

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein
Prof. Dr. Jörg Ennuschat
Prof. Dr. Ulrich Haltern LL.M.
RA Dr. Manfred Hecker
Prof. Dr. Christian Koenig LL.M.

Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

- Prof. Dr. Jörg Ennuschat*
77 **Editorial: Rechtssichere Erteilung von Glücksspielkonzessionen – gar nicht so einfach ...**
- Prof. Dr. Jörg Ennuschat*
78 **Zur Vergabe von Spielbankenkonzessionen**
- Prof. Dr. Chen-Jung Chan*
84 **Regelungsdefizite oder Anwendungsprobleme?**
- Prof. Dr. Jens M. Schmittmann*
92 **Update: Besteuerung von Umsätzen und Gewinnen aus Glücks- und Geschicklichkeitsspielen 2013/2014**
- Dr. Dario Buchholz und Dr. Markus Rübenstahl*
97 **Der unvermeidbare Verbotsirrtum des Glücksspielveranstalters**
- Dr. Urs Scherrer und Dr. Rafael Brägger*
103 **Geldspielmarkt Schweiz: Eine Gesamtkodifikation im Fokus**
- Martin Reeckmann*
106 **Illegales Glücksspiel – Forschungs- und Handlungsbedarf**
- Dr. Ingo Fiedler und Prof. Dr. Michael Adams*
111 **Anmerkungen zur Goldmedia Studie**
- Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren*
113 **International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens zur nationalen Evaluierung des Ersten GlüÄndStV**
- Johannes Güldner und Michael Schramm*
118 **3. Symposium zum Glücksspielrecht 2015**
- 121 **Stellungnahme des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) vom 16.1.2015**
- 147 **Online-Teilnahme an Black Jack eines in Deutschland nicht zugelassenen Glücksspielanbieters ist strafbar**
AG München, Urt. v. 26.9.2014 – 1115 Cs 254 Js 176411/13
Anmerkung von Claus Hambach und Dr. Bernd Berberich
- 150 **Strafbarkeit von Online-Glücksspiel nach aktueller Rechtslage**

Martin Reeckmann, Berlin*

Illegales Glücksspiel – Forschungs- und Handlungsbedarf

I. Einleitung

Das illegale Glücksspiel soll – auch, aber nicht nur – aus Gründen des Verbraucherschutzes bekämpft und die dortige Spielnachfrage hin zu legalen und beaufsichtigten Glücksspielen kanalisiert werden. Die Kanalisierung ist gemäß § 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV ein erklärtes Regulierungsziel und als solches überwiegend akzeptiert. Strittig ist allerdings unverändert der beste Weg der Kanalisierung. In der Diskussion hierzu fällt auf, dass eine Begriffsbestimmung und klare Angaben zu Art und Ausmaß des illegalen Glücksspiels bislang fehlen. Der vorliegende Aufsatz gibt Hinweise zur Annäherung an eine evidenzbasierte Erfassung des Phänomens „illegales Glücksspiel“.

II. Begriff des illegalen Glücksspiels – Schwarzmarkt

Der Begriff des illegalen Glücksspiels ist in der Fachliteratur wie auch in Öffentlichkeit und Politik etabliert, wird aber teilweise unscharf gebraucht, wenn er etwa im selben Atemzuge mit Begriffen wie Geldwäsche oder Organisierte Kriminalität in Verbindung gebracht wird. Teilweise entsteht der Eindruck, dass die Begriffe synonym verwendet werden. Hierin kommt neben einer vielfach anzutreffenden Ungenauigkeit auch eine Wertung zum Ausdruck, wonach das Glücksspiel vor allem als problembehaftet und daher als unerwünscht betrachtet wird. Dabei zeigen Untersuchungen zu den Sozialen Kosten des Glücksspiels, dass dessen negative Auswirkungen überschätzt werden. Die sozialen Kosten des Glücksspiels in Deutschland sind von der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim nach den Standards der World Health Organisation (WHO) für das Jahr 2008 mit insgesamt 326 Mio. Euro ermittelt worden. In den Kosten sind auch die Aufwendungen für den Spielerschutz und für die Glücksspielsuchtprävention enthalten. Die sozialen Kosten, die der Gesellschaft durch den Tabak- und Alkoholkonsum entstehen, liegen bei 20 bis 50 Mrd. Euro beim Tabakkonsum beziehungsweise bei 20 bis 30 Mrd. Euro beim Alkoholkonsum – und sind damit etwa zweihundertmal größer.¹ Die sozialen Kosten des Glücksspiels sind vergleichsweise gering und stehen einem weit höherem gesellschaftlichen Nutzen gegenüber. Glücksspiele sind in der bundesrepublikanischen Gesellschaft auch keineswegs unerwünscht, sondern werden von einem Großteil der Bevölkerung nachgefragt. Dies haben zuletzt die Ergebnisse einer von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) im Jahr 2013 durchgeführten repräsentativen Befragung zur Glücksspielnutzung der 16- bis 65-Jährigen in Deutschland gezeigt: Basierend auf der Erhebung von Verhaltensdaten zu insgesamt 22 verschiedenen Formen des Glücksspiels (einschließlich Zusatzspielen) haben 78,8 Prozent der 16 bis 65-jährigen Bevölkerung Glücksspielerfahrung, also irgendwann im Leben schon einmal an einem Glücksspiel teilgenommen. In den letzten zwölf Monaten vor der Befragung haben 40,2 Prozent mindestens ein Glücksspiel gespielt.² Die im Deutschen Lotto- und Totoblock zusammengeschlossenen Lotterieuunternehmen der deutschen Bundesländer haben im Jahr 2013 insgesamt 903 Mio. Spielaufträge abgewickelt; die Spielbanken in Deutschland verzeichneten im selben Jahr 5,8 Mio. Besuche.³

Der Strafgesetzgeber hat sich – und insoweit unterscheidet sich die deutsche Rechtsordnung kaum von der in anderen Staaten in Europa und der übrigen entwickelten Welt – eines moralisierenden Werturteils enthalten, indem er sich gegen eine prohibitive Lösung, also ein Totalverbot, und stattdessen für ein strafbewehrtes Verbot mit Befreiungsvorbehalt entschieden hat. Dies kommt in der Vorschrift des § 284 Abs. 1 StGB zum Ausdruck, wonach mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft wird, wer ohne behördliche Erlaubnis öffentliche Glücksspiele veranstaltet, hält oder die Einrichtungen hierzu bereithält. Damit besteht bundesrechtlich eine strafbewehrte Erlaubnispflicht, die durch Vorschriften des Landesrechts ergänzt wird. Im Landesrecht, aber auch im Bundesrecht, finden sich die Vorschriften zur Beantwortung der Frage, unter welchen Voraussetzungen Erlaubnisse zum Anbieten von Glücksspielen erteilt werden können. Das wichtigste Regelwerk ist in diesem Zusammenhang der Glücksspielstaatsvertrag der Bundesländer, der ebenfalls eine Erlaubnispflicht beinhaltet (§ 4 Abs. 1 GlüStV).

