



## Kontakt

Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder  
Anstalt des öffentlichen Rechts

Hansering 15  
06108 Halle (Saale)

Telefon: +49 345 52352 0  
E-Mail: [info@gluecksspiel-behoerde.de](mailto:info@gluecksspiel-behoerde.de)



# TÄTIGKEITSBERICHT 2023



Gemeinsame  
Glücksspielbehörde  
der Länder  
Anstalt des öffentlichen Rechts



**Herausgeber:**

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

**Gestaltung/Layout:**

toolboxx-media, Magdeburg  
[www.toolboxx.de](http://www.toolboxx.de)

**Illustrationen/Bildnachweis:**

Matthias Eckert, Fotowerk Halle; toolboxx-media

Stand: Juni 2024



# Glücksspiele brauchen Regeln.

Öffentliche Glücksspiele in Deutschland bedürfen der Genehmigung durch die zuständigen Behörden. Ohne Erlaubnis ist das Veranstalten oder Vermitteln illegal und strafbar. Werbung für unerlaubte Glücksspiele ist ebenfalls untersagt.

Die Regulierung länderübergreifender Glücksspielangebote, insbesondere im Internet, haben die 16 Länder der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) übertragen.

Die Behörde wurde auf Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages 2021 zum 1. Juli 2021 als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Sitz ist Halle an der Saale.

## Intro

Einleitung	7
Vorwort Udo Götze	9
Über den Verwaltungsrat der GGL	10
Vorwort Roland Benter	11
Organisationsstruktur der GGL	12
Die GGL 2023 im Überblick	13

# 1

## Das Jahr 2023 im Überblick

19

# 2

## Wir sind die Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote insbesondere im Internet

2.1	Überblick	25
2.2	Erlaubnisverfahren und Aufsicht für Gefährliche Glücksspielarten	28
2.2.1	Besondere Herausforderungen im Bereich virtuelles Automatenspiel	29
2.2.2	Besondere Herausforderungen im Bereich Sportwetten	29
2.2.3	Neue Richtlinie für Einzahlungslimit für besonders zahlungsstarke Spielende	30
2.3	Erlaubnisverfahren und Aufsicht über Glücksspielarten mit geringerem Gefährdungspotential	31
2.4	Aufsicht über Werbung	33
2.5	Gerichtsverfahren	34

# 3

## Wir bekämpfen das illegale Glücksspiel und die Werbung dafür

3.1	Untersagungsverfahren	37
3.2	Payment-Blocking	39
3.3	Netzsperrern	40
3.4	Strafanzeigen	41
3.5	Geldwäscheprävention	42

# 4

## Weitere Maßnahmen des Spielerschutzes

- 4.1 Kompetenzcluster Suchtprävention **45**
- 4.2 Überwachung der Einhaltung der Spielerschutzmaßnahmen durch das länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem LUGAS **47**
- 4.3. Beschwerdemeldungen **48**

# 5

## Wir beobachten die Entwicklungen im deutschen Glücksspielmarkt

- 5.1 Aufgaben und Vorgehensweisen der Marktbeobachtung **51**
- 5.2 Studien **51**

# 6

## Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes

- 6.1 Zusammenfassung **55**
- 6.2 Rahmenbedingungen des deutschen Glücksspielmarktes **56**
- 6.3 Eine ökonomische Analyse des deutschen Glücksspielmarktes **57**
- 6.4 Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2023 **61**
- 6.4.1 Marktvolumen **61**
- 6.4.2 Anbieter- und Vertriebsstruktur **66**
- 6.5 Der unerlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2023 **67**

# 7

## Ausblick

**73**

# EINLEITUNG



Zentrale Aufgabe der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) ist es, den deutschen Online-Glücksspielmarkt zu regulieren, indem sie länderübergreifende Glücksspielangebote im Internet prüft und genehmigt und dafür sorgt, dass die erlaubten Glücksspielanbieter die Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages 2021 einhalten. Zudem geht die GGL gegen unerlaubtes Glücksspiel im Internet vor. Die Behörde sorgt dafür, dass der sportliche Wettbewerb durch Sportwetten nicht beeinträchtigt wird.

Im Mittelpunkt ihres Handelns steht die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes und die Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht.

Einmal jährlich veröffentlicht die GGL einen Bericht über ihre Arbeit. Darin wird das grundlegende Vorgehen der Behörde erläutert und auf die Maßnahmen und Erfolge des vergangenen Geschäftsjahres zurückgeblickt. Ein zentraler Bestandteil dieses Berichts ist die Analyse der Marktentwicklung, welche die Zahlen und Trends des deutschen Glücksspielmarktes umfasst.

Hinweis: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei personenbezogenen Bezeichnungen in diesem Tätigkeitsbericht nicht durchgängig und einheitlich gegendert. Die genutzten Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für alle Geschlechter und Geschlechtsidentitäten.

## Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

die Regulierung von Glücksspielen im Internet ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Es gilt, einen sich rasant entwickelnden digitalen Markt zu regulieren und dabei die Prävention von Glücksspielsucht und den Schutz von Jugendlichen und Spielern sicherzustellen. Die Länder haben sich mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 darauf verständigt, diese Aufgabe zentral in der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zu bündeln.

Die Behörde wurde zum 1. Juli 2021 errichtet und musste in kürzester Zeit entsprechende Strukturen, Prozesse und Personal aufbauen, um die bisherigen Aufgaben der Regulierung und Überwachung der verschiedenen Länder zu übernehmen. Bereits zum 1. Juli 2022 übernahm die GGL die Verantwortung für die Bekämpfung von illegalem länderübergreifendem Glücksspiel im Internet und der Werbung dafür. Damit wurden erstmalig die Kompetenzen und entsprechenden Vollzugsinstrumente länderübergreifend gebündelt.

Ein Jahr nach Errichtung der GGL im Auftrag der 16 Länder waren damit die Voraussetzungen geschaffen, den gemeinsamen Kampf gegen illegales Glücksspiel auf eine neue Stufe zu heben.

Die vollständige Übernahme aller Aufgaben, einschließlich der Erlaubnisverfahren und der Aufsicht zum 1. Januar 2023 hat gut funktioniert. Damit wurden die Rahmenbedingungen geschaffen, den ehemals unerlaubten Glücksspielmarkt in einen legalen und staatlich kontrollierten Markt zu überführen.

Dieser Erfolg war nur durch das außerordentliche Engagement aller Beteiligten möglich. Insbesondere die Mitarbeitenden der GGL haben in der schwierigen Aufbauphase einen hervorragenden Job gemacht. Den persönlichen Austausch mit dem Vorstand und den Mitarbeitenden habe ich immer geschätzt und stets als vertrauensvoll und zielorientiert erlebt. Die Erwartungshaltung der Länder an diese Startphase der GGL hat sich erfüllt. Im Namen des Verwaltungsrates möchte ich allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörde meinen herzlichen Dank aussprechen.

Nach den herausfordernden Aufgaben der vergangenen Jahre werden auch künftig immense Herausforderungen zu bewältigen sein. Die GGL hat jedoch gemeinsam mit den Ländern eine sehr gute Basis für eine erfolgreiche Regulierung des Online-Glücksspielmarktes geschaffen.

Wir sind zuversichtlich, dass diese positive Entwicklung dank der guten Zusammenarbeit auch in den kommenden Jahren fortgesetzt wird.

### Udo Götze

Staatssekretär für Inneres und  
Amtschef im Thüringer Ministerium  
für Inneres und Kommunales

Vorsitzender des Verwaltungsrates  
der Gemeinsamen Glücksspiel-  
behörde der Länder vom  
01.07.2023 – 30.06.2024



Udo Götze

## Über den Verwaltungsrat der GGL

Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder verfolgen mit ihrer Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder das Ziel, die Einhaltung der Regeln des Glücksspielstaatsvertrages 2021 im Sinne eines effektiven und Verbraucherschützenden Vollzugs und der Prävention vor Glücksspielsucht zu gewährleisten und gleichzeitig den Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Dazu haben die 16 Länder einen Verwaltungsrat der GGL eingesetzt. Der Verwaltungsrat ist das Aufsichts- und Steuerungsgremium der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder. Er besteht aus jeweils einem / einer AmtschefIn / StaatssekretärIn / StaatsrätIn des jeweils für die Glücksspielaufsicht zuständigen Ministeriums der 16 Trägerländer.

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

Seit 01.07.2023 ist Udo Götze, Staatssekretär für Inneres und Amtschef im Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, Vorsitzender des Verwaltungsrates der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder.

## Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

Seit Anfang des Jahres 2023 sind wir als Vollzugs- und Aufsichtsbehörde vollumfänglich für die Regulierung des länderübergreifenden Glücksspiels, insbesondere im Internet, zuständig. Dieses erste Jahr war zweifellos ein Kraftakt.

Unsere Prozesse, die wir im Rahmen des Aufbaus der Behörde seit dem 1. Juli 2021 vorbereitet haben, mussten sich bewähren und gegebenenfalls angepasst werden, um sämtliche Regulierungsaufgaben, die zuvor von einzelnen Bundesländern wahrgenommen wurden, einheitlich fortzuführen. Ich kann mit Stolz sagen, dass uns dies gelungen ist.

