio. €

IV. Schwarzmarkt

Von einem Schwarzmarkt (black market) spricht die EU-Kommission dann, wenn Online-Glücksspiele von Veranstaltern innerhalb der Europäischen Union angeboten werden, die nicht mindestens von einem EU-Mitgliedstaat lizenziert sind.¹⁸⁷

„Online gambling (Green Paper) [...] Online gambling is the fastest-growing gaming sector. This growth, and that of the Internet, makes monitoring these cross-border services difficult. National legal frameworks vary enormously from one EU country to another, imposing different rules for licensing, related online services, payments, public interest objectives, and the fight against fraud. [...] the development of extensive illegal or ‚black‘ online markets (markets consisting of unlicensed operators) or ‚grey‘ markets poses a number of challenges.“¹⁸⁸

Der Schwarzmarkt umfasst nachfolgend alle Angebote von Unternehmen oder Personen, die weder in Deutschland noch einem sonstigen EU-Mitgliedstaat als Anbieter von Glücksspielen lizenziert sind.¹⁸⁹

172 Vgl. Becker, T.; Barth, D.: (Fn. 70), S. 3.

173 Vgl. Barth, D.: (Fn. 71), S. 34.

174 Vgl. Barth, D.: (Fn. 71), S. 34.

175 Vgl. Barth, D.: (Fn. 71), S. 34.

176 Vgl. Barth, D.: (Fn. 71), S. 34.

177 Vgl. Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: (Fn. 66), S. 16.

178 Vgl. MECN: (Fn. 74), S. 26.

179 Vgl. Fiedler, I.; Wilcke, A.C.: Der Markt für Onlinepoker 2013 – Marktgröße, Spielerherkunft und Spielverhalten, URL: https://www.bwl.uni-hamburg.de/de/irdw/dokumente/publikationen/bericht_0nlinepoker_2013.pdf, 2014, S. 63 f.

180 Vgl. Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: (Fn. 66), S. 11.

181 Bei Online-Poker ist es nicht möglich, vom Bruttospielertrag unmittelbar auf den Spieleinsatz zu schließen. Ursächlich ist, dass für den Bruttospielertrag der Rake herangezogen wird. „[...]der Bruttospielertrag (bei Poker auch Rake genannt)[...]“ Vgl. Becker, T.; Barth, D.: (Fn. 70), S. 7. Diese Kennzahl stellt die Einnahmen des Anbieters dar, den er für die Veranstaltung aus jedem gespielten Pot einbehält (in der Regel 5 % der Spieleinsätze bis max. US-\$ 5 pro Spiel). Eine Verhältniszahl zwischen Rake und Spieleinsatz, bei der man ähnlich wie von der Auszahlquote auf den Spieleinsatz hochrechnen kann, ist nicht bekannt. Vgl. Barth, D.: (Fn. 71), S. 36 f.

182 EuroMillions, MegaMillions oder Powerball.

183 <http://www.lottostiftung.de/internationale-zweitlotterien/> [2016-02-24].

184 Vgl. Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: (Fn. 66), S. 16.

185 Vgl. MECN: (Fn. 74), S. 5.

186 Vgl. Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: (Fn. 66), S. 11.

187 EU-Kommission: (Fn. 53), S. 3.

188 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ami0073> [2016-02-24].

189 Vgl. Peren, F.W.; Clement, R.: (Fn. 48), S. 25 ff.

Bisher liegen äußerst wenige Untersuchungen zur Abschätzung des Schwarzmarktes im Glücks- und Gewinnspielbereich vor. Dabei werden zum Teil auch Querverbindungen des Schwarzmarktes zur Geldwäsche und den Möglichkeiten der Spielmanipulation hergestellt.¹⁹⁰ Der Zusammenhang zu Formen der organisierten Kriminalität ist durchaus herstellbar.¹⁹¹ Illegales Glücks- und Gewinnspiel auf dem Schwarzmarkt benötigt in der Regel einen bestimmten Grad an Organisation und Erfahrung, um z. B. die finanziellen Transaktionen „sicher“ und unbemerkt abwickeln zu können.¹⁹² Aufgrund der fehlenden Regulierung der globalen Informations- und Kommunikationsnetzwerke sind diese Potentiale größer geworden.¹⁹³

„Owing to a lack of data, and to the overlap between legal and illegal gambling, estimating the proceeds of illegal gambling is difficult.“¹⁹⁴

Nachfolgend werden makroökonomische und branchenbezogene Indikatoren, die Hinweise auf die Größenordnung des Schwarzmarktes geben sollen, herausgearbeitet. Berücksichtigt werden sollen sowohl stationäre als auch online angebotene, illegale Glücks- und Gewinnspielsegmente: Stationäre Angebote

- stationäre Wettannahmestellen unlizenzierter Anbieter,
- nicht regulierte GSG,
- Glücksspiele in „Hinterzimmern“, Hüchenspiele (Nusschalenspiele), etc.

Online-Angebote

- Sportwetten,
- Casinospiele,
- Poker,
- Zweitlotterien.

Da es naturgemäß keine offiziellen Basisstatistiken gibt, die eine fundierte Erfassung von illegalen Aktivitäten erlauben, soll mit Hilfe von ökonomischen Indikatoren und Annahmen der quantitative Beitrag illegaler Aktivitäten am deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt beurteilt werden. Die Ergebnisse der nachfolgenden Bemessungen können dabei nicht dem üblichen Genauigkeitsstandard entsprechen.

1. Makroökonomische Indikatoren

(a) Durchschnittlicher Anteil des Schwarzmarktes am BIP

Mögliche Anhaltspunkte könnten sich ergeben, wenn unterstellt wird, dass der Schwarzmarkt im Bereich des Glücks- und Gewinnspiels den durchschnittlichen Anteil des gesamten Schwarzmarktes am Bruttoinlandsprodukt (BIP) erreicht. Im Jahr 2014 betrug dieser Anteil 12,2%.¹⁹⁵ Bezogen auf ein deutsches BIP von nominal rund 2.900 Mrd. €¹⁹⁶ entspräche dies einem Volumen des gesamten Schwarzmarktes in Deutschland im Jahr 2014 von rd. 354 Mrd. €.

Der regulierte und graue Glücks- und Gewinnspielmarkt weisen für das Jahr 2014 ein Volumen von insgesamt 11.347 Mio. € – gemessen in Bruttospielerträgen – aus (reguliert: 9.637 Mio. €, grauer Markt: 1.710 Mio. €). Wird ein Anteil des Schwarzmarktes am gesamten Glücks- und Gewinnspielmarkt von 12,2% unterstellt, so dürfte dessen Volumen etwa 1.577 Mio. €¹⁹⁷ betragen.

(b) Empirischer Anteil des Schwarzmarktes am BIP

Frühere Studien gehen von einem Anteil des Schwarzmarktes im Glücks- und Gewinnspielbereich am BIP von am unteren Ende etwa 0,1% aus.¹⁹⁸

„In the UK, according to Groom and Davies, illegal gambling’s value added amounted 0.8 billion GB GBP [...] in 1996, about 0.1% of GDP (Groom & Davies, 1998).“¹⁹⁹

Country	Estimate* (million euro)	Min (million euro)	Max (million euro)	Reference year	Source	Notes
Italy	425	327	522	2011	Transcrime, 2013a; Calderoni et al., 2014b	Illegal gaming machines
	4,000			2011	Sos Impresa, 2012	Whole market
	3,600			2011	Sos Impresa, 2012	OCG share
	2,500			2009	Sos Impresa, 2010	OCG share
	23,000			2009	Eurispes, 2010	
Netherlands	130			2003	Unger, 2007	
United Kingdom	1,128*			1996	Groom & Davies, 1998	Value added of consumers’ expenditure

*Original figure: 800 million GBP, converted into euro using the 01/04/1999 exchange rate (source ECB).
Estimates in italics are not present in the original study, but are instead the arithmetic mean of the minimum and maximum estimates calculated by the original authors.

Abbildung 8: Schätzungen zum Umfang des illegalen Glücks- und Gewinnspielmarktes in ausgewählten Ländern²⁰⁰

Allerdings ist hier definitorisch nicht klar, ob Grau- und Schwarzmarkt gemeinsam betrachtet werden.²⁰¹ Es soll daher bezogen auf den reinen Schwarzmarkt eine Größenordnung von statt 0,1% nur die Hälfte, d. h. 0,05%, am BIP veranschlagt werden. Bei einem BIP von nominal 2.900 Mrd. €²⁰² im Jahr 2014 entspräche dies einem Volumen von mindestens 1.450 Mio. €.