Bei genauer Betrachtung ergibt sich, dass das Anbieten von Glücksspielen ohne eine hierfür zuvor erteilte Erlaubnis nicht nur strafbar nach § 284 Abs. 1 StGB ist, sondern begrifflich auch exakt das unerlaubte Glücksspiel darstellt, das gemeinhin als illegales Glücksspiel bezeichnet wird. Illegales Glücksspiel ist mithin nicht mehr und nicht weniger als das Anbieten von Glücksspielen ohne eine dafür erteilte Erlaubnis durch die zuständige Behörde.⁴

Der vorgenannte Erlaubnisvorbehalt ist – neben der Begrenzung des Glücksspiels und der Vorgabe eines strengen Anforderungsprofils für die Erteilung der behördlichen Erlaubnis – zentraler Baustein der Glücksspielregulierung. Die Ziele der Regulierung sind in dem im Juli 2012 in Kraft getretenen neuen Glücksspielstaatsvertrag näher bestimmt. § 1 S. 1 GlüStV benennt mehrere ausdrücklich als gleichrangig bezeichnete Regelungsziele, von denen einige kriminalpräventiven Charakter haben. Regelungsziel ist danach unter anderem,

- durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücks-

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 Zu den sozialen Kosten des Glücksspiels: Becker, Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland, Peter Lang Verlag, Frankfurt a. M. 2011; Zum Freizeitverhalten in Deutschland: Stöver/Kaul/Kauffmann, Freizeit- und Glücksspielverhalten Jugendlicher und junger Erwachsener, Lambertus-Verlag, Freiburg i. Br. 2014.

2 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2013, Ergebnisbericht, Köln Februar 2014.

3 Medien-Information des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) vom 6.1.2014; Angaben des Bundesverbandes privater Spielbanken in Deutschland e. V. (BupriS), abgerufen am 30.10.2014 unter <http://bupris.de/fakten/daten/>.

4 Vgl. VG München, 8.5.2007 – M 22 S 07.900: „Der Begriff des ‚illegalen Glücksspiels‘ im streitgegenständlichen Bescheid ist ebenso bestimmbar wie in der Strafvorschrift des § 284 StGB selbst oder in den Vorschriften des – das staatliche Spielbankenmonopol für Glücksspiele begründenden – Gesetzes über Spielbanken im Freistaat Bayern (SpielbG) [...]“.

- spielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken (Nummer 2),
- sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden (Nummer 4) und
 - Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen (Nummer 5).

Zur Erreichung der vorgenannten Ziele sind nach § 1 S. 2 GlüStV differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.

III. Abgrenzung zu anderen Fallgruppen

Die drei vorgenannten Regelungsziele können ungeachtet ihrer Gleichrangigkeit begrifflich voneinander abgegrenzt werden:

Das erstgenannte Regelungsziel in Nummer 2 betrifft expressis verbis das nicht erlaubte – ergo: unerlaubte – Glücksspiel, das zugleich mit dem Begriff des Schwarzmarkts gleichsetzend verknüpft wird. Dies entspricht dem oben genannten Begriff des unerlaubten Glücksspiels im strafrechtlichen Sinne.

Das zweitgenannte Regelungsziel in Nummer 4 betrifft nicht das unerlaubte Glücksspiel, sondern vielmehr die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität. Letztere soll abgewehrt werden, was regulatorisch nur bei erlaubten Glücksspielen durch entsprechende Auflagen möglich ist. Zu diesem Zweck können die Erlaubnisse mit Auflagen verbunden werden, die der Folge- und Begleitkriminalität entgegenwirken sollen. Entsprechendes gilt für das drittgenannte Regulierungsziel, das Wettkampfmanipulationen im Sport zum Gegenstand hat.

Hinzuweisen ist ferner auf das Phänomen der Geldwäsche, das vielfach mit Glücksspiel in Verbindung gebracht wird. Dies mag mit historischen Bezügen⁵ sowie damit zusammenhängen, dass unerlaubtes Glücksspiel bei gewerbsmäßiger oder bandenmäßiger Begehung eine mögliche Vortat der Geldwäsche ist (§ 261 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 Buchst. a StGB). Umgekehrt scheidet aber unerlaubtes Glücksspiel als ein taugliches Mittel zur Geldwäsche aus, da letztere nur in Verbindung mit erlaubtem Glücksspiel möglich ist. Ohne einen konzessionierten Glücksspielanbieter wäre nämlich das von den Tätern angestrebte Ziel der Deklaration einer legalen Herkunft der betreffenden Gelder nicht erreichbar. Eine ganz andere Frage ist, ob legale Glücksspielangebote bei der Geldwäsche eine Rolle spielen – was in Deutschland nicht der Fall ist. So ist etwa der Bundesregierung im Bereich des gewerblichen Automatenspiels kein einziger Fall einer Anklageerhebung oder gar Verurteilung wegen Geldwäsche (§ 261 StGB) in Verbindung mit dem behördlich erlaubten Glücksspiel bekannt.⁶ Auch die wenigen Verdachtsmeldungen der Spielbanken nach § 11 GwG⁷ enden regelmäßig mit einer Einstellung der hierdurch ausgelösten Ermittlungsverfahren.