Alles, was wir im Jahr 2023 erreicht haben, ist Ergebnis eines intensiven Aufbauprozesses über 18 Monate hinweg, in denen wir die Behörde praktisch auf der grünen Wiese aufgebaut haben. Wir haben Verwaltungsstrukturen geschaffen, die IT-Infrastruktur aufgebaut, Arbeitsmittel beschafft und ein Team aus Juristen, Verwaltungsfachangestellten, IT-Experten,

Psychologen, Suchtexperten und Marktforschern rekrutiert. Ein solcher Behördenaufbau ist in dieser Art sicher einzigartig und Grund stolz zu sein. Es ist ein Erfolg, dass uns die nahtlose Fortführung aller uns übertragenen Aufgaben gelungen ist. Es konnten Erlaubnisse erteilt werden, und wir konnten effektive Aufsicht betreiben. Wir haben uns in kürzester Zeit als zentraler Ansprechpartner für alle Fragen rund um das Thema Online-Glücksspiel etabliert, unser Team hat sich schnell zu Experten auf ihrem Gebiet entwickelt. Das ist ein großer Erfolg und keineswegs selbstverständlich.

Natürlich gibt es noch viele Herausforderungen. Noch haben sich nicht alle Erwartungshaltungen des Staatsvertrages erfüllt, so kommt zum Beispiel das Instrument des IP-Blockings derzeit noch nicht zum Einsatz. Auch bei der Erlaubniserteilung für einzelne virtuelle Automaten Spiele haben wir gemeinsam mit den Anbietern noch einige Hürden zu nehmen. Welche das genau sind, erfahren Sie im vorliegenden Tätigkeitsbericht. Außerdem lesen Sie, wie die GGL bei der Aufsicht vorgegangen ist, welche Erfolge bei der Bekämpfung illegalen Glücksspiels erzielt werden konnten und welche Schwerpunkte wir bei unseren weiteren Aufgaben gesetzt haben. Außerdem haben wir die Zahlen zur Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes aufbereitet.

Viel Spaß beim Lesen!  
Mit besten Grüßen,

*Ronald Benter*

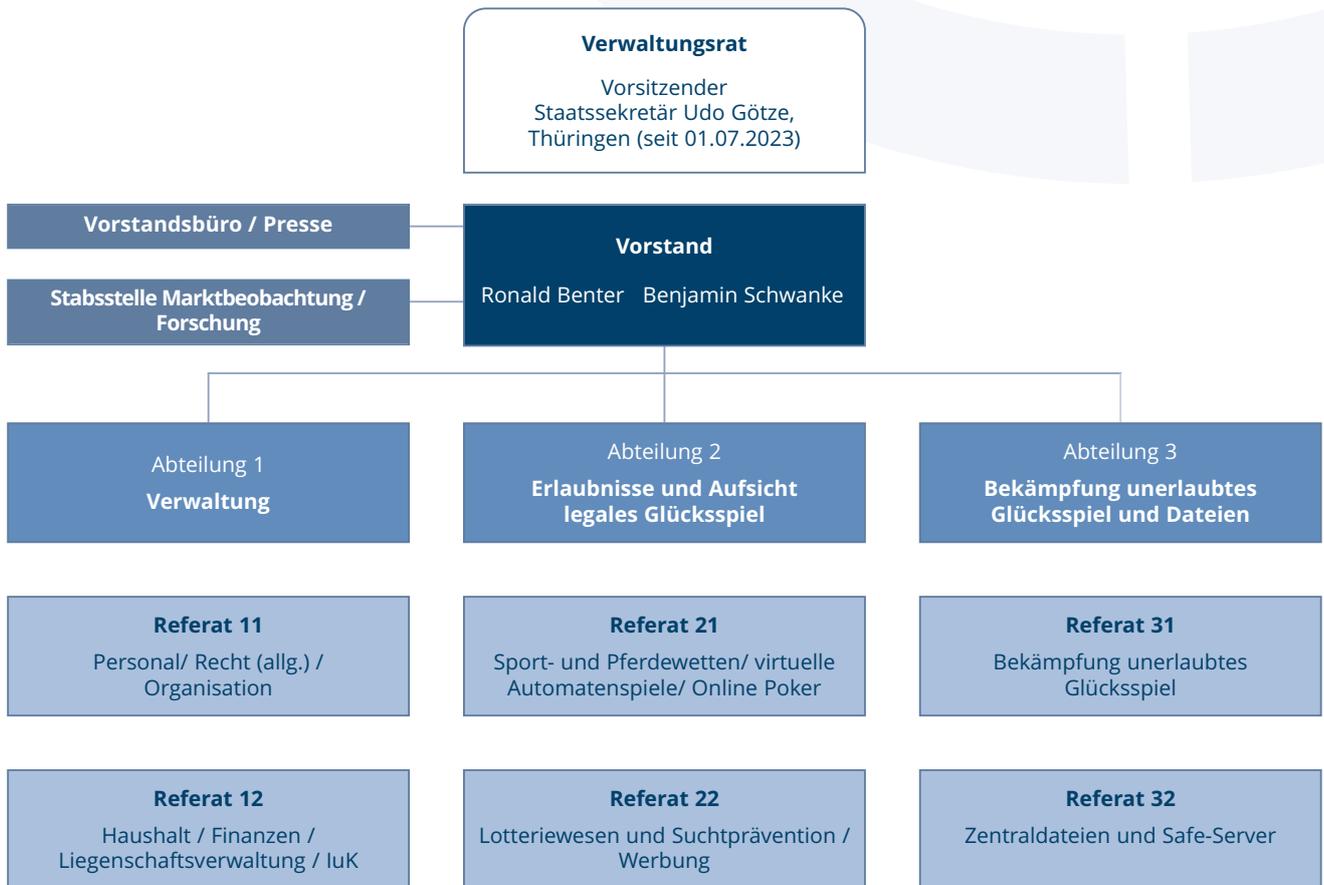
### Ronald Benter

Vorstand der Gemeinsamen  
Glücksspielbehörde der Länder



# Organisationsstruktur der GGL

Stand 31.12.2023



## Erlaubniserteilung

Wir prüfen und genehmigen länderübergreifende Glücksspielangebote.

## Einheitliche Rechtsprechung

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

# Wir regeln den länderübergreifenden Glücksspielmarkt in Deutschland

## Bekämpfung illegales Glücksspiel

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

# Regulieren übergreifenden Spielmarkt Schland

## Glücksspielaufsicht

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

## Beobachtung Glücksspielmarkt / Glücksspielforschung

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

## Zentraler Ansprechpartner / Koordinierungsstelle

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



# 104

Strafanzeigen bzgl.  
illegalem Glücksspiel  
Gerichtsverfahren gestellt

# 438

Fälle zum Verdacht auf illegales  
Glücksspiel bzw. der Werbung  
dafür geprüft



# 117



Gerichtsverfahren im Bereich  
der Aufsicht geführt, bei denen  
die GGL als Beklagte geführt ist

# 1

entzogene  
Erlaubnis

# 1,4 Mio €

für Forschung und  
wissenschaftliche Studien  
in Auftrag gegeben /  
ausgeschrieben



# 133

Untersagungsverfahren  
zu illegalem Glücksspiel  
und der Werbung dafür  
eingeleitet

# GGL 2023 IN ZAHLEN



**5,4 Millionen**

registrierte Spieler  
in den LUGAS-Zentraldateien

durchschnittlich ca. **880.000** aktive Spieler pro Tag

**39**

Anträge auf  
Grunderlaubnis  
beschieden

(für jeden Antrag sind umfangreiche Voraussetzungen zu prüfen)

**2.509**

Anträge auf Einzelspiel-  
genehmigung beschieden



Gemeinsame  
Glücksspielbehörde  
der Länder  
Anstalt des öffentlichen Rechts

**Überprüfte Websites**

hinsichtlich des Verdachts auf illegales Glücksspiel  
und / oder der Werbung dafür

**1.864**



### Januar 2023

Aufgabenübergang von den bisherigen Bundesländern ist vollständig abgeschlossen und GGL nimmt die ihr übertragenen Zuständigkeiten gem. § 27f GlüStV 2021 wahr.

### März 2023

**GGL verhängt erstmalig Ordnungswidrigkeitsbescheid in fünfstelliger Höhe gegen Erlaubnisinhaber aufgrund von Verstößen gegen Werbebestimmungen**

Der Bescheid erging an einen Anbieter von Glücksspielen im Internet, der nach Erhalt der staatlichen Glücksspiel-Erlaubnis durch die GGL bewusst auf Internetseiten für sein Angebot warb, auf denen auch für illegale Angebote geworben wird. Dies ist laut den Werbebestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages nicht zulässig.