(c) Analogieschlüsse zu „vergleichbaren Ländern“

Denkbar ist auch ein Analogieschluss aus mit Deutschland vergleichbaren Ländern. Vergleichbar meint hier ähnliche kulturelle Einstellungen zum Glücks- und Gewinnspiel und zumindest keine fundamental unterschiedlichen regulato-

190 Vgl. Ferentzy, P.; Turner, N.: Gambling and organized crime – A review of the literature, in: Journal of Gambling Issues, (23), 2009: S. 111–155, S. 114 ff.

191 Vgl. Savona, E.; Riccardi, M.: From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe, Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio, URL: www.ocportfolio.eu, 2015, S. 75 ff.

192 Vgl. Calderoni, F.: Organized Crime Legislation in the European Union: Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime, Berlin, 2010, S. 68 ff.

193 Vgl. Banks, J.: Online Gambling and Crime: Causes, Controls and Controversies, Farnham, 2014, S. 15 ff.

194 Savona, E.; Riccardi, M.: (Fn. 191), S. 76.

195 Vgl. Schneider, F.; Boockmann, B.: Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2015, Linz/Tübingen, 2015, URL: http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/JKU_IAW_Schattenwirtschaft_Studie_2015.pdf, S. 21.

196 Vgl. Statistisches Bundesamt Deutschland; <https://www.destatis.de/>

197 $11.347 \text{ Mio. €} : 87,8\% \times 100\% = 12.923,7 \text{ Mio. € (Gesamtmarkt)}$;

$12.923,7 \times 0,122 = 1.576,7 \text{ Mio. € (Schwarzmarkt)}$.

198 Vgl. Savona, E.; Riccardi, M.: (Fn. 191), S. 75 ff.

199 Vgl. Savona, E.; Riccardi, M.: (Fn. 191), S. 76.

200 Vgl. Savona, E.; Riccardi, M.: (Fn. 191), S. 77; OCP = Organized Crime Portfolio.

201 Unter „illegal gambling“ werden hier Grau- und Schwarzmarkt definitorisch subsumiert. Da die Verteilung zwischen Graumarkt und Schwarzmarkt, wie grauer und schwarzer Markt in der vorliegenden Studie definitorisch unterschieden werden, sich nicht klar identifizieren lässt, soll hier von einer Gleichverteilung ausgegangen werden, so dass rd. 0,05% des BIP dem grauen Markt und rd. 0,05% dem schwarzen Markt zugerechnet werden sollen.

202 Vgl. Statistisches Bundesamt Deutschland; <https://www.destatis.de/> [2016-02-24].

rischen Rahmenbedingungen. Nicht berücksichtigt werden daher Erfahrungen z. B. aus asiatischen Ländern, USA oder Australien.

Bei den nachfolgend betrachteten Staaten bleibt zu berücksichtigen, dass auch hier nicht explizit zwischen Grau- und Schwarzmarkt unterschieden wird.

Niederlande

In den Niederlanden generierte das illegale Spiel im Jahr 2003 eine Größenordnung von 0,8 % des Bruttoinlandsprodukts (130 Mio. €).²⁰³

„In the Netherlands, according to Unger (2007), illegal gambling generated 130 million euro proceeds for criminals in 2003, about 0.8 % of GDP at that time.“²⁰⁴

Im Jahr 2008 waren es rund 180 Mio. € (Abb. 9).

„Just as about half of the money spent on e-gaming by residents is spent on illegal e-gaming abroad, it is quite possible that half of the revenues of Dutch e-gaming companies comes from abroad.“²⁰⁵

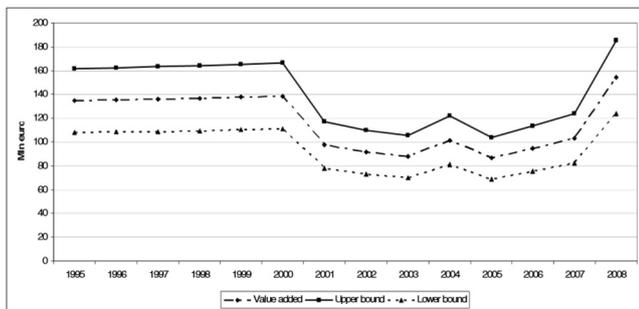


Abbildung 9: Illegales Glücksspiel in den Niederlanden (1995–2008)²⁰⁶

Der Jahresbericht 2014 der niederländischen Gaming Authority (KSA) enthält eine Reihe von Untersuchungen über illegale Online-Glücksspiele.²⁰⁷ Hier wird für 2013 festgestellt:

„The estimated turnover of illegal operators in the Dutch market is between EUR 250–850 mio.“²⁰⁸

Wird ein Wert von 600–700 Mio. € unterstellt und die Tatsache berücksichtigt, dass der Anteil der holländischen Bevölkerung etwa 20 % jener Deutschlands entspricht, so ergibt sich projiziert auf Deutschland ein nicht-reguliertes Marktvolumen von rd. 3–3,5 Mrd. € für den Grau- und Schwarzmarkt. Abzüglich des grauen Marktes von rund 1,7 Mrd. €²⁰⁹ verbleibt für den Schwarzmarkt ein für Deutschland geschätztes Volumen von rd. 1,3–1,8 Mrd. €. Im Mittel sollen 1.550 Mio. € festgehalten werden.

Schweiz

Studien bezogen auf die Schweiz beziffern das Volumen des „illegalen und ausländischen“ Spiels im Jahr 2013 auf rund 398 Mio. CHF (364,5 Mio. €).²¹⁰ Als Hochrechnung für das Jahr 2017 ergeben sich rund 593 Mio. CHF = 543,1 Mio. €.²¹¹ Basis dieser Schätzung bilden umfangreiche Sekundär- und Primärdatenanalysen.²¹² Als Besonderheit dieses Ländervergleichs ist zu beachten, dass die Schweiz nicht Mitglied der EU ist. Somit werden unter der für die Schweiz verwendeten Definition „ausländisches und illegales Spiel“²¹³ der gesamte nicht-regulierte Markt²¹⁴ subsumiert.

BSE (in Mio. CHF)		2013		2017	
Spielbanken		746		679	
Lotterien	Lotterien	912	857	906	852
	Sportwetten		55		54
Ausländ. & illegales Spiel	Online	398	152	593	267
	Landbasiert		136		193
	Ausland		110		133
Total BSE		2*056		2*178	

Abbildung 10: Legales und illegales/ausländisches Glücksspiel in der Schweiz in 2013 und 2017, in Mio. CHF²¹⁵

Die Schweiz verfügte im Jahr 2013 über eine Einwohnerzahl von rund 8 Mio. Personen.²¹⁶ Rechnet man das Marktvolumen des ausländischen und illegalen Spiels in Höhe von 364,5 Mio. € (2013) auf die Zahl der Einwohner Deutschlands (Faktor 10) hoch, dann würde sich ein geschätztes Marktvolumen für den Grau- und Schwarzmarkt in Deutschland von rd. 3.654,5 Mio. € (2013) ergeben. Abzüglich des grauen Marktes von rund 1,7 Mrd. €²¹⁷ verbliebe ein Schwarzmarkt im Glücksspielbereich von knapp 2 Mrd. €.²¹⁸

Dänemark

Dänemark hat im Jahr 2012 eine Liberalisierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes beschlossen, die zu einer Verdrängung des illegalen Marktsegments führen soll.

„By estimate, we believe that the illegal gambling market accounts for 5 percent or less of the total market.“²¹⁹

203 Unger, B.: The scale and impacts of money laundering, Cheltenham, 2007; UNODC: Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crime, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, Wien, 2011, URL: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf, S. 24.

204 Vgl. UNODC: (Fn. 203), S. 24; Savona, E.; Riccardi, M.: (Fn. 191), S. 76.

205 Kazemier, B. et al.: The contribution of illegal activities to national income in the Netherlands, Den Haag, Heerlen, 2012, URL: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/3BDF96EA-1EE4-4987-ACA0-A769C10F2007/0/201204x10pub.pdf>, S. 22.

206 Kazemier, B. et al.: (Fn. 205), S. 22.

207 <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/> [2016-02-25].

208 http://www.publicgaming.com/index.php?option=com_content&view=article&id=17522:the-netherlands-gaming-authority-annual-report-&catid=40:regulatory&Itemid=89 [2016-02-25].

209 1.710 Mio. €, vgl. Kapitel III.5.