Schließlich liegt auch dann kein unerlaubtes Glücksspiel vor, wenn Verstöße gegen Auflagen der behördlichen Erlaubnis oder sonstige Rechtspflichten des Glücksspielanbieters vorliegen.⁸ Unerlaubtes Glücksspiel würde nur vorliegen, wenn eine einmal erteilte Erlaubnis als nichtig (§ 44 VwVfG)⁹ angesehen werden muss oder von der zuständigen

Behörde zurückgenommen oder widerrufen wird (§§ 48, 49 VwVfG).¹⁰ Im Bereich des gewerblichen Automatenspiels, das auf bundesrechtlicher Ebene durch die Vorschriften der §§ 33 c ff. GewO und der Spielverordnung (SpielV) geregelt ist, kann allerdings ein durch behördliche Bauartzulassung eines Geldspielgerätes ursprünglich erlaubtes Glücksspiel durch Abweichungen von der Bauartzulassung zu einer Strafbarkeit nach § 284 StGB führen.¹¹ Gleiches gilt für Fälle, in denen zulässige Geschicklichkeits- oder Unterhaltungsspiele zu Glücksspielen umfunktioniert werden.¹²

Eine Abgrenzung zum illegalen Glücksspiel wird ferner vertreten bei Fallgestaltungen, bei den die Erlaubnispflicht aus Gründen des europäischen Unionsrechts umstritten ist. Hier wird von der EU-Kommission von einem Graumarkt gesprochen. Die EU-Kommission bezeichnet solche Märkte als Graumarkt, auf denen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten ordnungsgemäß zugelassene Anbieter in einem anderen Mitgliedstaat Online-Gewinnspielsdienste anbieten, ohne jedoch gemäß den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften eine Erlaubnis dafür erhalten zu haben. Von illegalen beziehungsweise schwarzen Märkten spricht die EU-Kommission dagegen bei Märkten, auf denen Online-Gewinnspielsdienste von überhaupt nicht zugelassenen Veranstaltern angeboten werden.¹³ Aus der Sicht der nationalen Gesetzgebung in Deutschland ist diese Differenzierung nur bedingt brauchbar, da es auch bei Glücksspielangeboten des Graumarkts an der Erlaubnis der zuständigen (deutschen) Behörde fehlt. Von Interesse ist die von der EU-Kommission vorgenommene Differenzierung allerdings dann, wenn die Erlaubnispflicht aus unionsrechtswidrigen Gründen nicht erfüllt werden kann.¹⁴

Im Übrigen besteht in der Europäischen Union kein harmonisiertes Gemeinschaftsrecht zum Glücksspiel und folglich auch kein einheitlicher Begriff des illegalen Glücksspiels. Ebenso wenig haben die Mitgliedstaaten der EU eine ge-

- 5 *Bongard*, Wirtschaftsfaktor Geldwäsche – Analyse und Bekämpfung, 2001, S. 3; *Quedenfeld*, in: *Quedenfeld, Bekämpfung der Geldwäsche und Wirtschaftskriminalität* – Handbuch, 3. Aufl. 2013, Rn. 8.
- 6 Zur Geldwäsche beim gewerblichen Automatenspiel s. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tempel, Korte, Jelpke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucks. 18/2761 vom 8.10.2014, Nr. 10.
- 7 Bundeskriminalamt, Financial Intelligence Unit (FIU), Jahresbericht 2013, S. 12.
- 8 BGH, 25.4.1967 – VII ZR 1/65, BGHZ 47, 393; *Odenthal*, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht*, Berlin 2008, § 20 Rn. 10.
- 9 OVG NRW, 26.9.1975 – IV A 464/72, DVBl. 1976, 395: Erteilung einer Spielbankerlaubnis durch Gemeinde ist nichtig.
- 10 BeckOK StGB/Beckemper StGB § 284 Rn. 27–28.
- 11 *Dürr*, Änderungsbedarf der Spielverordnung, *GewArch* 2011, 142 [148]; *Odenthal*, Gewinnabschöpfung und illegales Glücksspiel, *NStZ* 2006, 14 [16]; *Schönleiter/Stenger*, Frühjahrssitzung 2007 des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“, *GewArch* 2007, 320.
- 12 Antwort der Landesregierung Baden-Württemberg vom 19.6.2012 auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, Landtags-Drucks. 15/1707 vom 11.5.2012, S. 4; *Reeckmann*, Zur Zulässigkeit des Pokerspiels außerhalb konzessionierter Spielbanken (zugleich Anmerkung zu VG Neustadt a.d.W., 9.7.2008 – 5 L 592/08.NW, *ZfWG* 2008, 296.
- 13 EU-Kommission, Grünbuch „Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt“, 24.3.2011, KOM(2011) 128, S. 3 FN 3; Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 S. 1 GWB – 2010/2011 – 30.6.2012, S. 59 FN 1.
- 14 Vgl. aus der zahlreichen Rechtsprechung nur: EuGH, 8.9.2010 – C-409/06 (Winner-Wetten), *ZfWG* 2010, 407, unionswidriges Recht nicht übergangsweise anwendbar, zur Kohärenzproblematik in Deutschland; EuGH, 8.9.2010 – C-409/06 (Winner-Wetten), *ZfWG* 2010, 407), C-46/08 (Carmen Media, *ZfWG* 2010, 344), C-316/07 (Stoß, *ZfWG* 2010, 332); zur Kohärenzproblematik in Deutschland; Siehe ferner BVerwG, 24.11.2010 – 8 C 13.09 (*ZfWG* 2011, 96), 8 C 14.09 (*ZfWG* 2011, 108), 8 C 15.09: Staatliches Sportwettenmonopol nur bei konsistenter Bekämpfung von Suchtgefahren zulässig.

meinsame Definition des illegalen Glücksspiels vereinbart. Gegenwärtig wird wegen des Fehlens einer gemeinsamen Definition solches Glücksspiel, das ohne Lizenz oder ohne Beachtung der geltenden Gesetze des jeweiligen Landes betrieben wird, als rechtswidrig angesehen. Glücksspielanbieter sind daher nach den nationalen Gesetzen der Länder, in denen sie Glücksspiele anbieten, haftbar. Allerdings müssen diese nationalen Gesetze wiederum mit den Grundsätzen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) übereinstimmen.¹⁵

IV. Ausmaß und Charakter des illegalen Glücksspiels

Zum Umfang des illegalen Glücksspiels liegen keine exakten Zahlen vor. Dies gilt sowohl für Daten der Kriminalstatistik als auch für Wirtschaftsdaten.