### Mai 2023

**OVG LSA bekräftigt Vorgehen der GGL: erste Entscheidung ergangen: Werbe-nebenbestimmungen rechtmäßig**

Insbesondere bestätigte das OVG das Verbot von Affiliate-Marketing bei gleichzeitiger Verlinkung auf unerlaubtes Glücksspiel und bekräftigt damit das Vorgehen der GGL gegen einen Erlaubnisinhaber, der bewusst auf Internetseiten für sein Angebot warb, auf denen auch für illegale Angebote geworben wird. Demnach ist das Verbot erforderlich, um keinen Eindruck von Gleichrangigkeit des erlaubten neben dem unerlaubten Glücksspiel entstehen zu lassen. Das Gericht entlässt die Anbieter nicht aus der Verantwortung, sicherzustellen, dass Affiliates nur für erlaubtes Glücksspiel werben.

### Februar 2023

**Erfolg beim Vorgehen gegen unerlaubte Glücksspielwerbung**

Aufgrund des verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Vorgehens des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt (Übergang dieser Aufgaben zum 01.07.2022 an die GGL) gegen einen bekannten YouTuber/Streamer wurde im Februar ein Strafbefehl über 480.000 Euro gegen einen YouTuber wegen illegalen Glücksspiels erlassen. Der Prozess hatte Beispielwirkung.

### Juni 2023

**GGL entzieht Tipster Ltd. Erlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten**

Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder hat der Tipster Limited mit Bekanntgabe des Bescheids am 15.06.2023 die erteilte Erlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten im Internet und im stationären Betrieb widerrufen. Im Rahmen der aufsichtlichen Prüfung wurde festgestellt, dass die Erlaubnisvoraussetzungen für den legalen Betrieb durch den Anbieter nicht mehr erfüllt sind. Die GGL setzt mit diesem Vorgehen die Ziele des GlüStV 2021 konsequent um.

### April 2023

**Verwaltungsgericht bestätigt Vorgehen der GGL: Kostenpflichtige, als „Gewinnspiele“ bezeichnete Spiele, sind als Glücksspiel einzuordnen, sofern die Gewinnchance vom Zufall abhängig ist**

Im Untersagungsverfahren gegen das illegale Glücksspielangebot auf einer Internetseite eines großen privaten Fernsehsenders erzielte die GGL Ende März einen Erfolg. Das VG München bestätigte, dass es sich bei den als „Gewinnspiele“ bezeichneten Angeboten um unerlaubte öffentliche Glücksspiele im Internet handelte.

Juni 2023

### Studie „Spielerschutz im Internet: Evaluation der Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages 2021“ an die Universität Bremen vergeben

Der Schwerpunkt der Studie liegt auf den Auswirkungen der im Glücksspielstaatsvertrag festgelegten umfangreichen Anforderungen, insbesondere auf den Spielerschutz. Geprüft werden die Erlaubnisse und die Umsetzungen konkreter Spielerschutzregelungen hinsichtlich ihrer positiven und negativen Effekte.

August 2023

### Gerichtsurteil bestätigt den im GlüStV 2021 statuierten Erlaubnisvorbehalt

Eine Beschwerde gegen eine Untersagungsverfügung der GGL gegen einen Anbieter von unerlaubtem Glücksspiel im Internet wurde vom Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt zurückgewiesen. Insbesondere wurde in diesem Zusammenhang bestätigt, dass der im GlüStV 2021 statuierte Erlaubnisvorbehalt mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Diese Entscheidung bestärkt die GGL in ihrem konsequenten Vorgehen gegen Anbieter von unerlaubten Glücksspielen im Internet und ist ein starkes Signal für die Belange des Spieler- und Jugendschutzes.

November 2023

### Aufklärung und Information für Spielende: GGL stellt Spielerschutz-Broschüre vor

Die Broschüre richtet sich vornehmlich an Verbraucherinnen und Verbraucher sowie an MitarbeiterInnen von Präventionseinrichtungen. In dieser Publikation sind wesentliche Spielerschutzmaßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages 2021 für die von der GGL zu beaufsichtigenden Online-Glücksspiele übersichtlich aufbereitet. Verbrauchern soll damit erleichtert werden, legale von illegalen Glücksspielangeboten im Internet zu unterscheiden. Zudem soll transparent gemacht werden, welche konkreten Voraussetzungen Glücksspielanbieter erfüllen müssen, um eine Erlaubnis zu erhalten und wie die GGL die Einhaltung dieser Regeln und Anforderungen beaufsichtigt.

24

Juli 2023

### Spielerschutz und Transparenz für Verbraucher: GGL stellt Prüf- und Erlaubnissiegel vor

Damit VerbraucherInnen noch einfacher legale Glücksspielangebote im Internet erkennen können, stellt die GGL Anbietern mit einer Erlaubnis in Deutschland seit 01.07.2023 das „GGL Prüf- und Erlaubnissiegel“ zur Verfügung. Damit können Anbieter nachweisen, dass sie über eine staatliche Erlaubnis verfügen und sich an die strengen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages zum Spielerschutz halten.

September 2023

### Zwangsgeld gegen illegalen Glücksspielanbieter in Höhe von 50.000 Euro festgesetzt

Gegen einen illegalen Glücksspielanbieter, der trotz einer vollziehbaren Untersagungsverfügung weiterhin unerlaubte Online-Glücksspiele in Deutschland anbot, wurde ein empfindliches Strafgeld festgesetzt. Mit diesem Vorgehen signalisiert die GGL dem Markt, dass sie konsequent gegen unerlaubte Online-Glücksspielangebote vorgeht und die ihr zur Verfügung stehenden Verwaltungsmaßnahmen ausschöpft.

### Intensivierung der Zusammenarbeit mit Präventionseinrichtungen, um Erkenntnisse aus der Präventionsarbeit zu bündeln und zu bewerten

Die GGL versteht sich als Koordinierungsstelle für alle Player des Glücksspielmarktes. Dazu gehört auch der Austausch mit den Suchtpräventionsstellen der Länder, um deren konkreten Erfahrungen und Herausforderungen in der Präventionsarbeit im Online-Glücksspielbereich kennenzulernen, Erkenntnisse zu bündeln und hinsichtlich der Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen als ausübende Aufsichtsbehörde zu bewerten. Dazu hat die GGL die Landeskoordinatoren der jeweiligen Bundesländer im September zu einem gemeinsamen Austausch nach Halle eingeladen. Die Koordinatoren leiten die Landesfachstellen und sind die zentrale Schnittstelle für Prävention, Suchthilfe und Suchtforschung in den jeweiligen Bundesländern.

Dezember 2023

### GGL vergibt Studie „Glücksspielwerbung im Fernsehen und im Internet im Spannungsfeld von Kanalisierung und Suchtprävention“

Das Forschungsvorhaben ist Bestandteil der Evaluation des GlüStV 2021 und soll eine Wirkungsevaluation vornehmen. Es wird erwartet, dass das Ergebnis einen Aufschluss darüber gibt, inwiefern die Bestimmungen des § 5 GlüStV 2021 geeignet oder verbesserungsfähig sind, Spielende und zum Spiel Entschlossene auf das beworbene legale Glücksspielangebot zu lenken, ohne eine (besondere oder kritische) Anreizwirkung auf bisher nicht an Glücksspielen interessierte und/oder vulnerable Personen zu entfalten.





# Das Jahr im Überblick



## ÜBERBLICK 2023

Übernommen wurden zum 1. Januar 2023 alle bisher im länder-einheitlichen Verfahren von einzelnen Ländern wahrgenommenen Regulierungsaufgaben:

**Online Poker / virtuelle Automaten Spiele**  
(Sachsen-Anhalt)

**Sport- und Pferdewetten**  
(Hessen)

**sog. Soziallotterien**  
(Rheinland-Pfalz)

**Klassenlotterien**  
(Hamburg)

**gewerbliche Spielvermittlung**  
(Niedersachsen)

Mit Beginn des Jahres 2023 hat die **Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nach anderthalb Jahren Vorbereitung ihre Arbeit in vollem Umfang aufgenommen. Das Jahr war geprägt von der Abschlussphase der Aufbauarbeiten, dem Übergang aller Zuständigkeiten von den Vorgängerbehörden sowie der weiteren Einstellung von Personal, um eine effektiv arbeitende Behörde zu schaffen.**

Dieses erste Jahr mit vollständiger Aufgabenwahrnehmung der GGL war aus der Perspektive der Behörde sehr erfolgreich. Die GGL hat sich in Deutschland ebenso wie international als wesentliche Akteurin und Ansprechpartnerin für das Thema Glücksspiel im Internet etabliert. Es wurde ein tragfähiges Netzwerk mit Kontakten zu allen Interessengruppen aufgebaut.

Die Behörde konnte weitere Experten und Expertinnen einstellen und damit ein schlagkräftiges Team aufbauen, in welchem die notwendigen Kompetenzen und Ressourcen für die Regulierung des länderübergreifenden Glücksspielmarktes gebündelt sind. Zum 31. Dezember waren 76 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der GGL tätig.

Die Personalgewinnung bleibt für die GGL eine besondere Herausforderung, da sie als innovative Einrichtung den Anspruch hat, mit den Anbietern technologisch, juristisch und gesellschaftspolitisch auf Augenhöhe zu agieren.