210 1 Schweizer Franken (CHF) = 0,9158 Euro; Wechselkurs vom 25.2.2016.

211 Vgl. Baldauf, A.; Brüschhaber, T.: Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes – Eine explorative Bestandsaufnahme, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Justiz der Schweiz, Bern, 2015, S. 76.

212 Die Sekundärdaten basieren auf der Auswertung von Studien. Die Primärdatenanalyse greift auf die Befragung von Experten zurück.

213 Vgl. Baldauf, A.; Brüschhaber, T.: (Fn. 211). Siehe hierzu auch Abb. 10.

214 Nicht-regulierter Markt = grauer und schwarzer Markt. Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, ist für sie die Definition des grauen Marktes, wie sie in der vorliegenden Studie verwendet wird, per definitionem nicht gültig.

215 Vgl. Baldauf, A.; Brüschhaber, T.: (Fn. 211), S. 76.

216 <http://www.worldbank.org/> [2016-02-25].

217 1.710 Mio. €, vgl. Kapitel III.5.

218 1.954,5 Mio. €.

219 <http://www.euomat.org/wp-content/uploads2015/01/den2012.pdf> [2016-02-25].

Im gesamten dänischen „Gambling-Markt“²²⁰ wurden im Jahr 2014 etwa eine Mrd. Euro Bruttospielertrag erwirtschaftet.²²¹ Das Beispiel Dänemark zeigt, dass die Ziele dort nur bedingt erreicht worden sind.²²²

„Während die Regulierungsbehörde [die dänische Regulierungsaufsicht]²²³ den Schwarzmarkt auf max. 5 % des Gesamtmarkts schätzt, gehen lizenzierte Anbieter von 17 % aus und sehen die Höhe der Steuern als Anreiz für illegalen Geschäftsbetrieb an.“²²⁴

Überträgt man diese Schätzungen für Dänemark auf Deutschland, so würde ein Anteil von im Mittel 11 % des gesamten Glücks- und Gewinnspielmarktes auf den Schwarzmarkt entfallen. Der für Deutschland geltende regulierte und graue Glücks- und Gewinnspielmarkt umfassten im Jahr 2014 ein Volumen von insgesamt etwa 11.347 Mio. € (reguliert: 9.637 Mio. €, grauer Markt: 1.710 Mio. €), bemessen in Bruttospielerträgen. Der deutsche Schwarzmarkt hätte analog zu den geschätzten Relationen für Dänemark einen Umfang von rund 1.402 Mio. €.²²⁵

Insgesamt ergibt sich auf Basis von makroökonomischen Indikatoren ein Volumen des Schwarzmarktes für Glücks- und Gewinnspiele in Deutschland im Jahr 2014 zwischen 1,4 – knapp 2 Mrd. € (Tabelle 12).

Indikator	Bezugspunkt	Basis	Schwarzmarkt für Glücksspiele in Deutschland in 2014
makro-ökonomisch	Durchschnittlicher Anteil des Schwarzmarktes am BIP	Schwarzmarkt umfasst im Durchschnitt 12,2 % vom nominalen BIP	1.577 Mio. €
	Empirischer Anteil des Schwarzmarktes am BIP	Frühere Studien: Anteil des nicht-regulierten Marktes (Grau- und Schwarzmarkt) am nominalen BIP mindestens 0,1 %	> 1.450 Mio. €
	Analogieschlüsse zu vergleichbaren Ländern ²²⁶	Niederlande Schweiz Dänemark	1.550 Mio. € < 2 Mrd. € ²²⁷ 1.402 Mio. €

Tabelle 12: Geschätzter Schwarzmarkt für Glücks- und Gewinnspiele auf der Basis von makroökonomischen Indikatoren in Deutschland im Jahr 2014, Bruttospielerträge in Mio. €

2. Spielbezogene Indikatoren

Möglich ist es, über die Anteile von einzelnen Glücks- und Gewinnspielformen Hinweise über die Größe des Schwarzmarktes zu erhalten. Hier sind stationäre Vertriebswege und Online-Vertriebswege zu unterscheiden.

(a) Stationäre Spielformen

Zum stationären Segment zählen Wettannahmestellen, die illegale Nutzung von Geldspielgeräten (GSG), Spiele in so genannten Hinterzimmern und auch Hütchenspiele (Nusschalenspiele) und Ähnliches.

In Deutschland gibt es zwischen 3.400²²⁸ – 4.500²²⁹ Wettannahmestellen.

Der Betrieb von Geldspielgeräten, der weder innerhalb einer erlaubnispflichtigen, gewerblichen Spielhalle noch in einer erlaubnispflichtigen, geeigneten Gaststätte²³⁰ stattfindet, ist illegal.²³¹

„Geht man davon aus, dass die zum Teil illegalen Geräte [Geldspielgeräte]²³² an illegalen Standorten ähnliche oder dieselben Durchschnittsbeträge umsetzen, dann lässt sich das Volumen wie folgt bestimmen. Unter Verwendung von 40.000 Geräten als Untergrenze kann man die Bruttospielerträge auf 664,2 Mio. Euro schätzen. Nimmt man hingegen 50.000 als Obergrenze an, dann lässt sich von Bruttospielerträgen in Höhe von 830,2 Mio. Euro ausgehen. Die durchschnittliche Ausschüttungsquote kann hierbei mit rund 90 % vermutet werden, da die illegalen Geräte/Standorte nicht denselben technischen Standards unterliegen wie die legalen Geräte/Standorte.“²³³

Illegale Geldgewinnspielgeräte an illegalen Standorten	2012
Geschätzte Anzahl der Geräte - Untergrenze	40.000
Geschätzte Anzahl der Geräte - Obergrenze	50.000
Marktvolumen, in Mio. Euro	
Bruttospielerträge – Untergrenze	664,2
Bruttospielerträge – Obergrenze	830,2

Abbildung 11: Das Marktvolumen von illegalen Geldspielgeräten an illegalen Standorten in Deutschland im Jahr 2012²³⁴

Die Bruttospielerträge, die in Deutschland mit regulierten, gewerblichen Geldspielgeräten erwirtschaftet wurden, stiegen von 5.250 Mio. € im Jahr 2012 auf 5.650 Mio. € im Jahr 2014.²³⁵ Überträgt man dieses Wachstum von rd. 7,6 % analog auf die von Barth geschätzten illegalen Geldspielgeräte und die hierdurch erwirtschafteten Umsätze (Abb. 11), so dürften mit illegalen Geldspielgeräten in Deutschland im Jahr 2014 etwa 715 Mio. € bis 893 Mio. € Bruttospielerträge illegal erwirtschaftet worden sein.

Das Marktvolumen des stationären Schwarzmarktes insgesamt in Deutschland lässt sich naturgemäß nicht zuverlässig erfassen. Wenn man das oben geschätzte Marktvolumen in Relation setzt zu den mit gewerblichen Geldspielgeräten

220 Seit 2012 ist es in Dänemark privaten Anbietern erlaubt, Lizenzen für das Angebot von (Sport-) Wetten und Online-Casinospielen zu erhalten. Das dänische Gesetz versteht unter „Online-Gambling“ sämtliche Arten des Glücksspiels, bei denen sich Anbieter und Nachfrager nicht physisch treffen, sondern das Spiel über „remote communication“ (d. h. Telefon, Internet, TV) abgewickelt wird. Die Anzahl der Lizenzen ist nicht begrenzt. Vgl. *WIK-Consult*: (Fn. 3), S. 74 ff.

221 Vgl. *WIK-Consult*: (Fn. 3), S. 80.

222 Vgl. *WIK-Consult*: (Fn. 3), S. 84 f.

223 Anmerkung der Verfasser.

224 *WIK-Consult*: (Fn. 3), S. 84.

225 11.347 Mio. € : 89 x 100 % = 12.749,4 Mio. € (Gesamtmarkt); 12.749,4 x 0,11 = 1.402,4 Mio. € (Schwarzmarkt).

226 Hochgerechnet auf die Bevölkerung Deutschlands.

227 Als Besonderheit dieses relativ hoch ausreißenden Wertes, der aufgrund von Analogieschlüssen mit der Schweiz für Deutschland geschätzt wurde, sind ggf. die Besonderheiten des grenznahen Spiels für die Schweiz zu berücksichtigen. Vgl. hierzu *Baldauf, A.; Brüschhaber, T.*: (Fn. 211).

228 <http://www.goldmedia.com/blog2013/11/rund-3-400-wettbueros-fur-sportwetten-in-deutschland-goldmedia-studie-zum-deutschen-gluecksspielmarkt/> [2016-02-25].