Hinsichtlich der Wirtschaftsdaten kann dies nicht verwundern, da unerlaubt tätige Glücksspielanbieter keine Zahlen zu ihrer Geschäftstätigkeit veröffentlichen. Die gilt jedenfalls für den Schwarzmarkt, während für den Graumarkt zumindest teilweise Geschäftszahlen verfügbar sind, auf deren Basis Schätzungen beziehungsweise Hochrechnungen vorgenommen werden. Aus der Perspektive der oben genannten Regelungsziele des Glücksspielstaatsvertrages der Bundesländer kommt es auf die Gewährleistung einer effizienten Aufsicht zur Gewährleistung von Spielerschutz und manipulationsfreien Glücksspielen an – die von der Glücksspielaufsicht in Deutschland auch im Bereich des Graumarkts nicht gegeben ist. Aus dieser Sicht ist bei der Diskussion des Umfangs des illegalen Glücksspiels daher auch der Graumarkt einzubeziehen.

Verfügbar ist eine bereits sieben Jahre alte volkswirtschaftliche Analyse des legalen beziehungsweise illegalen Marktes für Glücksspiel in Deutschland.¹⁶ Dort wurde für die Segmente Oddset, stationäre Sportwettenvermittlung, Sportwetten im Internet, Selbstbedienungswettautomaten, Pferdewetten, Geldspielgeräte (in Spielhallen und Gaststätten) und Spielbanken ein legaler Umsatz von 22,9 Mrd. Euro für 2007 ermittelt. Der illegale Sektor in all diesen Bereichen erreichte ein Volumen von 8,0 Mrd. Euro im Jahr 2007. In den Ergebnissen dieser Studie sind allerdings die Märkte für Lotterien sowie für klassische Casinospiele (Tischspiel) nicht enthalten. Weitere Schwächen der Studie liegen in der Methodik begründet, die Meinungen erfragt und Schätzungen im Wege von Delphi-Befragungen generiert hat.

Die Bundesländer haben in einem 2010 erstellten Bericht zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags in Deutschland die Bruttospielerträge des illegalen Glücksspielmarkts auf seinerzeit rund 600 Mio. Euro geschätzt. Bruttospielerträge sind nicht mit Umsätzen zu verwechseln: Umsätze aus Glücksspielen sind die Summe aller von den Spielern getätigten Spieleinsätze; Bruttospielerträge sind die Salden aus den Spieleinsätzen über die an die Spieler ausgeschütteten Spielgewinne. Hinsichtlich des illegalen Sportwettenmarkts wurde ein Umsatz von mindestens 2,7 Mrd. Euro (1,1 Mrd. Euro terrestrisch, 1,6 Mrd. Euro Internet) zugrunde gelegt, was bei den üblichen Gewinnausschüttungsquoten einem Bruttospielertrag von rund 350 Mio. Euro entsprach. Hinsichtlich der übrigen Bereiche sind die Bundesländer davon ausgegangen, dass Sportwetten rund 60 Prozent und die übrigen Glücksspielsegmente einen Anteil von rund 40 Prozent auf sich vereinen, so dass sich für diese Glücksspielsegmente (Online-Casinospiele, Online-Poker, Online-Lotterien und sonstige Online-Glücksspiele) ein Bruttospielertragsvolumen von knapp 250 Mio. Euro erge-

ben hat.¹⁷ Auf dieser Datenbasis der Bundesländer hat das Umsatzvolumen des illegalen Glücksspielmarkts bereits 2009 ca. 4,5 Mrd. Euro betragen. Der bereits sieben Jahre alte Bericht der Bundesländer stellt denn auch ernüchternd fest, dass sich neben dem legalen Spielbereich (Lotterien und Wetten nach dem Glücksspielstaatsvertrag, Spielbankenangebot nach den jeweiligen Spielbankengesetzen sowie gewerbliches Spiel nach der Gewerbeverordnung/Spielverordnung) ein erheblicher illegaler Glücksspielmarkt etabliert hat. Illegale Glücksspiele werden vor allem im Bereich unerlaubter Sportwetten sowie im Bereich von Casinospiele und Poker veranstaltet, vertrieben oder vermittelt. Der Lotteriebereich ist in weit geringerem Maße von illegalen Angeboten betroffen. Dem Spieler werden illegale Glücksspielangebote überwiegend über das Internet (Sportwetten, Casinospiele, Poker, Lotterien) und Wettbuden (Sportwetten) zugänglich gemacht. Es muss davon ausgegangen werden, dass illegale Poker- und Casinospiele vor allem im Internet stattfinden.¹⁸

Nach jüngeren Erkenntnissen der Landesregierung Baden-Württemberg wurden im Jahr 2009 in Deutschland rund 24,9 Mrd. Euro mit legalen Glücksspiel umgesetzt und rund 4,2 Mrd. Euro mit illegalen Glücksspielen. Der jeweilige Bruttospielertrag betrug beim legalen Spiel 8,85 Mrd. Euro und beim illegalen Glücksspiel 816 Mio. Euro.¹⁹ In diesen Angaben war freilich das verbreitete Pokerspiel nicht berücksichtigt, obwohl nach Kenntnis derselben Landesregierung Karten- oder Würfelspiele eine erhebliche Rolle in der Strafverfolgungspraxis der Staatsanwaltschaften spielen und dabei in den letzten Jahren dem Pokerspiel zunehmende Bedeutung zugekommen ist.²⁰

Neue Zahlen zum Ausmaß des illegalen Glücksspielmarkts liegen den Bundesländern im Rahmen der nicht öffentlich durchgeführten Evaluierung des geltenden Glücksspielstaatsvertrages vor. Nach § 32 GlüStV muss im Sommer 2017 ein zusammenfassender Bericht der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder vorliegen. Parallel zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags soll ein Bericht über die Entwicklung des Glücksspielwesens in den Mitgliedstaaten der EU vorgelegt werden. Hiermit ist die AG „Zukunft des Lotteriemonopols“ der Chefs der Staatskanzleien beauftragt worden. In diesem Zusammenhang haben die Chefs der Staatskanzleien das gegenwärtige Vorsitzland Baden-Württemberg beauftragt, eine Studie zur Entwicklung der legalen Glücksspielmärkte in ausgesuchten Ländern zu vergeben. Die der Goldmedia GmbH Strategy Consulting anvertraute Studie soll die 2009 vom Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung (Lausanne) vorgelegte vergleichende Analyse des Glücksspielwesens²¹ hinsichtlich des dortigen wirtschaftswissenschaftlichen Teils fortschreiben.²² Die

15 Council of the European Union, Legal framework for gambling and betting in the Member States of the European Union – Presidency Progress Report, 11.5.2010, 9495/10.