Im vergangenen Geschäftsjahr hat die GGL sowohl die täglichen operativen Aufgaben wie die Erlaubniserteilung, Aufsicht und Rechtsdurchsetzung bei legalen Angeboten, sowie die Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote konsequent durchgeführt, als auch langfristige strategische Projekte wie die IT-gestützte Aufsicht mit LUGAS und mehrere Forschungsvorhaben schrittweise umgesetzt.

Ein Beispiel dafür ist die Initiierung von drei wissenschaftlichen Studien zu Themen, die öffentlich intensiv diskutiert werden. Dadurch stärkt die GGL nicht nur ihre eigene Expertise langfristig, sondern wird auch einen Beitrag zu einer glücksspielrechtlichen Debatte leisten, die auf Fakten basiert.

Für das Handeln der GGL im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit über erlaubte Anbieter und der Bekämpfung illegaler Anbieter ist die gerichtliche Bestätigung der Vorgehensweisen von großer Bedeutung. In mehreren Fällen haben Gerichte im vergangenen Jahr die Normen des GlüStV

2021 und das Handeln der GGL bei der Erlaubniserteilung bestätigt, wofür beispielhaft die Entscheidungen des OVG Sachsen-Anhalt zu Werbenebenbestimmungen und zum Instrument der Zahlungsunterbindung aus 2023 stehen. Gleichzeitig bleibt die notwendige gerichtliche Klärung weiterer offener Rechtsfragen z.B. in den Bereichen Werbung und Netzsperrern abzuwarten.

Hinsichtlich der Aufgabe der GGL, Spielende über die gesetzlichen Vorgaben beim Glücksspiel aufzuklären und zu informieren, wurden 2023 ebenfalls Fortschritte erzielt. Seit dem 1. Juli 2023 stellt die GGL Glücksspielanbietern mit einer Erlaubnis in Deutschland das „GGL Prüf- und Erlaubnissiegel“ zur Verfügung, um mehr Transparenz für VerbraucherInnen zu schaffen und legale Glücksspielangebote im Internet leichter identifizierbar zu machen. Dieses Siegel ermöglicht es Anbietern, ihre staatliche Erlaubnis nachzuweisen. Zusätzlich hat die GGL die wesentlichen Spielerschutzmaßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages 2021 für die von ihr zu beaufsichtigenden Online-Glücksspiele übersichtlich in einer Spielerschutz-Broschüre aufbereitet.

Insgesamt ist die GGL im Jahr 2023 in eine Phase der Konsolidierung eingetreten. Bis zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages im Jahr 2026 werden Geschäftsprozesse und die Zusammenarbeit der Länder weiter optimiert, rechtliche Fragen geklärt und erste Forschungsergebnisse zum Wirken des neuen Glücksspielstaatsvertrages 2021 ausgewertet.

Die GGL operiert dabei in einem komplexen Spannungsfeld, indem sie insbesondere ein ausgewogenes Verhältnis zwischen zwei der gesetzlichen Anforderungen finden muss.

Einerseits soll die Nachfrage nach Online-Glücksspielen in einen rechtskonformen und aus suchtpräventiven Gesichtspunkten weniger gefährlichen Markt kanalisiert werden. Gleichzeitig soll die Prävention von Glücksspielsucht und der Schutz von Jugendlichen und Spielern sichergestellt werden. Die Herausforderung für die GGL besteht darin, den Glücksspielstaatsvertrag so auszulegen, dass das zur Kanalisierung erforderliche notwendige Maß der Attraktivität des erlaubten Spiels berücksichtigt wird und gleichzeitig die gesetzlichen Anforderungen an den Jugendschutz und die Spielsuchtprävention erfüllt werden. Hierzu hat die GGL im Jahr 2023 die notwendigen Entscheidungen sorgfältig abgewogen und umgesetzt.

2

2



Wir sind die Erlaubnis-  
und Aufsichtsbehörde  
für länderübergreifende  
Glücksspielangebote  
insbesondere im Internet

## ERLAUBNIS UND AUFSICHT

### 2.1. Überblick

Ziel des Glücksspielstaatsvertrages 2021 war es u.a., Rahmenbedingungen zu schaffen, um den ehemals unerlaubten Glücksspielmarkt weitestgehend in einen legalen Markt zu transformieren und unter staatlich kontrollierter Aufsicht zu stellen. Hierdurch wird gleichzeitig der Spieler- und Jugendschutz gestärkt und ein Beitrag zur Prävention von Glücksspielsucht geleistet. Das Veranstalten bzw. Vermitteln von öffentlichem Glücksspiel bedarf einer entsprechenden Glücksspiel-Erlaubnis. Hierfür müssen alle Erteilungsvoraussetzungen des Glücksspielstaatsvertrages nachweislich erfüllt sein. Dies gilt insbesondere für die vielfältigen verhaltens- und verhältnispräventiven Spielerschutzmaßnahmen.

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

### Erlaubniserteilung

Die Behörde hat im Jahr 2023 insgesamt 39 Anträge auf die Grunderlaubnis zur Veranstaltung und Vermittlung von länderübergreifenden Glücksspielen beschieden, davon 35 für gefährliche Glücksspiele und vier im Bereich des Lotteriewesens. Die Bearbeitung eines Erlaubnis-antrages ist sehr umfangreich und kann in der Regel (je nach Vollständigkeit und Prüffähigkeit der eingereichten Antragsunterlagen) mehrere Monate dauern. Die GGL überprüft zur Erlaubniserteilung einen umfangreichen Katalog an im Glücksspielstaatsvertrag festgelegten Erlaubnisvoraussetzungen.

Dazu zählen unter anderem:

**Nachweis der erweiterten Zuverlässigkeit** (steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigung, Führungszeugnis, Sachkundenachweis etc.)

**Nachweis der Leistungsfähigkeit / Wirtschaftlichkeitskonzept** (Erklärungen zu Absicherung, Herkunft der Mittel etc.)

**Nachweise zur Transparenz und Sicherheit des Glücksspielangebotes** (diverse Konzepte zur IT-Sicherheit, Zahlungsabwicklung, Geldwäscheprävention etc.)

**Sozialkonzept** (Darlegung von Maßnahmen zur Verhinderung der sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels, Umsetzung des Jugend- und Spielerschutzes etc.)

Darüber hinaus können aus der Grunderlaubnis weitere Änderungs- und Folgeanträge entstehen. Diese wurden im Jahr 2023 vorerst nur im Bereich Lotteriewesen erfasst.

15 Anträge zur Grunderlaubnis für die Veranstaltung und Vermittlung von länderübergreifenden Glücksspielen sind im Jahr 2023 in der GGL eingegangen. Insgesamt stellte sich die Situation wie folgt dar:

		eingereichte Anträge für Veranstaltungen und Vermittlung von länderübergreifenden Glücksspielen 2023	
		beschiedene Anträge 2023*	
Gesamt	Anträge zur Grunderlaubnis	15	39
<b>davon gefährliche Glücksspielarten</b> virtuelle Automaten-spiele, Online-Poker, Sportwetten, Pferdewetten im Internet	Anträge zur Grunderlaubnis dazugehörige Änderungsanträge	9	35 <i>2023 wurde diese Kennzahl noch nicht statistisch erfasst</i>
<b>davon weniger gefährliche Glücksspielarten</b> sog. Soziallotterien, Klassenlotterien, gewerbliche Spielvermittlung, Lotterien-Einnehmer	Anträge zur Grunderlaubnis dazugehörige Änderungsanträge	6 19	4 17

\* Ein Großteil der Erlaubnis-anträge die 2023 beschieden wurden, waren bereits vor der vollumfänglichen Verantwortung der GGL bei den damals zuständigen Behörden der Länder gestellt worden.

Hinsichtlich der eingereichten Einzelspiele für virtuelle Automaten-spiele und Online-Poker stellt sich die Situation für 2023 wie folgt dar:

eingereichte Einzelspiele (virtuelle Automaten-spiele und Online-Poker)		beschiedene Anträge 2023*
seit 01.07.2021 bei der damals zuständigen Behörde	davon in 2023	
5.703	2.072	2.509

# 2

## ERLAUBNIS UND AUFSICHT

### Aufsicht

Im Bereich der Aufsicht überprüft die GGL die Anbieter im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages 2021 und der erteilten Erlaubnisse regelmäßig.

Verstößt ein Anbieter gegen die Vorgaben, so stehen der Behörde folgende aufsichtsrechtlichen Instrumente zur Verfügung:

- Ordnungswidrigkeiten
- Strafanzeigen
- öffentliche Abmahnungen
- Aussetzen der Erlaubnis
- Verkürzung der Erlaubnisdauer
- Widerruf der Erlaubnis

Insgesamt verfügten zum 31.12.2023 143 Veranstalter von Glücksspielen über eine Erlaubnis und wurden auf der amtlichen Whitelist geführt.