229 Vgl. *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*: (Fn. 66), S. 11.

230 Vgl. *Peren, F.W.*: (Fn. 37), S. 8 ff.

231 Vgl. *Bardt, H.*: Stand und Entwicklungen der Regulierung auf den Glücks- und Gewinnspielmärkten in Deutschland. Institut der deutschen Wirtschaft. Studie im Auftrag der VDAI Verlags- und Messegesellschaft mbH, Berlin, 2011, S. 15 ff. URL http://www.vdal.de/rechtsgutachten/Bardt_Markt_kontra_Monopol.pdf [2016-04-16].

232 Anmerkung der Verfasser.

233 *Barth, D.*: (Fn. 71), S. 38.

234 *Barth, D.*: (Fn. 71), S. 38.; „Geldgewinnspielgeräte“ = Geldspielgeräte.

235 Vgl. ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: (Fn. 59), S. 29.

in Deutschland im Jahr 2014 legal erwirtschafteten Bruttospielerträgen von rd. 5,65 Mrd. € (Kapitel II), so ergäbe sich eine Quote von etwa 11,2%²³⁶ – 13,6%²³⁷ für das illegale Geldspiel am gesamten in Deutschland angebotenen Geldspiel.

Andere Schätzungen des Schwarzmarktes für Glücks- und Gewinnspiele gehen für Europa von einem aktuellen Anteil des Schwarzmarktes am Gesamtmarkt von rd. 10% aus.²³⁸ Überträgt man den von Barth am unteren Ende für 2012 geschätzten Anteil illegaler Geldspielangebote von rd. 11,2% am Gesamtmarkt für Geldspiele in Deutschland auch anteilmäßig auf das Segment der Spielbanken, deren Umsätze sich zu über 70% durch Glücksspielautomaten generieren,²³⁹ und geht man des weiteren davon aus, dass bezogen für alle anderen stationär angebotene Glücks- und Gewinnspielformen weitere rd. 10%²⁴⁰ der Bruttospielerträge am Schwarzmarkt umgesetzt werden,²⁴¹ unabhängig davon ob diese Marktanteile am stationären Schwarzmarkt oder illegal über das Internet online generiert werden²⁴² (Tab. 13), so lässt sich insgesamt für Deutschland im Jahr 2014 ein Marktvolumen des Schwarzmarktes auf der Basis des stationären Glücks- und Gewinnspielmarktes von gut 815 Mio. €²⁴³ vermuten.

Marktsegment	regulierter / grauer Markt	Schwarzmarkt (geschätzt)
	Bruttospielertrag in Mio. €	
GSG (gewerblich) ²⁴⁴	5.650	715 ²⁴⁵
Spielbanken ²⁴⁶	508,3	61,9 ²⁴⁷
staatliche Sportwetten (Toto und Oddset) ²⁴⁸	71,3	7,9 ²⁴⁹
regulierte Pferdewetten ²⁵⁰	12,8	1,4 ²⁵¹
private Sportwetten (stationär) ²⁵²	264,5	29,4 ²⁵³
Hütchenspiele u.Ä.	-	keine Werte vorhanden oder schätzbar
Summe	6.506,9 Mio. €	ca. 815,6 Mio. €

Tabelle 13: Geschätzter Schwarzmarkt für Glücks- und Gewinnspiele auf der Basis von spielbezogenen Indikatoren für stationär angebotene Spielformen in Deutschland im Jahr 2014, Bruttospielerträge in Mio. €

(b) Online-Spielformen

Das Online-Glücksspiel gilt als der am stärksten zunehmende Bereich im Glücks- und Gewinnspielmarkt.

„Online Gambling ist mit jährlichen Wachstumsraten von rund 15% einer der am schnellsten wachsenden Dienstleistungssektoren Europas.“²⁵⁴

Online-Glücksspiele werden in der Regel grenzüberschreitend angeboten. Sie entziehen sich damit ordnungsrechtlicher und fiskalischer Steuerung und Kontrolle. Dazu zählen auch Offshore-Anbieter, die Konsumenten den internationalen Zugang zu Spielangeboten ermöglichen.

Von entscheidender Bedeutung für die Beurteilung des Online-Schwarzmarktes sind die Verfügbarkeit und die Zugriffsmöglichkeiten auf Webseiten. Über ihre Größenordnung liegen folgende Einschätzungen vor:

- „2012: Independent KPMG industry report estimated the illegal online gambling market is expected to grow at an average annual rate of 6.3 per cent to \$2.4 Billion in 2021-22;
- 2014: International Centre for Sports Security estimated 80% of global sports betting is transacted illegally;
- 2015: H2 Gambling Capital estimated offshore operators have 60% of the global interactive market; up to 80% in regions where governments have been slow to regulate.“²⁵⁵

Die Herausforderungen, die aus der Koexistenz verschiedener Regulierungsmodelle erwachsen, zeigen sich laut Einschätzung der EU-Kommission im Entstehen von grauen und schwarzen Online-Märkten in allen EU-Mitgliedstaaten.

„Die Durchsetzung nationaler Bestimmungen gestaltet sich in der Regel eher problematisch, so dass zu prüfen ist, ob gegebenenfalls eine stärkere Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden oder andere Arten von Maßnahmen erforderlich sind. Zudem haben von den 14.823 aktiven Glücksspiel-Sites in Europa über 85% keine Zulassung.“²⁵⁶

236 715 Mio. € / (5.650 Mio. € + 715 Mio. €) = ca. 11,23 %.
 237 893 Mio. € / (5.650 Mio. € + 893 Mio. €) = ca. 13,64 %.
 238 Vgl. Layland, R.: Remote gambling regulation: what causes black markets and how they can be prevented, London, 2015, S.6; <http://www.igamingbusiness.com/remote-gambling-regulation-what-causes-s-black-markets-and-how-they-can-be-prevented> [2016-02-25].
 239 Vgl. Meyer, G.: Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2015, Lengerich, 2015: S. 140-155., S. 142.
 240 Damit soll für staatliche Sportwetten (Toto und Oddset), regulierte Pferdewetten und private, stationär angebotene Sportwetten der Annahme von Layland gefolgt werden; vgl. Layland, R.: (Fn. 238), S. 6.
 241 Vgl. Layland, R.: (Fn. 238), S. 6; <http://www.igamingbusiness.com/remote-gambling-regulation-what-causes-black-markets-and-how-they-can-be-prevented> [2016-02-26].
 242 Laut Meyer betrug der Anteil des Automatenspiels am Gesamtertrag im Jahr 2014 71,6%; vgl. Meyer, G.: (Fn. 239), S. 142. Wird unterstellt, dass andere Spielformen, wie z. B. Roulette, Black Jack etc., den Rest des Angebotes ausmachen, so ergibt sich für Spielbanken die folgende gemittelte Quote zur Schätzung des Schwarzmarktes: 11,2% x 0,716 + 10% x 0,284 = 10,86%.
 243 In den geschätzten, insgesamt 785,6 Mio. € sind Hütchenspiele (Nusschalenspiele) und Ähnliches nicht inkludiert.
 244 Vgl. Kapitel II.
 245 Eigene Hochrechnung auf der Grundlage von Barth, D.: (Fn. 71), S. 38. 715 Mio. € entsprechen rd. 11,2% des Gesamtmarktes (5.650 Mio. € + 715 Mio. €).
 246 Vgl. Kapitel II.
 247 508,3 Mio. € : 89,14% x 10,86% = 61,9 Mio. €. 61,9 Mio. € entsprechen rd. 10,86% des Gesamtmarktes (508,3 Mio. € + 61,9 Mio. €).
 248 Vgl. Kapitel II; Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: (Fn. 66), S. 11.
 249 71,3 Mio. € : 90% x 10% = 7,9 Mio. €. 7,9 Mio. € entsprechen rd. 10% des Gesamtmarktes (71,3 Mio. € + 7,9 Mio. €).
 250 Vgl. Kapitel II; Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: (Fn. 66), S. 11.
 251 12,8 Mio. € : 90% x 10% = 1,4 Mio. € (= 10% des Gesamtmarktes).
 252 Inkl. Pferdewetten. Vgl. Kapitel III.1.
 253 264,5 Mio. € : 90% x 10% = 29,4 Mio. € (= 10% des Gesamtmarktes).
 254 <http://www.sportwettenanbieter.com/sportwetten-online/> [2016-02-27]; <http://www.presseportal.de/pm/113729/2838795> [2016-02-27].
 255 Australian Wagering Council: Review of the Impact of Illegal Offshore Wagering, URL: <https://engage.dss.gov.au/wp-content/uploads/2015/12/Australian-Wagering-Council-Submission-final.pdf>, 2015, S. 21.
 256 EU-Kommission: (Fn. 53), S. 3 f. Die EU-Kommission bezieht sich hier auf eine Studie aus dem Jahr 2006: Cyber-criminality in Online Gaming, Weißbuch von CERT-LEXSI, (Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique), Juli 2006, http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf [2016-02-26].