16 *Schneider/Maurhart*, Volkswirtschaftliche Analyse des legalen/illegalen Marktes für Glücksspiel in Deutschland, Executive Summary von der Langfassung der Studie, 12.10.2007.

17 Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Bericht zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags, Endfassung 1.9.2010, S. 91.

18 Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Bericht zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags, Endfassung 1.9.2010, S. 87 ff.

19 Antwort der Landesregierung Baden-Württemberg v. 19.6.2012 auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, Landtags-Drucks. 15/1707 v. 11.5.2012, S. 6.

20 Antwort der Landesregierung Baden-Württemberg vom 19.6.2012 auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, Landtags-Drucks. 15/1707 vom 11.5.2012, S. 4.

21 Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (Lausanne): International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, 31.7.2009.

Frage, welche Regulierungsmodelle am effektivsten sind, um illegale Glücksspielangebote zu verhindern oder wenigstens zu vermindern, konnte das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung allerdings bereits 2009 nicht beantworten.²³

Ferner wurde die MECN GmbH mit der Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarkts im Internet beauftragt. Der Auftrag soll den legalen Markt (Lotterien und Wetten, in Schleswig-Holstein auch Poker und Casinos) ebenso wie den illegalen Markt (Lotterien, Wetten, Poker, Casinos) abdecken mit Schwerpunkt auf der Beobachtung des Schwarzmarkts.²⁴ Der von MECN im Juli 2014 erstellte Zwischenbericht formuliert als Leitergebnis, dass der GlüStV ohne relevante Auswirkung bleibt. Danach hat der GlüStV seit Inkrafttreten nicht zu einer relevanten Veränderung des Internet-Glücksspielmarktes in Deutschland geführt. Weder haben die Internetanbieter ihr Angebot eingeschränkt noch Regelungen des GlüStV umgesetzt. Ebenso wenig haben Anbieter den deutschen Markt verlassen.²⁵ MECN ermittelt für 2013 einen Umsatz bei Internet-Casinos in von ca. 17 Mrd. Euro und beziffert den Bruttospielertrag für 2013 mit 690 Mio. Euro. Der Internet-CasinoMarkt soll in den beiden letzten Jahren um ca. 80 bis 90 Prozent gewachsen sein. Seit August 2013 hat sich die Zahl deutschsprachiger Casino-Webseiten um knapp 23 Prozent erhöht. Reduziert hat sich demgegenüber der Internet-Pokermarkt, nachdem weltweit eine allgemeine „Pokerermüdung“ zu beobachten ist.²⁶ Die Länder haben die von MECN präsentierten Zahlen in ihrem Bericht vom Oktober 2014 nicht aufgegriffen und lediglich formuliert, dass im Markt für Online-Casinospiele nach erster Einschätzung eine erhebliche Steigerung der Bruttospielerträge zu beobachten sei und diesem Segment künftig besonderes Augenmerk gelten müsse.²⁷ Es fällt auf, dass die Länder den Berichtsteil zum unerlaubten Glücksspiel im Internet bemerkenswert knapp halten und kaum Zahlen nennen. Dies hat zu einer – freilich ebenfalls nicht nachvollziehbar aufbereiteten – zusammenschauenden Betrachtung eingeladen, bei der die Umsätze des deutschen regulierten und nichtregulierten Glücksspielmarkts für 2013 auf über 70 Mrd. Euro taxiert werden, davon 48,1 Mrd. Euro (68 Prozent) in regulierten Märkten und 22 Mrd. Euro (32 Prozent) in unregulierten Märkten.²⁸

Soweit sich jüngere Lageberichte des Bundeskriminalamts mit illegalem Glücksspiel befassen, wird lediglich die organisierte Kriminalität im Zusammenhang mit dem Nachtleben, dem dort auch das Glücksspiel zugerechnet wird, mit sehr geringen Fallzahlen in 2005 und 2009 behandelt.²⁹ Erwartungsgemäß gibt auch die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) keinen Aufschluss über den Problemmumfang. Im Berichtsjahr 2013 wurden 1.079 Verfahren betreffend die Vorschriften des § 284 StGB (Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels), des § 285 StGB (Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel) und des § 287 StGB (Unerlaubte Veranstaltung einer Lotterie oder einer Ausspielung) erfasst. Das waren zwar 66,5 Prozent mehr als im Vorjahr. Allerdings besagt dies nichts über den Charakter der betreffenden Glücksspielangebote, da nicht deutlich wird, ob klassische Sachverhalte einer kriminellen Szene (z. B. Poker oder Roulette im Hinterzimmer getarnter Einrichtungen) oder offen zutage liegende Glücksspielanbieter mit lediglich ungeklärtem Erlaubnisstatus (z. B. im EU-Ausland erlaubte Internet-Casinospiele mit Verfügbarkeit in Deutschland) betroffen sind. Für letzteres spricht die hohe Aufklärungsrate von 97,6 Prozent, die darauf hindeutet, dass der Sachverhalt regelmäßig offen zutage liegt, während die rechtliche Bewertung hinsichtlich des Fehlens bzw. Vorliegens