	Anzahl Veranstalter auf Whitelist	Anzahl aufgeführte aktive Internetseiten auf Whitelist
<b>Gesamt</b>	<b>143</b>	<b>165</b>
<b>davon gefährliche Glücksspielarten</b>	<b>83</b>	<b>132</b>
virtuelle Automaten Spiele	40	91
Online-Poker	5	6
Sportwetten	32	29
Pferdewetten im Internet	6	6
<b>davon weniger gefährliche Glücksspielarten</b>	<b>60</b>	<b>33</b>
sog. Soziallotterien	7	18
Klassenlotterien	1	0
gewerbliche Spielvermittlung	11	12
Lotterien-Einnehmer	41	3

### Whitelist

Gemäß § 9 Abs. 8 GlüStV 2021 veröffentlicht die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder im Internet eine **gemeinsame amtliche Liste (Whitelist)**, in der die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen aufgeführt werden, die über eine Erlaubnis oder Konzession nach dem GlüStV 2021 verfügen.

Die Whitelist führt auch Glücksspielangebote auf, die nicht unter der Aufsicht der GGL, sondern unter der Aufsicht anderer deutscher Glücksspielaufsichten stehen. Dazu gehören u.a. auch Lotterien des deutschen Lotto-Toto-Blocks oder Casinospiele in Spielbanken. Die Whitelist steht auf der Internetseite der GGL zur Verfügung und wird regelmäßig aktualisiert.

## 2.2 Erlaubnisverfahren und Aufsicht für gefährliche Glücksspielarten

Im Bereich der als gefährlich eingestuften Glücksspielarten machen virtuelle Automaten Spiele und Sportwetten im Internet einen großen Teil der Erlaubnis- und Aufsichtstätigkeiten aus.

Im Nachfolgenden soll auf die besonderen Herausforderungen dieser beiden Glücksspielarten eingegangen werden.

## ERLAUBNIS UND AUFSICHT

### 2.2.1 Besondere Herausforderungen im Bereich virtuelles Automatenspiel

Als besonders aufwändig stellte sich 2023 das gesonderte Erlaubnisverfahren für die Einzelspiele nach § 22a Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 dar. Von den 5.703 beantragten Einzelspielgenehmigungen wurden 2.509 beschieden. Davon konnten nur 1.313 als genehmigt beschieden werden. Die anderen Anträge wurden nach mehrmaliger Aufforderung für bessere Zuarbeiten aufgrund der nicht umgesetzten Prüfungsvoraussetzungen abgelehnt, bzw. auf Hinweis der GGL von den Antragstellern zurückgenommen.

Dieses Stagnieren des Erlaubnisverfahrens resultierte aus der Tatsache, dass bis ins 3. Quartal 2023 keines der beantragten virtuellen Automatenspiele den gesetzlichen Anforderungen genügte und dass die benötigten Testumgebungen von den Veranstaltern nicht rechtzeitig, nicht funktionierend und/oder mit zu wenigen Zugangsberechtigungen bereitgestellt wurden.

Der Prüfprozess wurde zudem dadurch aufgehalten, dass die für die Glücksspielanbieter zuliefernden Spieleentwicklerstudios nicht oder sehr zögerlich auf die durch die GGL übermittelten Anforderungen der deutschen Gesetzgebung an virtuelle Automatenspiele reagierten. Die GGL hatte den überwiegenden Teil der ca. 100 Entwicklerstudios kontaktiert, obwohl es originäre Aufgabe der Glücksspielanbieter ist, ihre Dienstleister über gesetzliche Anforderungen zu informieren. Die GGL übernahm diese Aufgabe jedoch, um eine effektive Kommunikation zu gewährleisten und die Spieleprüfung mit dem Ziel der Kanalisierung voranzutreiben.

Die genannten Gründe erschwerten massiv die effektive und zeitsparende Prüfung der beantragten Spiele im Jahr 2023. Um eine Verbesserung der Situation zu erreichen, ging die GGL in den intensiven Austausch sowohl mit den Anbietern und deren Verbänden als auch mit den Entwicklerstudios. Zudem wurden zusätzliche personelle Ressourcen temporär eingestellt, um vorübergehend bei der Spieleprüfung zu unterstützen. Dies führte zu einer substantiellen Verbesserung innerhalb der ersten beiden Quartale 2024.

### 2.2.2 Besondere Entwicklungen im Bereich Sportwetten

Im Bereich der Sportwetten zeichnete sich 2023 ab, dass der größte Teil der Anbieter inzwischen über eine Erlaubnis der GGL verfügte. Der Anteil des Bruttospielertrages illegaler Sportwettenanbieter lag laut Erkenntnissen der Behörde bei weniger als 5% am gesamten Bruttospielertrag für Online-Sportwetten.

Eine Herausforderung im Bereich der Sportwetten war der Zuschnitt des Sportwettenangebotes. In Zusammenarbeit mit Anbietern und Branchenverbänden wurde das Sportwettenangebot 2023 im Rahmen erteilter Erlaubnisse transparent und gerichtlich überprüfbar geregelt sowie für zukünftige Fortschreibungen und Änderungen als eindeutige und nachvollziehbare Grundlage des nach Art und Zuschnitt erlaubten Sportwettenangebotes auf amtlichen Listen auf der Internetseite der GGL veröffentlicht.

Zudem ist in der Aufsicht der Widerruf der Erlaubnis für den Sportwettenanbieter Tipster Ltd. besonders hervorzuheben. Die medial im März/April 2023 bekanntgewordenen Vorwürfe gegen den Sportwettenanbieter Tipster Ltd. (Vorwurf: Einsatz eines Zweitserver für Sportwetten ohne Angabe der zu versteuernden Einsätze und somit Steuerhinterziehung) führten zu umfangreichen Nachforschungen in der GGL zur Sachverhaltsaufklärung. Die Prüfung der vorhandenen Informationen führten zum Widerruf der Erlaubnis mit Bescheid vom 15.06.2023. Der Erlaubniswiderrief wurde im Eilverfahren verwaltungsgerichtlich bestätigt.

### **2.2.3 Neue Richtlinie für Einzahlungslimit für besonders zahlungsstarke Spielende**

Wesentliche Voraussetzung für den Erhalt einer Erlaubnis ist das mit dem GlüStV 2021 neu eingeführte anbieterübergreifende Einzahlungslimit, welches über die Anbindung der Glücksspielanbieter an die sogenannte Limitdatei sichergestellt wird. (Die Wirkungsweise der Limitdatei wird im Kapitel 4.2. erläutert.) Das Ziel dieser gesetzlichen Regelung ist es, verantwortungsbewusstes Spielen zu fördern und die finanziellen Risiken für Spieler zu verringern. Nachdem das monatliche Einzahlungslimit, das grundsätzlich 1.000 Euro nicht überschreiten darf, erschöpft ist, müssen Anbieter weitere Einzahlungen technisch blockieren.

Im Staatsvertrag ebenfalls festgeschrieben ist die Möglichkeit der GGL, als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote im Einzelfall Glücksspielanbietern beim Nachweis der

## **Mit dem GlüStV 2021**

wurden zahlreiche Vorgaben eingeführt, um den Spieler- und Jugendschutz zu stärken und Glücksspielsucht vorzubeugen. Dazu gehören u.a. das anbieterübergreifende, monatliche und grundsätzliche Einzahlungslimit in Höhe von 1.000 Euro, die Begrenzung des Einsatzes von einem Euro pro Spielrunde, die Maßgabe, dass ein Spiel durchschnittlich mindestens fünf Sekunden lang dauern muss und die verpflichtende Spielpause von fünf Minuten nach 60 Minuten Spielzeit beim virtuellen Automatenpiel.

erforderlichen Voraussetzungen ein abweichendes Limit zu gewähren. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass besonders einzahlungsfähige und -willige Spieler andernfalls auf illegale Glücksspielangebote ausweichen, die keiner zwingenden monatlichen Einzahlungslimitierung unterliegen.

Im September 2023 wurden durch die GGL erstmals auf Basis einer Entscheidungsrichtlinie ihres Verwaltungsrates Limiterhöhungen gewährt. Dazu veröffentlichte die Behörde bindende Rahmenregelungen bei der Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrages. (Die Rahmenregelungen sind abrufbar unter Aktuelle Veröffentlichungen – Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder und gelten auch für Limiterhöhungen für Online-Casino-Angebote der Bundesländer.)

Entsprechend der Vorgaben in der Entscheidungsrichtlinie zur Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrages gemäß § 6c Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021 wurde Anbietern von virtuellen Automatenpielen und Online-Poker unter entsprechenden Voraussetzungen die Gewährung erhöhter anbieterübergreifender Einzahlungslimits über 1.000 Euro erlaubt. Ein erster Bescheid erging bereits im Juli 2023, weitere folgten im September 2023.

## ERLAUBNIS UND AUFSICHT

Insgesamt wurden 21 Anbietern erhöhte anbieterübergreifende Einzahlungslimits über 1.000 Euro erlaubt. Für die Veranstalter von Sportwetten galt im Jahr 2023 noch eine von der ehemals zuständigen Behörde erlassene Übergangsregelung mit ähnlichen Rahmenbedingungen.

Die gewährten Limiterhöhungen werden nach Erprobung und Überwachung sowie nach Auswertung des ersten Zwischenberichts gemäß § 32 GlüStV 2021 evaluiert. Einer neuen Entscheidungsrichtlinie bedarf es spätestens zum 1. Januar 2025.