Nach wie vor ist auch ein Großteil von Webseiten von innerhalb der EU regulierten Anbietern²⁵⁷ nicht erfasst.

„Globally, the number of gambling sites that are regulated is around 3,000. A number of these operators are established in the EU and hold licences in one or more Member State. A significant number of gambling sites offering services in Europe operate outside any regulation within the EU.“²⁵⁸

Übersichten zu den vergebenen Lizenzen im Bereich der Sportwetten finden sich im Internet (Abb. 12). Zudem gibt es tabellarische Zusammenfassungen, die Informationen zu Online-Anbietern enthalten.²⁵⁹

„Our worldwide directory of gaming properties includes 6,896 casinos, horse tracks, dog tracks, racinos and cruise ships. Below is a list of countries which have gaming with the number of gaming properties in parenthesis. Click on a country name for a directory of casinos, horse tracks, etc. located in the country.“²⁶⁰

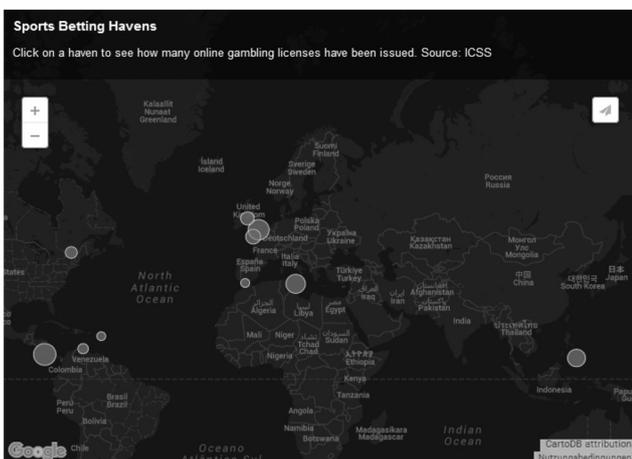


Abbildung 12: Übersicht zu Sportwetten-Lizenzen²⁶¹

Insgesamt ist davon auszugehen, dass Konsumenten auch in Deutschland nach wie vor über eine kaum überschaubare Zahl von Online-Webseiten Zugriff haben, die ihnen die Möglichkeit zum Glücksspiel am grauen oder am schwarzen Markt bieten (Abbildung 13).

„Die Entwicklung des Online Glücksspielangebots in Deutschland in den letzten zwei Jahren zeigt einen kontinuierlichen Zuwachs bei den meisten Online Glücksspielangeboten, sowohl die Anzahl der Anbieter als auch der verschiedenen Angebote ist kontinuierlich angestiegen. Online Glücksspielangebote sind in Deutschland trotz eines Online Glücksspielverbots weit verbreitet und haben in den letzten Jahren zugenommen.“²⁶²

Der Anteil der Personen, die auf ausländische Webseiten zugreift, variiert zwischen den EU-Staaten (Abb. 14).

„The risks that consumers can face when going on unregulated sites are technological, financial and social; because the consumer is outside an environment where the operator is supervised by gambling regulatory authorities and, for example, its gambling equipment has been tested and certified (by accredited bodies).“²⁶³

Seiten zugänglich aus (Land):	alle		Deutsch		Deutsch		alle		Englisch		Englisch	
	alle	Deutschland	Deutschland	Deutschland (Euro)	alle	Deutschland	USA	USA	alle	USA		
Anbieter:	909	265 (29%) ²⁵⁷	236 (26%)	280 (31%)	723 (80%)	307 (34%)	795 (87%)	327 (36%)				
Online Seiten:	2976	668 (22%)	600 (20%)	712 (24%)	2338 (79%)	807 (27%)	2482 (83%)	884 (30%)				
Online Casinos ²⁵⁸	1065	324 (30%)	299 (28%)	339 (32%)	880 (83%)	271 (25%)	923 (87%)	296 (28%)				
Einzelangebote:												
Online Glücksspielautomaten	6187	3866 (62%)	3866 (62%)	3916 (63%)	5444 (88%)	2569 (42%)	5585 (90%)	2604 (42%)				
Online Poker	326	79 (24%)	64 (20%)	87 (27%)	230 (71%)	68 (21%)	253 (78%)	69 (21%)				
Online Bingo	423	8 (2%)	7 (2%)	9 (2%)	370 (87%)	49 (12%)	393 (93%)	54 (13%)				
Geschicklichkeitsspiele	41	14 (34%)	9 (22%)	16 (39%)	35 (85%)	21 (51%)	38 (93%)	22 (54%)				
Lotterien	168	44 (26%)	41 (24%)	48 (29%)	118 (70%)	42 (25%)	104 (62%)	64 (38%)				
Sport- und Rennwetten	603	88 (15%)	83 (14%)	95 (16%)	396 (66%)	193 (32%)	434 (72%)	210 (35%)				
Fantasy Sport	14	1 (7%)	1 (7%)	1 (7%)	5 (36%)	9 (64%)	13 (93%)	9 (64%)				
Devisenmarkt	87	35 (40%)	29 (33%)	38 (44%)	81 (93%)	40 (46%)	85 (98%)	42 (48%)				
Wettbörsen	11	0 (0%)	0 (0%)	1 (9%)	7 (64%)	1 (9%)	9 (82%)	1 (9%)				
e-Spreads	21	3 (14%)	1 (5%)	4 (19%)	19 (90%)	2 (10%)	21 (100%)	2 (10%)				
Binäre Optionen	140	49 (35%)	45 (32%)	49 (35%)	137 (98%)	96 (69%)	135 (96%)	100 (71%)				
Live Dealers	544	152 (28%)	142 (26%)	157 (29%)	394 (72%)	79 (15%)	394 (72%)	86 (16%)				

Abbildung 13: Angebot von Online-Glücksspielen auf dem deutschen Markt (Stand: 23.4.2014)²⁶⁴

DE: 10% of online poker players worldwide are from Germany, where this is banned²⁶⁵
 FI: The size of the market considered illegal is estimated to be around €100-150million 21% respondents of a survey participated in online gambling in 2011, 16% visited international sites²⁶⁶
 FR: The market deemed to be illegal in France is estimated to be around 57% of the French online market.²⁶⁷ 11% of players play on international sites, 25.5% play on French (fr) and international sites²⁶⁸
 IT: The GGR of non-Italian (.com) online casinos in 2011 was estimated to be €232 million, whilst 10% of online poker sites and 45% sports betting sites in Italy are deemed to be international sites²⁶⁹
 NO: 12% of the adult population play online, an increase of 89,000 from 2012, 16% of the people surveyed played only on non-Norwegian sites.²⁷⁰

Abbildung 14: Zugriff auf Online-Spiele außerhalb des jeweiligen Landes²⁶⁵

„It is estimated that there is considerable illegal market for online gambling in the EU, and according to European Commission estimates, for each licensed online gambling website world-wide, there are more than five unlicensed web-sites offering online poker or sports betting.“²⁶⁶

„Die Anzahl der Online-Casinos ist derart groß, dass es die örtlichen Behörden schwer haben, deren Aktivitäten zu überwachen, geschweige denn zu kontrollieren. Bis November 2013 wurden weltweit in etwa 104 Jurisdiktionen Vorschriften erlassen, die für insgesamt 2.734 Glücksspiel-Webseiten mit mindestens einer Form des Wettens gelten. Darüber hinaus gibt es jedoch weltweit noch geschätzte 25.000 völlig unreglementierte Glücksspiel-Webseiten.“²⁶⁷

257 Weißer und grauer Markt innerhalb der EU.
 258 EU-Kommission: Commission Recommendation on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online, SWD(2014) 232 final, Brüssel, 2014, S. 11.
 259 <https://www.casinoratgeber.de/casinolizenz.php> [2016-02-26]; <http://www.onlineautomatenspiele.net/legalitaet-online-casino/> [2016-02-26]; <http://www.onlinecasinosdeutschland.com/> [2016-02-26].
 260 <http://www.casinocity.com/casinos/> [2016-02-26].
 261 <http://www.ibtimes.com/illegal-sports-betting-around-world-1584974> [2016-02-27]. Durch Anklicken der Punkte zeigt sich die Anzahl der jeweils vorhandenen Lizenzen.
 262 Sleccka, P. et al.: Online Glücksspielangebot: Trends 2012–2014, Kurzbericht des Instituts für Therapieforchung, München, 2014, URL: http://www.lsgbayern.de/fileadmin/user_upload/lsg/IFT_Materialien/Online_Gl%C3%B4Cksspielangebot.pdf, S. 15.
 263 EU-Kommission: (Fn. 258), S. 18.
 264 Vgl. Sleccka, P. et al.: (Fn. 262), S. 6.
 265 Vgl. EU-Kommission: (Fn. 258), S. 18.
 266 Nair, A.: Online Gambling: Gambling with Regulation, in: European Journal of Law and Technology, Vol. 3, No. 3, 2012, <http://ejlt.org/article/view/165/265> [2016-02-27]; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-358_en.htm?locale=en [2016-02-27].
 267 <http://evader.stonesoft.com/de/resources/white-papers/wp-jackpot-money-laundering-gambling-summary.pdf> [2016-02-27].