einer behördlichen Erlaubnis Probleme bereitet. Erkennbar ist zudem, dass Lotterien mit nur 2 von 1.079 Fällen praktisch nicht Gegenstand von Ermittlungsverfahren sind; dies immerhin entspricht der schon 2010 im Evaluierungsbericht der Bundesländer getätigten Aussage, dass Lotterien im Schwarzmarkt bedeutungslos sind. Im Übrigen betrifft knapp die Hälfte der Verfahren nicht die Veranstalter, sondern die Teilnehmer an nicht erlaubten Glücksspielen.³⁰ Insgesamt müssen die sehr geringen Fallzahlen als unbrauchbare Datenbasis zur Erfassung und Bewertung des illegalen Glücksspiels bewertet werden, wenn man etwa nur die knapp 350.000 Spieler aus Deutschland dagegenhält, die unerlaubte Pokerangebote im Internet nutzen.³¹ Die geringe Datenbasis der PKS dürfte auch auf das Anzeigeverhalten der Internetnutzer zurückzuführen sein, die zumeist die Grenzziehung zwischen erlaubnisfreiem Spiel und erlaubnispflichtigem Glücksspiel und bei letzterem zwischen legalen und unerlaubten Internetglücksspielangeboten kaum erkennen können.

Zu erwähnen ist schließlich der Befund der jüngsten Erhebung des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. zur Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland.³² Danach ist als Folge der von den Bundesländern in den Jahren 2011 und 2012 in Kraft gesetzten Spielhallengesetzgebung erstmals eine deutliche Abbremsung der mehrjährigen Expansion des Spielhallenmarktes, deren Ursachen in der Novellierung der Spielverordnung (SpielV) von 2006 zu sehen sind, zu verzeichnen. Im Gegenzug ist allerdings nach jahrelangen Rückgängen ein Zuwachs der Spielgeräte in der Gastronomie um 3,1 Prozent festzustellen. Der zentrale Grund für diese Marktsteigerung ist nach Einschätzung des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. die Geburt eines neuen Spektrums der erlaubnisfreien Gastronomie, die als „Spielcafés“, „Teestuben“, „Sportbistros“ etc. im Ortsbild anzutreffen sind. Das Erscheinen dieser Café-Casinos, die durch Aufteilung von

22 Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Glücksspielstaatsvertrag – Bericht der Landesregierung (Ministerium für Inneres und Kommunales) zum Sachstand der Evaluierung, 26.8.2014, Landtags-Drucks. 16/2145.

23 Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (Lausanne): International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, 31.7.2009, S. 11.

24 Siehe FN 22.

25 MECN, Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarktes für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach § 32 GlüStV, Juli 2014, S. 4, 35.

26 MECN, Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarktes für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach § 32 GlüStV, Juli 2014, S. 5, 20, 25. Die Validität einiger von MECN angegebener Daten ist freilich kaum nachvollziehbar.

27 Zwischenbericht der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder und der länderoffenen CdS-Arbeitsgruppe „Zukunft des Lotteriemonopols“ zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages vom 15.12.2011, Stand: 2.10.2014, S. 16.

28 Der Spiegel, Heft 49/2014 vom 1.12.2014, S. 16; NDR, Glücksspiel-Verbot im Internet vor dem Aus? 10.12.2014.

29 Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2005 – Pressefreie Kurzfassung –, Juli 2006, S. 22; Bundeskriminalamt, Organisierte Kriminalität Bundeslagebild 2009 – Pressefreie Kurzfassung –, S. 24.

30 Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) Bundesrepublik Deutschland, Jahrbuch 2013; Antwort der Landesregierung Baden-Württemberg v. 19.6.2012 auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, Landtags-Drucks. 15/1707 vom 11.5.2012, S. 10; Siehe z. B. AG München, 26.9.2014 – 1115 Cs 254 Js 176411/13, ZfWG 2015, S. 147.

31 Vgl. Fiedler/Wilcke, Der deutsche Markt für Onlinepoker: Umfang und Spielverhalten, ZfWG 2011, 243 (244), mit freilich angreifbaren Methoden der Datenerhebung und -hochrechnung.

32 Trümper/Heimann (Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V.), Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, Stand: 1.1.2014, 12. Aufl. September 2014, S. 16.

Gewerbeflächen in mehrere vermeintlich erlaubnisfreie Gaststätten die Spielhallengesetzgebung zu umgehen suchen, galt bislang als Berliner Phänomen, ist aber inzwischen in vielen Städten und Ballungsräumen und dort vornehmlich in Stadtvierteln mit einem erhöhten Anteil von Bürgern mit Migrationshintergrund anzutreffen.

Neben dem zuvor behandelten Umfang des illegalen Glücksspiels wäre auch nach der Korrelation zwischen dem Umfang des unerlaubten Glücksspiels (Produkte, Vertrieb, Umsätze) zum Kanalisierungseffekt zu fragen. Umgekehrt ist auch ein Zusammenhang von erlaubten Glücksspielen und Kanalisierung bislang nicht untersucht worden. Die Behandlung dieser Fragen wäre nach der Bereitstellung valider Daten Neuland; bislang liegen hierzu keine evidenzbasierten Arbeiten vor.

V. Bekämpfung des illegalen Glücksspiels

Wenngleich das Ausmaß des Schwarzmarkts nicht genau bestimmbar ist, muss jedoch von einem beträchtlichen Umfang des Problems gesprochen werden. Damit stellt sich die Frage, welche Anstrengungen die staatlichen Behörden zur Bekämpfung des unerlaubten Glücksspiels unternehmen. Diese Frage ist aus zwei Gründen geboten: Erstens ist die Durchsetzung der Rechtsordnung eine Voraussetzung ihrer Akzeptanz. Zweitens werden die Anstrengungen der Anbieter erlaubter Glücksspiele beim Verbraucherschutz zumindest teilweise entwertet, wenn der unerlaubten Konkurrenz nicht wirksam entgegengetreten wird. Der Befund hierzu stellt sich freilich als wenig erbaulich dar.