### 2.3 Erlaubnisverfahren und Aufsicht über Glücksspielarten mit geringerem Gefährdungspotential

Zu den Glücksspielarten mit geringerem Gefährdungspotential zählen rechtlich Lotterien mit einer sehr geringen Ereignisfrequenz, u.a. die sogenannten Soziallotterien.

Die Veranstaltung von Soziallotterien darf nur durch gemeinnützige Organisationen erfolgen und es dürfen grundsätzlich keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt werden. Der Reinertrag der veranstalteten Soziallotterien muss mindestens 30% betragen und zeitnah für den in der Erlaubnis festgelegten gemeinnützigen, kirchlichen oder mildtätigen Zweck verwendet werden. Zudem darf der Höchstgewinn einen Wert von 3 Millionen Euro nicht übersteigen und es dürfen keine Jackpots gebildet werden.

Die Zuständigkeit für die Erlaubnis und Aufsicht bundesweiter Soziallotterien liegt bei der GGL. Die Zuständigkeit für Lotterien, die nur in einem einzelnen Bundesland oder in einigen Bundesländern veranstaltet werden, verbleibt bei den Ländern.

Die Anzahl der Erlaubnisse für Soziallotterien ist seit dem Zuständigkeitsübergang von Rheinland-Pfalz auf die GGL zum 01.01.2023 mit 8 Erlaubnisinhabern zum Stand 31.12.2023 nahezu konstant geblieben.

Der Schwerpunkt der Tätigkeiten der GGL lag in der Bearbeitung von Änderungsanträgen bestehender Erlaubnisse (z.B. Änderungen der AGB, der Spielbedingungen, der Vertriebswege) und Anfragen von potentiellen Veranstaltern im Vorfeld einer Antragstellung. Auch die Anzahl der offenen Verwaltungsgerichtsverfahren ist konstant geblieben.

### Voraussetzung für das Setzen eines Limits von über 1.000 Euro bis 10.000 Euro ist u.a., dass

- für diesen Spieler ein zusätzliches individuelles Verlustlimit von maximal 20% des individuell festgesetzten zusätzlichen Einsatzlimits gesetzt wird,
- der Spieler gegenüber dem Anbieter eine diesen Limits entsprechende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in geeigneter und überprüfbarer Weise nachweist (z.B. durch Einkommenssteuerbescheide oder andere Einkommensnachweise und Bankauszüge; Selbstauskünfte von Spielern sind nicht ausreichend), wobei dieser Nachweis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mindestens jährlich wiederholt wird,
- keine Spielsuchtgefährdung vorliegt. (Siehe Kapitel 4.1. zu den von der GGL entwickelten Markers of Harm.)

Sie betreffen überwiegend werberechtliche Nebenbestimmungen. Neben den Soziallotterien ist die GGL auch für die Aufsicht und Erlaubniserteilung der Gemeinsamen Klassenlotterie (GKL) und deren Lotterie-Einnehmer und den gewerblichen Spielvermittlungen zuständig.

Lotterie-Einnehmer sind Personen oder Unternehmen, die Lotterielose der SKL (Süddeutsche Klassenlotterie) und der NKL (Nordwestdeutsche Klassenlotterie) verkaufen. Beide Lotterien werden von der Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL) als Anstalt öffentlichen Rechts veranstaltet und von allen 16 Bundesländern getragen. Die GKL erhält ihre Erlaubnis durch die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder und wird von ihr überwacht.

Im Jahr 2023 ist die Zahl der Lotterie-Einnehmer von 44 auf 41 gesunken. Es bestätigte sich die seit Jahren bestehende Tendenz der kontinuierlich sinkenden Spieleinsätze (von 448 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 263 Mio. Euro im Jahr 2023) und der Rückgang an für die staatliche GKL tätigen Lottereeinnehmern (von 123 im Jahr 2011 auf 41 im Jahr 2023). Bestehende Einnehmer scheiden altersbedingt oder aus wirtschaftlichen Gründen aus dem Vertrieb von Lotterierprodukten aus, werden jedoch nicht im gleichen Umfang durch neue Lotterie-Einnehmer ersetzt.

Im Gegensatz zu Lotterie-Einnehmern agieren gewerbliche Spielvermittler als Vermittler zwischen den Spielteilnehmern und den Veranstaltern der sogenannten Großen Lotterien der Landeslotteriegesellschaften (u.a. 6 aus 49, Eurojackpot). Sie bringen Spielinteressierte zu Spielgemeinschaften zusammen und vermitteln ihre Spielbeteiligung an den Veranstalter. Ihr Hauptziel ist es, durch die Vermittlung von Spielaktivitäten Gewinn zu erzielen. Die Anzahl der Erlaubnisse für gewerbliche Spielvermittler hat sich seit dem Zuständigkeitsübergang von Niedersachsen auf die GGL am 01.01.2023 zum 31.12.2023 nicht geändert. Der Schwerpunkt liegt in der Bearbeitung von Änderungsanträgen zu bestehenden Erlaubnissen. Von den bei Zuständigkeitsübergang 14 bestehenden Verwaltungsgerichtsverfahren waren drei zum Stand 31.12.2023 noch offen.

## ERLAUBNIS UND AUFSICHT

### 2.4 Aufsicht über Werbung

Die Zuständigkeit für die Aufsicht über Werbung für erlaubte Glücksspielangebote – welche der Aufsicht der GGL unterliegen – liegt seit 01.01.2023 zentral bei der GGL. Schwerpunkt der Arbeit ist die Bewertung werberechtlicher Angelegenheiten im Antragsverfahren und die Aufsicht bzw. Kontrolle von Werbung nach erteilter Erlaubnis. Zudem evaluiert die Behörde, inwieweit die bisherigen Bestimmungen zielführend sind.

Für erlaubtes Glücksspiel darf grundsätzlich geworben und Sponsoring betrieben werden. Hierdurch sollen bereits spielentschlossene Personen zu den erlaubten und überwachten Glücksspielangeboten und dort zu den vergleichsweise weniger gefährlichen Angeboten gelenkt bzw. dort gehalten werden. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 regelt den hierfür zulässigen Rahmen daher abhängig von der Gefährlichkeit der jeweiligen Glücksspielform.

Ziel der Aufsicht der GGL über Werbung für legales Glücksspiel ist es sicherzustellen, dass die Werbung diesen Vorgaben entspricht. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass Glücksspielwerbung Jugendliche und gefährdete Personen nicht unangemessen anspricht. Dies erfordert eine konsequente Überwachung und Bewertung der Werbemaßnahmen.

Im März 2023 verhängte die GGL erstmalig einen Ordnungswidrigkeitsbescheid in fünfstelliger Höhe gegen einen Erlaubnisinhaber aufgrund von Verstößen gegen Werbebestimmungen. Der Bescheid erging an einen Anbieter von Glücksspielen im Internet, der nach Erhalt der staatlichen Glücksspiel-Erlaubnis durch die GGL bewusst auf Internetseiten für sein Angebot warb, auf denen auch für illegale Angebote geworben wurde. Dies ist laut den Werbebestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages nicht zulässig.

Eine Herausforderung für die GGL in der Aufsicht über Werbung besteht darin, dass Glücksspielwerbung oft über verschiedene Plattformen verbreitet wird und die Erkennung und Zuordnung der beworbenen Produkte und der jeweiligen Veranstalter besonders zeitintensiv ist.

Um diese Herausforderung effizient zu lösen, arbeitete die GGL 2023 mit anderen beteiligten Aufsichtsbehörden zusammen und wird diese Zusammenarbeit 2024 weiter intensivieren. Die Verantwortung für die Aufsicht über Werbung und Sponsoring im Bereich des länderübergreifenden Glücksspiels liegt neben der GGL auch bei den Landesmedienanstalten.

Um diese gemeinsame Aufgabe zukünftig effektiv wahrzunehmen, entwickelten GGL und Landesmedienanstalten im Jahr 2023 Leitlinien für die Zusammenarbeit. Diese wurden Anfang Oktober verabschiedet und bilden die Grundlage des zukünftigen kontinuierlichen und konstruktiven Austausches.

Zudem wurden 2023 erste Ansätze zur automatisierten Auswertung von Werbung im Fernsehen erarbeitet. Die GGL plant, zukünftig entsprechende Software einzusetzen. Die Marktsichtung ist in 2023 bereits erfolgt, der Einsatz der Software nach dem Vergabeverfahren ist für Mitte 2024 geplant.