Nicht-lizenzierte Webseiten eignen sich nach Auffassung von Fachleuten zur Praktizierung unterschiedlicher Formen der organisierten Kriminalität (z. B. Geldwäsche).²⁶⁸

Das ICSS (International Centre for Sports Security) hat in Zusammenarbeit mit der Universität Sorbonne (Paris) eine Untersuchung vorgelegt, die das Verhältnis von legalen und illegalen Sportwetten global untersucht.

„The total GGR of the sports betting market (excluding horse racing, greyhound racing, motor-boats and keirin) can be estimated at €16 billion in 2011: the legal market makes up a little less than two thirds (€10.5 billion), and the illegal market a little more than one third (€5.5 billion) of the market.“²⁶⁹

Figure 9: GGR, Return Rates and Bets Placed, 2011

Year 2011	GGR	Return Rates (delicate estimation for the illegal market)	Bets Placed
Legal Market	€10.5 billion (66%)	78%	€ 47.7 billion (15%)
Illegal Market	€5.5 billion (34%)	98% ³	€ 275 billion (85%)
Market Total	€16 billion (100 %)	95%	€322.7 billion (100%) (obtained by calculation)

Abbildung 15: Globaler legaler und illegaler Markt für Sportwetten im Jahr 2011²⁷⁰

Der Anteil Europas am illegalen Markt für Sportwetten beträgt auf Basis dieser Studie 25 % (Abb. 16). Schwerpunkt illegaler Aktivitäten bildet Asien mit über 50 %. Bei der Beurteilung dieser Relationen – auch innerhalb Europas – ist die unterschiedliche Definition von illegalen Märkten zu berücksichtigen, die in der EU sowohl graue und schwarze Märkte umfasst.

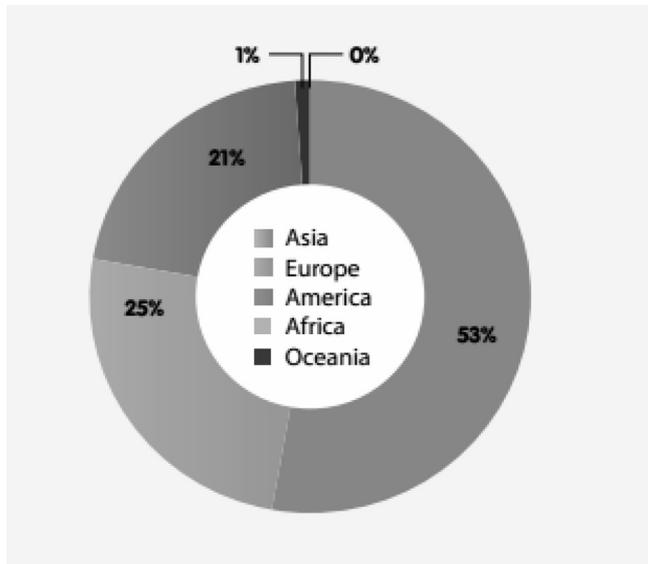


Abbildung 16: Globale Verteilung des illegalen Marktes für Sportwetten im Jahr 2011²⁷¹

In den letzten Jahren ist das Online-Angebot an Glücksspielen deutlich gewachsen.

„Mit der rasanten Entwicklung der Online-Technologie und der Verbreitung von Mobiltelefonen, Smartphones, Tablets und digitalem Fernsehen wachsen auch Angebot und Nutzung der Online-Glücksspieldienste in Europa. Fast sieben Millionen Verbraucher nutzen Online-Glücksspieldienste in der EU, der Weltmarktanteil der EU für Online-Glücksspiele beläuft sich auf 45 %.“²⁷²

Vor allem mobile Smartphones und Tablets gelten als Treiber des Online-Glücksspielmarktes:

„Die steigende Smartphone- und Tablet-Penetration treiben den riesigen Wachstumsmarkt Online-Glücksspiel. Mobile Gaming und Wetten wird die Branche weltweit auch in den nächsten Jahren prägen und der Anteil der mobilen Bruttospielerträge am Weltmarkt von rund 27 Prozent in 2014, auf rund 45 Prozent bzw. ca. 19 Mrd. Euro im Jahr 2018 zunehmen.“²⁷³

Lag das Marktvolumen für Online-Glücksspiele in den EU-Staaten im Jahr 2011 bei 9,3 Mrd. €, so soll es dieses Jahr rund 13 Mrd. € umfassen:

„Online gambling is the fastest rising sector with revenues expected to reach €13 billion next year, compared to €9.3 billion in 2011.“²⁷⁴

EU27 Online Glücksspielmarkt	2010	2011	2012	2015
Gross Gaming Wins, €Mld ¹⁾				Schätzung
Wetten	2.905	3.275	3.564	4.377
Casinos	1.928	2.056	2.198	2.802
Poker	1.977	2.130	2.098	2.189
Andere / Geschicklichkeitsspiele	360	420	546	735
Staat. Lotterien	946	1.036	1.166	1.858
	8.909	9.832	10.553	13.079
EU27 terrestrische Glücksspiele	2010	2011	2012	2015
Gross Gaming Wins, €m ¹⁾				
Betting	8.612	8.190	7.828	7.900
Spielbanken	7.851	7.802	7.747	7.836
Geldspielautomate	23.807	23.273	22.983	24.229
Staat. Lotterien	28.234	31.141	29.400	30.980
	70.799	72.416	69.757	72.621
Gesamtmarkt EU27	79.708	82.248	80.310	85.700

Abbildung 17: Glücks- und Gewinnspielmarkt in der EU-27, 2010–2015, Bruttospielerträge in Mio. €²⁷⁵

Auch wenn auf Webseiten innerhalb der EU-Staaten zugegriffen werden kann, können die Betreiber außerhalb der EU ihren Sitz haben.

„Interactive gambling sites may be accessed within the EU while the providers may operate externally, without coming under any control from European or national agencies. Furthermore, consumers can access interactive gambling sites from other MS with more lenient restrictions. In addition, it may be difficult for regulatory bodies to detect the correct locati-

268 <http://www.cnbc.com/2014/04/25/online-gambling-the-new-home-for-money-launderers.html> [2016-02-27]; vgl. hierzu auch Clement, R.; Peren, F.W.; Schneider, F.: Online Poker – Possible Money Laundering and its Prevention, Köln, 2012.

269 ICSS, *International Centre for Sports Security*: Protecting the Integrity of Sport Competition, The Last Bet for Modern Sport, Sorbonne-ICSS Research Program on Ethics and Sports Integrity, Paris, 2014, S. 19, http://www.theicss.org/wp-content/themes/icss-corp/pdf/SIF14/Sorbonne-ICSS%20Report%20Executive%20Summary_WEB.pdf?lbisphpr eq=1 [2016-02-27].

270 Vgl. ICSS, *International Centre for Sports Security*: (Fn. 269), S. 19.

271 Vgl. ICSS, *International Centre for Sports Security*: (Fn. 269), S. 19.

272 *EU-Kommission*: Online-Glücksspiele: Kommission empfiehlt Grundsätze für wirksamen Verbraucherschutz, 2014, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-828_de.htm [2016-02-27].

273 <http://geschaeftsbericht2014.mybet-se.com/reports/mybet/annual2014/gb/German/1530/wachstumschancen-maerkte-im-wandel.html> [2016-02-27].

274 <https://euobserver.com/economic/123649> [2016-02-27].