Vollzugserfolge der zuständigen Ordnungsbehörden bei der Durchsetzung des Verbots für Internet-Glücksspiel sind bislang kaum zu verzeichnen und werden etwa auf parlamentarische Nachfragen auch eingestanden.³³ Bereits im Jahr 2010 hat der damalige Innenminister des Freistaats Thüringen in einer Konferenz in Brüssel wörtlich erklärt, dass das Internetverbot nicht wirklich funktioniere.³⁴ Im selben Jahr haben Vertreter der Bezirksregierung Düsseldorf von der faktischen Unmöglichkeit der Verwaltungsvollstreckung gegenüber ausländischen Rechtsverstößen und von Umsetzungsproblemen der aufsichtsführenden Behörden gesprochen. Aus dortiger Sicht kann eine Öffnung des Internet für die im Inland erlaubten Glücksspielangebote zur Entspannung der Situation beitragen.³⁵ Die Landesregierung Baden-Württemberg hat im Jahr 2012 auf die Möglichkeit der Strafverfolgungsbehörden hingewiesen, ergänzend zu den strafprozessualen Ermittlungen über den internationalen Rechtshilfeweg Zugriff auf Internetinhalte, die sich auf ausländischen Servern befinden, zu nehmen. Dabei ergeben sich aber in der praktischen Umsetzung Probleme daraus, dass kein einheitliches internationales „Internetrecht“ besteht, das den Staaten einheitliche Maßnahmen ermöglicht. Ferner führt der internationale Rechtshilfeweg im Regelfall zu langen Bearbeitungszeiten, was insbesondere im Bereich der Internetkriminalität erfolgreichen Ermittlungen entgegensteht. Darüber hinaus sind nach deutschem Recht strafrechtlich verbotene Internetinhalte in den Staaten der Serverstandorte nach dem dort maßgeblichen Recht mitunter zulässig und folglich nicht zu verfolgen.³⁶ Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder haben eingeräumt, dass bis Juni 2014 keine Verfahren zur Unterbindung von Zahlungsströmen nach § 9a Abs. 2 S. 2 GlüStV eingeleitet worden sind.³⁷

Im Jahr 2011 hat die EU-Kommission darauf hingewiesen, dass Deutschland trotz Internetverbot für Glücksspiele europaweit nach Großbritannien den zweitgrößten Online-

Glücksspielmarkt aufweist.³⁸ Gegenwärtig sind im Internet für Teilnehmer aus Deutschland mehr als 3.200 Webseiten mit Glücksspielen verfügbar, darunter mehr als 400 Webseiten mit deutschsprachigen Casino-Spielen.³⁹ In keinem einzigen Fall liegt eine bundesweit gültige Erlaubnis zum Anbieten von Glücksspielen in Deutschland vor. Die in Schleswig-Holstein auf Basis des vom 1.1.2012 bis 7.2.2013 geltenden Glücksspielgesetzes erteilten Erlaubnisse für Online-Casinospiele⁴⁰ gelten räumlich nur in diesem Bundesland. In diesem Zusammenhang hat das OVG NRW in einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die Ansicht vertreten, dass das öffentliche Vollzugsinteresse an einem Einschreiten gegen einen einzelnen Anbieter auf Zuruf eines staatlichen Glücksspielunternehmens gering zu gewichten ist, da angesichts der Vielzahl zwischenzeitlich unbehelligt am Markt tätiger Glücksspielveranstalter im Internet die von einem solchen singulären Vorgehen ausgehende Eindämmung bestehender Suchtgefahren nicht gleichermaßen effektiv ist, wie sie es bei einem systematischen und flächendeckenden Einschreiten wäre. Ergänzend hat das OVG NRW angemerkt, dass Vorbereitungen zum Vorgehen gegen die Veranstaltung bzw. Werbung von unerlaubtem Glücksspiel im Internet keine konkreten Maßnahmen darstellen und zudem – was entscheidend sei – noch keine Wirkungen entfalten.⁴¹

Die unübersehbaren Vollzugsdefizite bei der Durchsetzung der Erlaubnispflicht für Glücksspiele hat das Europäische Parlament bereits im September 2013 veranlasst, in einer Resolution zum Online-Glücksspiel die Mitgliedstaaten mit bemerkenswerter Deutlichkeit aufzufordern, gegen illegale Glücksspiele vorzugehen. Neben der Forderung nach einer strengeren Umsetzung der Glücksspielmarktregulierung unterstreicht die EU-Resolution die möglichen negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen von krankhaftem Glücksspielverhalten und sieht größere Suchtrisiken beim Online-Glücksspiel im Internet. Dort bestünden auch Risiken bezüglich der organisierten Kriminalität und Geldwäsche. Da ein hohes Niveau des Gesundheitsschutzes und Verbraucherschutzes anzustreben sei, fordert das EU-Parlament die Mitgliedstaaten ausdrücklich auf, gegen illegale Glücksspiele innerhalb der Mitgliedstaaten vorzugehen und Durchsetzungsmaßnahmen gegen illegale Glücksspielangebote zu treffen.⁴²

33 Antwort des Senats von Berlin auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Esser vom 25.3.2013, Drucks. 17/11638, S. 2.

34 Peter Michael Huber, ehem. Innenminister des Freistaats Thüringen, am 12.10.2010 bei der von der belgischen Ratspräsidentschaft in Brüssel veranstalteten Konferenz „Regulating Gambling: The Role of the Authority“.

35 Büssow/von Schmeling, Die Internetaufsicht über unerlaubtes Glücksspiel – Ein Praxisbericht aus der Sicht einer Ordnungsbehörde, ZfWG 2010, 239.

36 Antwort der Landesregierung Baden-Württemberg v. 19.6.2012 auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, Landtags-Drucks. 15/1707 vom 11.5.2012, S. 8.

37 Zwischenbericht der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder und der länderoffenen CdS-Arbeitsgruppe „Zukunft des Lotteriemonopols“ zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages vom 15.12.2011, Stand: 2.10.2014, S. 7.

38 EU-Kommission, Grünbuch „Online Gewinnspiele im Binnenmarkt“, 24.3.2011, KOM(2011) 128, S. 8.

39 Vgl. die Auflistung der Angebote im Internetportal <http://www.casino-city.com>, Stand v. 30.10.2014.

40 S. hierzu die Informationen des Innenministeriums Schleswig-Holsteins zum Glücksspielwesen unter http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Gluecksspiel/Gluecksspiel_node.html.