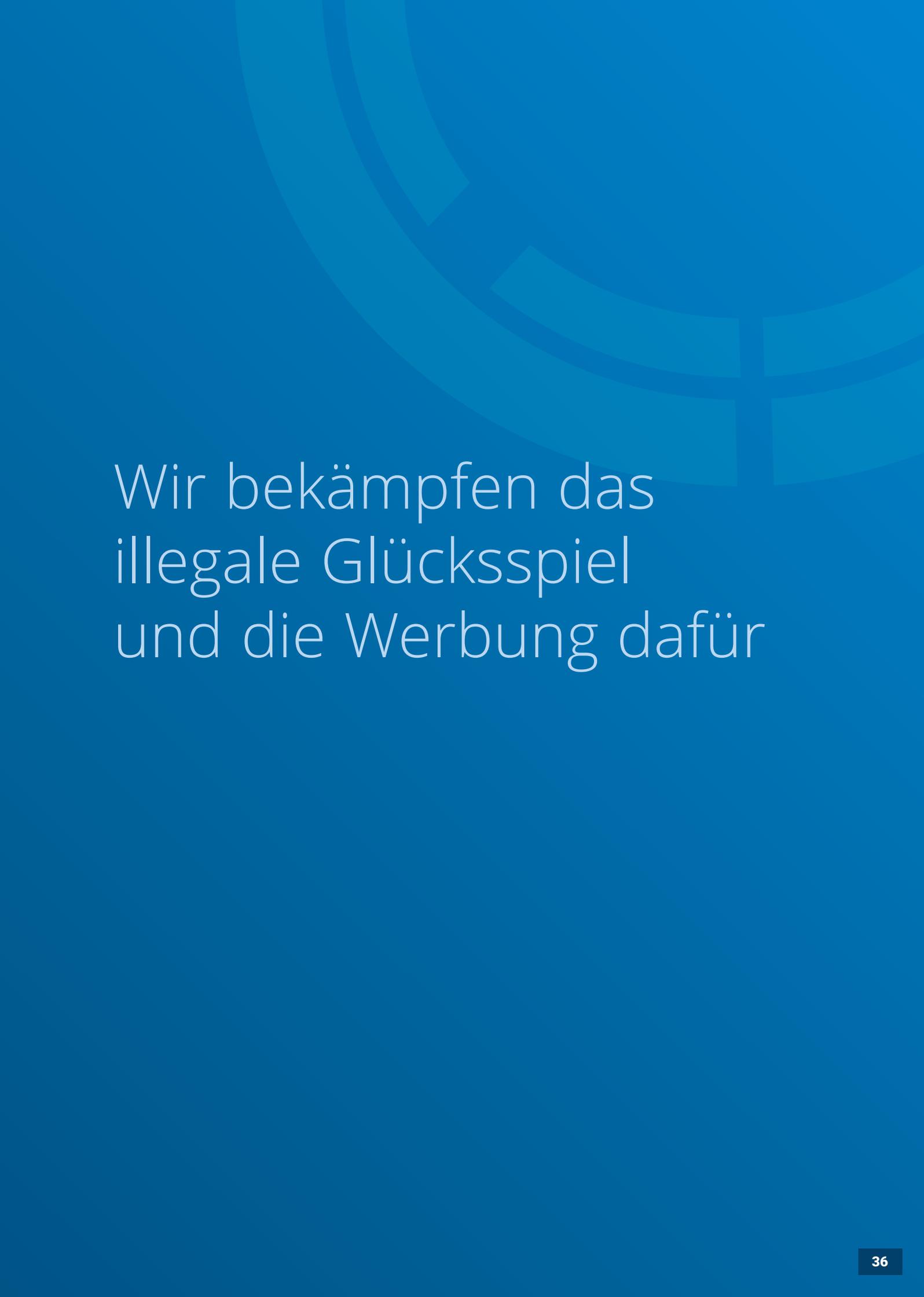
## **2.5 Gerichtsverfahren**

Die GGL sieht sich einer Vielzahl an Klageverfahren von Anbietern von Glücksspiel im Internet gegenüber. In den Bereichen Sportwetten, Pferdewetten, virtuelles Automatenpiel und Online-Poker werden nahezu sämtliche Erlaubnisse beklagt. Zum Stand 31.12.2023 waren in diesem

Bereich insgesamt 117 Klagen anhängig, bei denen die GGL als Beklagte geführt ist. Das Obergericht des Landes Sachsen-Anhalt hat 2023 in fünf Verfahren im einstweiligen Rechtsschutzverfahren die Vorgaben der GGL weitestgehend bestätigt. Das OVG hielt insbesondere die Verbote von Dauerwerbesendungen, der Werbung für unentgeltliche Online-Casino-Spiele und virtuelle Automaten-Spiele, von Influencer-Marketing, der Werbung durch Streamer sowie der Affiliate-Werbung mit Partnern, die auch für illegales Glücksspiel werben, für zulässig. Diese Entscheidungen sind ein starkes Signal für die Belange des Spieler- und Jugendschutzes und bestärken die GGL bei der konsequenten Umsetzung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages 2021.

3

3



Wir bekämpfen das  
illegale Glücksspiel  
und die Werbung dafür

## BEKÄMPFUNG ILLEGALES GLÜCKSSPIEL

Die GGL bekämpft unerlaubtes Glücksspiel und Werbung dafür durch verschiedene Maßnahmen. Dazu gehören klassische Verwaltungsverfahren mit Untersagungsverfügungen, die durch Zwangsgelder und/oder Ordnungswidrigkeitsgebühren vollstreckt werden, sowie Verwaltungsverfahren mit Payment-Blocking und Netzsperrern. Aufklärungsarbeit gegenüber der Bevölkerung und Gewerbetreibenden ist ebenfalls wichtig. Bei Straftatverdacht stellt die GGL Strafanzeige zur strafrechtlichen Verfolgung. Die GGL kooperiert mit anderen Behörden und Institutionen wie Landesmedienanstalten, der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz und der Wettbewerbszentrale sowie bei Verdacht auf Steuerstraftaten mit den Finanzämtern. Bei Verdacht auf Geldwäsche meldet die GGL dies an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU). Um illegale Glücksspielangebote und Werbung zu identifizieren, nutzt die GGL Beschwerdemeldungen und ein Hinweisgebersystem auf ihrer Internetseite. Das Internet wird ebenfalls auf unerlaubte Glücksspielangebote durchsucht, wobei u.a. Marktpräsenz, Umsatz- und Werbevolumen als Auswahlkriterien dienen.

Bereits seit 01.07.2022 liegt die Verantwortung für die Bekämpfung von illegalem Glücksspiel im Internet und der Werbung dafür bei der GGL. Mit der Bündelung der Kompetenzen und Ressourcen in einer zentralen Behörde wurden die Möglichkeiten im Kampf gegen illegales Glücksspiel im Internet erweitert. 2023 konnte die GGL Erfolge bei der Bekämpfung illegalen Glücksspiels erzielen.

### 3.1 Untersagungsverfahren

Die Behörde leitet gegen illegale Anbieter und hierfür Werbende **Verwaltungsverfahren** ein und untersagt die entsprechenden Tätigkeiten.

Im Jahr 2023 wurden 200 Prüffälle zum unerlaubten Glücksspiel und 238 Prüffälle zur Werbung für unerlaubtes Glücksspiel bearbeitet. Es wurden 1.864 Internetseiten überprüft, davon 1.080 Seiten zum illegalen Glücksspiel, 784 Seiten zur Werbung hierfür.

Dazu gehören neben deutschsprachigen Seiten in Einzelfällen auch Seiten auf Englisch, Türkisch und weiteren Sprachen. Bei der Prüfung und Verfolgung illegaler Angebote ist die Sprache kein ausschlaggebendes Kriterium. Relevant ist nur, ob eine Spielteilnahme innerhalb Deutschlands möglich ist. Es wurde eine Vielzahl an Testspielen durchgeführt.

Im Bereich der Einstellung von Werbung für illegale Angebote versendet die GGL noch vor dem Beginn eines förmlichen Verwaltungsverfahrens **Hinweisschreiben** an die Werbetreibenden.

Hiermit erzielte die GGL sehr gute Erfolge. Ein Großteil der angeschriebenen Werbetreibenden stellte die Werbung für illegale Angebote bereitwillig ein, da sie sich der Illegalität ihrer Werbeprodukte nicht bewusst waren. In 108 Fällen wurde nach Versand des Hinweisschreibens zur Werbung für unerlaubte Online-Glücksspiele die Werbung eingestellt, so dass in diesen Fällen die Einleitung eines förmlichen Untersagungsverfahrens nicht erforderlich war.

Untersagungsverfahren wurden im Jahr 2023 in 133 Fällen eingeleitet, davon in 87 Fällen zur Veranstaltung und Bewerbung unerlaubten Glücksspiels, in 46 Fällen nur zur Werbung für illegales Glücksspiel.

Ein erster Schritt im Untersagungsverfahren ist die **Anhörung**. Zum Teil stellen Anbieter bzw. Werbende ihr Angebot bzw. ihre Werbeprodukte bereits nach der Anhörung ein.

31 Glücksspielanbieter stellten ihr Angebot für Spieler aus Deutschland aufgrund des ersten Schrittes der Anhörung ein. Das heißt, diese Anbieter haben den Zugriff für Spielende aus Deutschland gesperrt. 20 Werbende stellten ihre Werbeprodukte ein.