275 Vgl. Alice Rap: (Fn. 90), S. 3; http://www.alicerap.eu/resources/documents/cat_view/1-alice-rap-project-documents/19-policy-paper-series.html [2016-02-27]; „Glücksspielmarkt“ = Glücks- und Gewinnspielmarkt; „Glücksspiele“ = Glücks- und Gewinnspiele.

on of operators, given the possibility that they conceal their identity and residence online.²⁷⁶

Der Anteil der in Deutschland online generierten Bruttospielerträge am gesamten Glücks- und Gewinnspielmarkt wird für das Jahr 2014 auf ca. 15% geschätzt.

„Bereits 15 Prozent der Brutto-Spielerträge werden online generiert. Prägend ist, dass der Markt überwiegend von ausländischen Anbietern beherrscht wird. Dies ist der teilweise fehlenden gesetzlichen Grundlage in Deutschland zuzuschreiben, weshalb viele ursprünglich deutsche Unternehmen ihren Sitz ins Ausland verlagerten.“²⁷⁷

Für die EU-27 schätzt die EU-Kommission in Anlehnung an H2 Gambling Capital²⁷⁸ den Anteil von Online-Glücksspielen am Gesamtmarkt im Jahr 2015 auf etwa 14%.

„In 2011, the annual revenues generated by the gambling service sector, measured on the basis of Gross Gaming Revenues (GGR) (i.e. stakes less prizes but including bonuses), were estimated to be €84.9 billion (EU 27), with an average annual growth rate of 2.8%. Online gambling services accounted for annual revenues in excess of €9.3 billion, 10.9% of the overall gambling market. The average annual growth rate for online gambling services is 14.7%. In 2015 online gambling is estimated to generate annual revenues of €13.0 billion, 14.2% of the overall gambling market.“²⁷⁹

Der regulierte und graue Glücks- und Gewinnspielmarkt weisen für das Jahr 2014 ein Volumen von geschätzt insgesamt 12.297 Mio. € – gemessen in Bruttospielerträgen – aus (reguliert: 10.587 Mio. €, grauer Markt: 1.710 Mio. €).²⁸⁰

Wird für Deutschland ein Anteil online generierter Bruttospielerträge am gesamten Glücks- und Gewinnspielmarkt für das Jahr 2014 von rd. 15% unterstellt, so ergeben sich die in Tab. 14 aufgezeigten Größenordnung und Relationen:

Marktsegment	Bruttospielertrag in Mio. €
Regulierter Markt	10.587,0
Sportwetten (stationär)	264,5
Sportwetten (online)	396,7
Casino (online)	700,0
Poker (online)	148,7
Zweitlotterien (online)	199,7
Grauer Markt – stationär	264,5
Grauer Markt – online	1.445,1 ²⁸¹
Grauer Markt	1.709,6
Schwarzer Markt – stationär	815,6
Schwarzer Markt – online ²⁸²	613,8 ²⁸³
Schwarzer Markt	1.429,4
Gesamter Markt	13.726,0 ²⁸⁴

Tabelle 14: Geschätzter Schwarzmarkt für Glücks- und Gewinnspiele auf der Basis von spielbezogenen Indikatoren für online angebotene Spielformen in Deutschland im Jahr 2014, Bruttospielerträge in Mio. €

3. Schwarzer Markt – gesamt

Auf Basis der vorgestellten makroökonomischen und spielbezogenen Indikatoren dürfte sich das Volumen des für Deutschland relevanten Schwarzmarktes für Glücks- und Gewinnspiele zwischen 1.400 Mio. € – 2 Mrd. € bewegen. Methodisch unterschiedliche Schätzungen lassen eine repräsentative, verdichtete Bandbreite für das Jahr 2014 von rd. 1.400–1.550 Mio. € vermuten (Tabelle 15).

Indikator	Bezugspunkt	Basis	Schwarzmarkt für Glücksspiele in Deutschland in 2014
makroökonomisch	Durchschnittlicher Anteil des Schwarzmarktes am BIP	Schwarzmarkt umfasst im Durchschnitt 12,2% vom nominalen BIP	1.577 Mio. €
	Empirischer Anteil des Schwarzmarktes am BIP	Frühere Studien: Anteil des nicht-regulierten Marktes (Grau- und Schwarzmarkt) am nominalen BIP mindestens 0,1%	>1.450 Mio. €
	Analogieschlüsse zu vergleichbaren Ländern ²⁸⁵	Niederlande Schweiz Dänemark	1.550 Mio. € < 2 Mrd. € ²⁸⁶ 1.402 Mio. €
spielbezogen	auf der Basis von spielbezogenen Indikatoren für offline angebotene Spielformen		815,6 Mio. €
	auf der Basis von spielbezogenen Indikatoren für online angebotene Spielformen		613,8 Mio. €
	Summe		1.429,4 Mio. €

Tabelle 15: Geschätzter Schwarzmarkt für Glücks- und Gewinnspiele in Deutschland im Jahr 2014, Bruttospielerträge in Mio. €

276 Alice Rap: (Fn. 90), S. 4; http://www.alicerap.eu/resources/documents/cat_view/1-alice-rap-project-documents/19-policy-paper-series.htm [2016-02-27].

277 Vgl. Arthur D. Little: (Fn. 164), S. 54.

278 <http://h2gc.com/about> [2016-02-27]. „H2 Gambling Capital is the gambling industry’s leading market data, intelligence and bespoke consulting team.“

279 EU-Kommission: Online gambling in the Internal Market, SWD(2012) 345 final, URL: http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/121023_online-gambling-staff-working-paper_en.pdf, 2012, S. 9.

280 Vgl. Kapitel IV.1 sowie Tab. 14.

281 1.709,6 Mio. € (Graumarkt insgesamt) minus 264,5 Mio. € (Sportwetten stationär).

282 Geschätzter Schwarzmarkt auf der Basis von online angebotene Spielformen in Deutschland in 2014, Bruttospielerträge in Mio. €. Zur Schätzung des gesamten Schwarzmarktes bedarf es zudem der Addition des geschätzter Schwarzmarkt auf der Basis von stationär angebotene Spielformen, der für Deutschland im Jahr 2014 mit rd. 820 Mio. € Bruttospielerträgen geschätzt wurde.

283 Die mathematische Grundlage dieses Schätzwertes bildet ein bestimmtes Gleichungssystem von zwei Gleichungen mit zwei Unbekannten. 1. Gleichung: 10.587 Mio. € + 1.709,6 Mio. € + 815,6 Mio. € + x = Gesamtmarkt y. 2. Gleichung: 1.445,1 Mio. € + x = 0,15 y. Zur mathematischen Methodik vgl. Peren F.W.: Formelsammlung Wirtschaftsmathematik, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg, 2016, S. 42 ff.

284 Online-Glücksspiele machen rd. 15% des gesamten Marktes aus. Grauer Markt online: 1.445,1 Mio. €. Schwarzer Markt online: 613,8 Mio. €. In Summe 2.058,9 Mio. €. 2.058,9 Mio. € / 13.726,0 Mio. € x 100% = 15%. Das Marktvolumen des Onlinevertriebs von regulierten Angeboten (weißer Markt) ist vernachlässigbar.

285 Hochgerechnet auf die Bevölkerung Deutschlands.

286 Als Besonderheit dieses relativ hoch ausreißenden Wertes, der aufgrund von Analogieschlüssen mit der Schweiz für Deutschland geschätzt wurde, sind ggf. die Besonderheiten des grenznahen Spiels für die Schweiz zu berücksichtigen. Vgl. hierzu Baldauf, A.; Brüschhaber, T.: (Fn. 211).

Bei der Beurteilung bleiben die unterschiedlichen Datenquellen und ihre heterogen definitorischen Abgrenzungen zwischen regulierten und nicht-regulierten Märkten zu berücksichtigen.