41 OVG NRW, 13.11.2014 – 13 B 827/14, ZfWG 2015, 52.

42 EU-Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments v. 10.9.2013 über Online-Glücksspiele im Binnenmarkt (2012/2322(INI)).

VI. Fazit

1. Aus rechtlicher Sicht kann der Begriff des illegalen Glücksspiel als ausreichend geklärt angesehen werden; das illegale Glücksspiel entspricht dem unerlaubten Glücksspiel, für das keine Erlaubnis der zuständigen Behörde vorgelegt werden kann.
2. Auch der Begriff des Graumarkts kann als ausreichend geklärt angesehen werden. Hierzu hat die EU-Kommission Fallgestaltungen berücksichtigt, bei denen der Glücksspielanbieter mit Sitz im Ausland zwar dort, aber nicht im Zielland seiner Angebotstätigkeit über eine entsprechende Erlaubnis verfügt.
3. Die unter 2. angesprochenen Fallgruppen dürften einen großen Teil der in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ausgewiesenen Verfahren wegen Verstoßes gegen die §§ 284, 285 und 287 StGB ausmachen.
4. Die unter 2. angesprochenen Fallgruppen sind jedenfalls dann nicht als illegales Glücksspiel anzusehen, wenn die nationale Rechtslage eine Erlaubniserteilung in unionsrechtswidriger Weise ausschließt.
5. Der Umfang des illegalen Glücksspiels ist bislang nicht ausreichend erforscht. Es fehlen nachvollziehbare und belastbare Daten zum Ausmaß des schwarzen Internet-Casinomarkts. Die Untersuchungsergebnisse unabhängiger Einrichtungen sind zu veröffentlichen.
6. Es sind derzeit keine Arbeiten verfügbar, in denen die Korrelation zwischen Umfang des unerlaubten Glücksspiels (Produkte, Vertrieb, Umsätze) und Kanalisierungseffekt belastbar dargelegt wird. Umgekehrt ist auch ein Zusammenhang von erlaubten Glücksspielen und Kanalisierung bislang nicht ausreichend untersucht worden.
7. Angesichts des Ausmaßes und des mehrjährigen Wachstums des Schwarzmarkts für Glücksspiele muss von einem gravierenden Vollzugsdefizit des Glücksspiel-

rechts gesprochen werden. Ursächlich sind Fehlentscheidungen bei der Normierung des Glücksspielrechts und bei der Organisation und Durchführung des Verwaltungsvollzugs. Insgesamt steht die Legitimation der bestehenden Normierung des Glücksspiels ernsthaft in Frage, da sich der GlüStV in legitimationsrelevanten Teilen als wirkungslos erweist.

Summary

Gambling law has been a specialized field of business law – but since the sports betting judgment of the Federal Constitutional Court of 28 March 2006 also subject of articles and comments in the general media. The current debate is characterized by obvious mass phenomena, such as café-casinos, betting shops and gambling halls, which can be found in the overall appearance of many cities, but also by the countless Internet-casinos and online lotteries whose advertising an active Internet user can hardly escape. In contributions to the discussion, two catchwords continually play a role: gambler protection and illegal gambling.

Illegal gambling ought to be combatted – also but not only – for reasons of consumer protection, and the game demand canalized towards legal and controlled gaming. The canalization is an explicit regulatory objective according to § 1 sentence 1 no. 2 State Treaty on Gambling and as such predominantly accepted. However, there is still a dispute about the best way to canalization. In the discussion on this, it becomes apparent that a definition and detailed information on the nature and extent of illegal gambling have been lacking so far. The essay at hand gives hints on moving closer to a evidence-based recognition of the phenomenon „illegal gambling“.

Dr. Ingo Fiedler und Univ.-Prof. Dr. Michael Adams, Hamburg*

Anmerkungen zur Goldmedia Studie

„International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens“

Goldmedia wurde von dem Land Baden-Württemberg dazu beauftragt, eine Studie zur Entwicklung der legalen Glücksspielmärkte in verschiedenen Ländern zu erstellen.¹ Hintergrund ist die Evaluierung des Glücksspieleränderungsstaatsvertrages durch die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden, die auch europarechtliche Relevanz birgt. Die Beobachtung illegaler Glücksspielmärkte war nicht Teil des Auftrages von Goldmedia; sie blieben bei der Analyse unberücksichtigt.

Goldmedia hat im Rahmen der Studie Spieleinsätze und Bruttospielerträge der legalen Glücksspielangebote in Deutschland sowie elf weiteren Staaten (davon acht in der EU) zwischen 2000 und 2013 erhoben. Die Unterteilung der Glücksspielsegmente in den einzelnen Ländern wirkt willkürlich. Die Unterteilung basiert im Wesentlichen auf der Produktform, zum Teil wurde aber auch nach Anbieterkreis oder Vertriebsweg unterschieden. Zum Beispiel bilden Wohltätigkeitslotterien einen eigenen Sektor und sind nicht den Lotterien zugerechnet (Unterteilung nach Anbieter nicht nach Produkt). Automaten in Spielbanken werden nicht

dem Automatensektor, sondern den Spielbanken zugerechnet (Unterteilung nach Anbieter nicht nach Produkt). Legale Onlineglücksspielangebote wurden als eigener Sektor ausgewiesen und beinhaltet damit Poker, Sportwetten, Lotterien und Casinospiele (Unterteilung nach Vertriebsweg). Zur Ableitung eines aussagekräftigen Gesamtbildes wäre eine konsistente Unterteilung der Segmente – nach Produkt, nach Anbieter oder nach Vertriebsweg – wünschenswert gewesen. Dennoch lässt sich im Ergebnis durch die Fleißarbeit der Datenerhebung und die dazugehörige Datenaufarbeitung die Entwicklung der betrachteten Glücksspielsegmente in den jeweiligen Ländern im Zeitablauf gut nachverfolgen.

Ein wesentlicher Analyseparameter der Studie ist der Anteil der betrachteten Glücksspielsegmente am gesamten

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

1 Goldmedia, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens. Wirtschaftswissenschaftliche Studie, 2014. Abrufbar unter: <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/international-vergleichende-analyse-des-gluecksspielwesens/>.