Ein vermuteter Wert von rd. 1.400 Mio. € hätte einen Anteil am gesamten, deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt von etwa 10,2%.²⁸⁷ Ein Wert von rd. 1.550 Mio. € würde etwa 11,2% vom Gesamtmarkt umfassen.²⁸⁸ Andere Schätzungen des Schwarzmarktes für Glücks- und Gewinnspiele gehen für Europa von einem aktuellen Anteil des Schwarzmarktes am Gesamtmarkt von rd. 10% aus.²⁸⁹ Für Deutschland soll im Folgenden für das Jahr 2014 von einem Anteil des Schwarzmarktes am gesamten deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt von durchschnittlich 10,7% ausgegangen werden, was einem Schätzwert von rd. 1.475 Mio. € entspricht.²⁹⁰

V. Glücks- und Gewinnspielmarkt: Gesamtübersicht

Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland betrug im Jahr 2014 rund 13,8 Mrd. €. Dies entspricht 4,7‰ des nominalen BIP.²⁹¹

Marktsegment	Bruttospielertrag in Mio. € ²⁹²	Anteil in % ²⁹³
Deutscher Lotto- und Totoblock	3.563	
Klassenlotterien	195	
Fernsehtotterien	425	
PS-Sparen, Gewinnsparen	233	
Pferdewetten	13	
Spielbanken	508	
Gewerbliche Geldspielgeräte	5.650	
Regulierter Markt	10.587,0	76,9
Sportwetten (stationär)	264,5	
Sportwetten (online)	396,7	
Online-Casino (online)	700,0	
Online-Poker (online)	148,7	
Zweitlotterien (online)	199,7	
Grauer Markt – stationär	264,5	
Grauer Markt – online	1.445,1 ²⁹⁴	
Grauer Markt	1.709,6	12,4
Schwarzer Markt – stationär	841,6 ²⁹⁵	
Schwarzer Markt – online	633,4 ²⁹⁶	
Schwarzer Markt	1.475	10,7
Gesamter Markt	13.771,6²⁹⁷	100 %

Tabelle 16: Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland im Jahr 2014, Bruttospielerträge in Mio. €

Der Anteil des nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielmarktes (Grau- und Schwarzmarkt) im Jahr 2014 dürfte gut 23%²⁹⁸ betragen (Tab. 16; Abb. 18).

Diese Anteile bestätigen die tendenzielle Einschätzung der EU-Kommission, die einen Wert für den nicht-regulierten Markt von insgesamt rd. 30% benennt.²⁹⁹

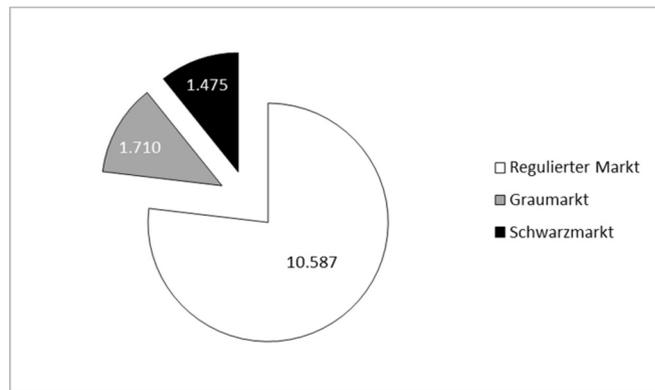


Abbildung 18: Verteilung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes im Jahr 2014

VI. Zusammenfassung und ordnungspolitische Implikationen

1. Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland 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%.
2. Suchtprävention und Suchtbekämpfung (§ 1 Satz 1 Nr. 3 GlStV 2012) zeigen nachhaltigen Erfolg. Der Anteil pathologischer und problematischer Spieler ist seit Jahren stabil bzw. rückläufig.³⁰⁰ 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.³⁰¹ Eine Verschärfung staatlicher Regulierung erscheint mit Blick auf ein relativ stabiles Niveau von pathologischen und problematischen Spielern im Zeitablauf nicht verhältnismäßig.

287 $1.400 / (10.587 + 1.709,6 + 1.400) \times 100\% = \text{rd. } 10,2\%$.

288 $1.550 / (10.587 + 1.709,6 + 1.550) \times 100\% = \text{rd. } 11,2\%$.

289 Vgl. Layland, R.: (Fn. 238), S. 6; <http://www.igamingbusiness.com/remote-gambling-regulation-what-causes-black-markets-and-how-they-can-be-prevented> [2016-03-22].

290 $1.475 / (10.587 + 1.709,6 + 1.475) \times 100\% = \text{rd. } 10,7\%$.

291 Exakt: $13.771,6 \text{ Mio. €} / (2.915,65 \text{ Mrd. €} \times 1.000) \times 100\% = 0,47\% = 4,7\text{‰}$; <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/> [2016-02-29].

292 Gerundet.

293 Gerundet.

294 $1.709,6 \text{ Mio. €} (\text{Graumarkt insgesamt}) \text{ minus } 264,5 \text{ Mio. €} (\text{Sportwetten stationär})$.

295 Hier wurde die gleiche Relation angenommen wie in Tab. 14: $815,6 / 1.429,4 \times 1.475 = 841,6 \text{ Mio. €}$.

296 Hier wurde die gleiche Relation angenommen wie in Tab. 14: $613,8 / 1.429,4 \times 1.475 = 633,4 \text{ Mio. €}$.

297 Online-Glücksspiele machen rd. 15,4% des gesamten Marktes aus. Grauer Markt online: $1.445,1 \text{ Mio. €}$. Schwarzer Markt online: $633,4 \text{ Mio. €}$. In Summe $2.078,5 \text{ Mio. €}$. $2.078,5 \text{ Mio. €} / 13.771,6 \text{ Mio. €} \times 100\% = 15,1\%$. Das Marktvolumen des Onlinevertriebs von regulierten Angeboten (weißer Markt) ist vernachlässigbar.

298 Genau: $23,1\%$ ($12,4\% + 10,7\%$).

299 Vgl. EU-Kommission: (Fn. 9), S. 5.

300 BZgA: Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland – Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends, Köln, 2016; <http://www.bzg.a.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/gluecksspiel/> [2016-03-23].

301 Vgl. TNS Emnid: Spielen mit und um Geld in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsuntersuchung – Sonderauswertung: pathologisches Spielverhalten, 2011; <http://www.vdai.de/spielverhalten/emnid-2011-ergebnisse.pdf> [2016-04-30].

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 TÜVs 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 1.7.2017 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 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.“³⁰²

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 Glücksänderungsspielstaatsvertrag 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.

Management Summary

In 2014 the revenue on the German gambling and gaming market covered approximately EUR 13.8 bn. The non-regulated market (grey market and black market) shared more than 23 % of the entire market. More than two thirds of the grey market could be transferred to the regulated market immediately assumed that a numerically limited licensing for sports betting, online poker and online casino games, how it is designated for distributing the licensing for sport betting currently, would be omitted.

A reduction of regulated commercial games and gambling services as it is intended for commercial services in gambling halls from July 1st, 2017 could generate a significant growth of the non-regulated market, especially of the black market. This would contradict the principal objectives of the currently valid German Interstate Treaty on Gambling (Erster GlüÄndStV – GlüStV 2012), particularly § 1 sentence 1 no. 2 GlüStV 2012 (prevention of black markets). Migration particularly in favor of substitutes existing in the black market contains the risk that the main objectives of the GlüStV 2012, especially of § 1 sentence 1 no. 2 GlüStV 2012 (prevention of black markets) and in follow also § 1 sentence 1 no. 3 GlüStV 2012 (protection of minors and players) and § 1 sentence 1 no. 4 GlüStV 2012 (defense of follow and trace crime), could be violated in a much greater extent than it already exists today.

The German Interstate Treaty on Gambling and its principal objects can only succeed if the commercial gaming and gambling in Germany would take place much more at the regulated field. Therefore state regulation has to focus on (a) not to reduce existing offers of already regulated commercial games and gambling services and (b) a much more stronger and efficient integration of the non-regulated market into the regulated area.

³⁰² EU-Kommission: (Fn. 9), S. 5.

Kontaktdaten

Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren
Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten
Grantham-Allee 2-8
53757 Sankt Augustin, Germany

International Center for Gambling and Gaming Research
504 West 110th Street
New York, NY 10025, U.S.A.

www.forschung-gluecksspiel.de
mail@forschung-gluecksspiel.de



Prof. Dr. rer. pol. Franz W. Peren, Ph.D., Studium und Promotion an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Oberregierungsrat im Bundesministerium für Wirtschaft a.D. Seit 1993 Professor der Betriebswirtschaftslehre. Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirates des Forschungsinstitutes für Glücksspiel und Wetten in Sankt Augustin und Mitglied des wissenschaftlichen Direktoriums des International Center for Gambling and Gaming Research in New York, U.S.A.



Prof. Dr. rer. pol. *Reiner Clement*, Studium und Promotion an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Paderborn. Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft a.D. Seit 1996 Professor der Volkswirtschaftslehre, insbesondere Innovationsökonomie. Mitglied des wissenschaftlichen Beirates des Forschungsinstitutes für Glücksspiel und Wetten in Sankt Augustin und im Zentrum für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Bonn.