Sind die Anhörungen nicht erfolgreich, erlässt die GGL Untersagungsverfügungen. In 55 Fällen sind im Jahr 2023 Untersagungsverfügungen ergangen, in 49 hiervon zum unerlaubten Glücksspiel und der Werbung hierfür, in 6 Fällen nur zur Werbung. 10 Anbieter und 2 Werbende haben ihr Angebot/ ihre Werbung aufgrund der Untersagungsverfügungen der GGL eingestellt.<sup>1</sup>

Insgesamt haben im Jahr 2023 63 Anbieter von illegalen Glücksspielen ihr Angebot oder Werbende ihre Werbeprodukte aufgrund von Anhörungen oder Untersagungsverfügungen eingestellt.

	Prüffälle 2023	überprüfte Internetseiten	Anzahl Untersagungsverfahren (Anhörungen und Untersagungsverfügungen)	Summe eingestellter Angebote	gestellte Strafanzeigen
<b>Gesamt</b>	438	1.864	133	63	104
davon Glücksspielanbieter	200	1080	87	41	
davon Werbetreibende	238	784	46	22	

<sup>1</sup> Wenn in den Anhörungen die Einstellungsfristen bis 31.12.2023 noch nicht abgelaufen waren, wurden für diese Fälle im Jahr 2023 noch keine Untersagungsverfügungen erlassen.

## BEKÄMPFUNG ILLEGALES GLÜCKSSPIEL

Diejenigen Anbieter, welche ihr Angebot trotz Untersagungsverfügungen nicht einstellen, sitzen oft in Ländern außerhalb der EU.

Die GGL setzte 2023 zwei Zwangsgelder zur Durchsetzung der Untersagungsverfügungen hinsichtlich illegaler Glücksspiele und Werbung dafür fest, über jeweils 50.000 Euro. Diese betrafen einen illegalen Anbieter und einen Betreiber einer Werbe-seite.

### 3.2 Payment-Blocking

Als erfolgreiches Instrument zur Bekämpfung illegalen Glücksspiels hat sich 2023 das Blockieren von Zahlungsströmen, das sogenannte Payment-Blocking, erwiesen. Damit kann die GGL allen am Zahlungsverkehr Beteiligten (Zahlungsdienstleister) die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel untersagen. Auch wenn der Einsatz nicht unmittelbar zur Folge hat, dass ein unerlaubtes Glücksspielangebot sich vom deutschen Markt zurückzieht, so wird es für die Glücksspielanbieter durch den Einsatz des Payment-Blockings unattraktiver, ihr illegales Angebot in Deutschland zu betreiben, da sie den Ausfall gängiger Zahlungsmittel hinnehmen oder weniger bekannte Zahlungsanbieter nutzen müssen. Aber auch die etwaigen Alternativen werden angegangen.

Hierfür werden eingangs jeweils Ermittlungen zur verbotenen Mitwirkung von Zahlungsdienstleistern an illegalem Glücksspiel durchgeführt. Dazu werden Internetseiten von unerlaubten Glücksspielanbietern gesichtet, um alle beteiligten Zahlungsdienstleister zu ermitteln, gegen diese vorzugehen und entsprechende Verwaltungsverfahren einzuleiten sind.

Der überwiegende Teil der angeschriebenen Zahlungsdienstleister handelte daraufhin zügig und kooperativ, indem die Zahlungsoptionen von den Internetseiten entfernt wurden. Die meisten Verwaltungsverfahren konnten daher umgehend wieder abgeschlossen werden. Bei dem restlichen geringen Teil wurde die Zahlungsmitwirkung durch eine Verfügung untersagt. Mit einer Entscheidung des OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 26. Oktober 2023 (Az.: 3 M 72/23), wurde das Vorgehen der GGL gerichtlich bestätigt.

Die GGL kann ebenfalls Zwangsgelder festsetzen. Ein Zwangsgeld in Höhe von 25.000 Euro wurde bereits festgesetzt.

Beim Großteil der illegalen Glücksspielanbieter war Ende 2023 der Zahlungsverkehr über namhafte und allgemein bekannte Zahlungsdienstleister nicht mehr möglich. Generell konnten viele Zahlungsdienstleister sensibilisiert werden. Sie beachten nun regelhaft die deutsche Rechtslage, führen Kontrollen zur Verhinderung von Mitwirkungen durch und ändern zudem technische Prozesse, um Mitwirkungen zu vermeiden.

Auch wenn teilweise die Symbole von Zahlungsdienstleistern noch auf illegalen Glücksspielseiten abgebildet waren, war ein Zahlungsverkehr darüber in der Regel aus Deutschland nicht mehr möglich. Dies wurde durch die GGL regelmäßig überprüft. Es wird zum Beispiel im ersten Schritt vorgetäuscht, dass ein bekannter Zahlungsdienst tätig wird. Im Verlauf des Zahlungsprozesses wird dann aber recht schnell deutlich, dass die Abwicklung über ganz andere Zahlungsdienste stattfindet.

### 3.3 Netzsperrern

Netzsperrern (darunter auch das sogenannte IP-Blocking) sieht der GlüStV 2021 als neues zulässiges Mittel im Kampf gegen illegales Glücksspiel vor. Im Rahmen einer ordnungsrechtlichen Verfügung können dabei die Internet-Service-Provider aufgefordert werden, die Zugriffsmöglichkeit zum unerlaubten Angebot über Internetzugänge zu sperren. Der GGL ist dabei bewusst, dass digitale Freiheitsrechte ein hohes Gut sind, das es zu wahren gilt. Das Instrument der Netzsperrern kann nur dann genutzt werden, wenn bisherige Maßnahmen gegenüber dem Veranstalter oder Vermittler unerlaubten Glücksspiels nicht erfolgreich waren.

Die GGL leitete 2022 erstmalig Verwaltungsverfahren zum Einsatz von Netzsperrern ein. Nachdem im Dezember 2022 ein Verwaltungsgericht im Eilverfahren das Mittel der Netzsperrern für zulässig erachtet hatte, erlitt der Einsatz als Vollzugsinstrument mit der Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz vom März 2023 einen Dämpfer. Das Gericht entschied, dass die angegriffene Sperranordnung nicht auf die vorhandene Ermächtigungsgrundlage gestützt werden könne, da es an der Verantwortlichkeit der Internet-Service-Provider scheitert. Dies wurde nunmehr auch im Hauptverfahren bestätigt.

Das Instrument Netzsperrern/IP-Blocking kam 2023 aufgrund der rechtlichen Entwicklung nicht zum Einsatz. Dennoch wurden zahlreiche Vorarbeiten durchgeführt, damit bei sich ändernder Rechtslage umgehend IP-Blocking-Maßnahmen durchgeführt werden können. Zu den Vorarbeiten zählte auch die Prüfung des Vorgehens gegen weitere Dienstleister, für die zukünftig Netzsperrern angeordnet werden könnten. Die Ermittlungserkenntnisse wurden katalogisiert und analysiert, um zukünftig umgehend Maßnahmen einleiten zu können.

## BEKÄMPFUNG ILLEGALES GLÜCKSSPIEL

### 3.4 Strafanzeigen

Die GGL hat zusätzlich zu den übernommenen 25 Strafanzeigen im Jahr 2023 weitere 104 Strafanzeigen wegen des Anbietens bzw. des Bewerbens von illegalem Glücksspiel gem. § 284 StGB gestellt.

Sofern Anbieter/Werbende ihren Sitz im Ausland haben, wurden die Strafanzeigen bei der Staatsanwaltschaft Halle (Saale) gestellt. Die GGL hält das deutsche Strafrecht für anwendbar, sofern die Teilnahme am Online-Glücksspiel innerhalb Deutschlands möglich und die Werbung innerhalb Deutschlands abrufbar ist bzw. der Werbeeinfluss im Inland eintritt.

2023 wurden alle Strafanzeigen mit Verneinung der Anwendbarkeit des § 284 StGB von der Staatsanwaltschaft Halle (Saale) eingestellt. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Die GGL bleibt dazu im Austausch mit dem Justizministerium Sachsen-Anhalt.

### Auswirkung der möglichen StGB-Reform

Am 23. November 2023 veröffentlichte das Bundesjustizministerium Eckpunkte zu einer Modernisierung des Strafgesetzbuches, in denen u.a. die Aufrechterhaltung der §§ 284 ff. StGB zum unerlaubten Glücksspiel in Frage gestellt wurde.

Die GGL hat ihre Auffassung, dass auch zukünftig alle notwendigen rechtstaatlichen Mittel für die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels im Internet zur Verfügung stehen und genutzt werden sollten, den Vertretern der Länder gegenüber erörtert und trat im Dezember 2023 diesbezüglich mit einer Stellungnahme an das Bundesjustizministerium heran.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts bei einem Sitz der Täter im Ausland vertritt die GGL die Auffassung, dass eine Ausweitung des Paragraphen auf illegale Glücksspielanbieter bzw. Werbende mit Sitz im Ausland der richtige Weg wäre.

Die GGL ist die zuständige Aufsichtsbehörde nach dem Geldwäschegesetz im Bereich der Veranstaltung und Vermittlung länderübergreifender Glücksspielangebote insbesondere im Internet.

Für die Abgabe entsprechender Hinweise stehen die nachfolgend genannten Möglichkeiten zur Verfügung:

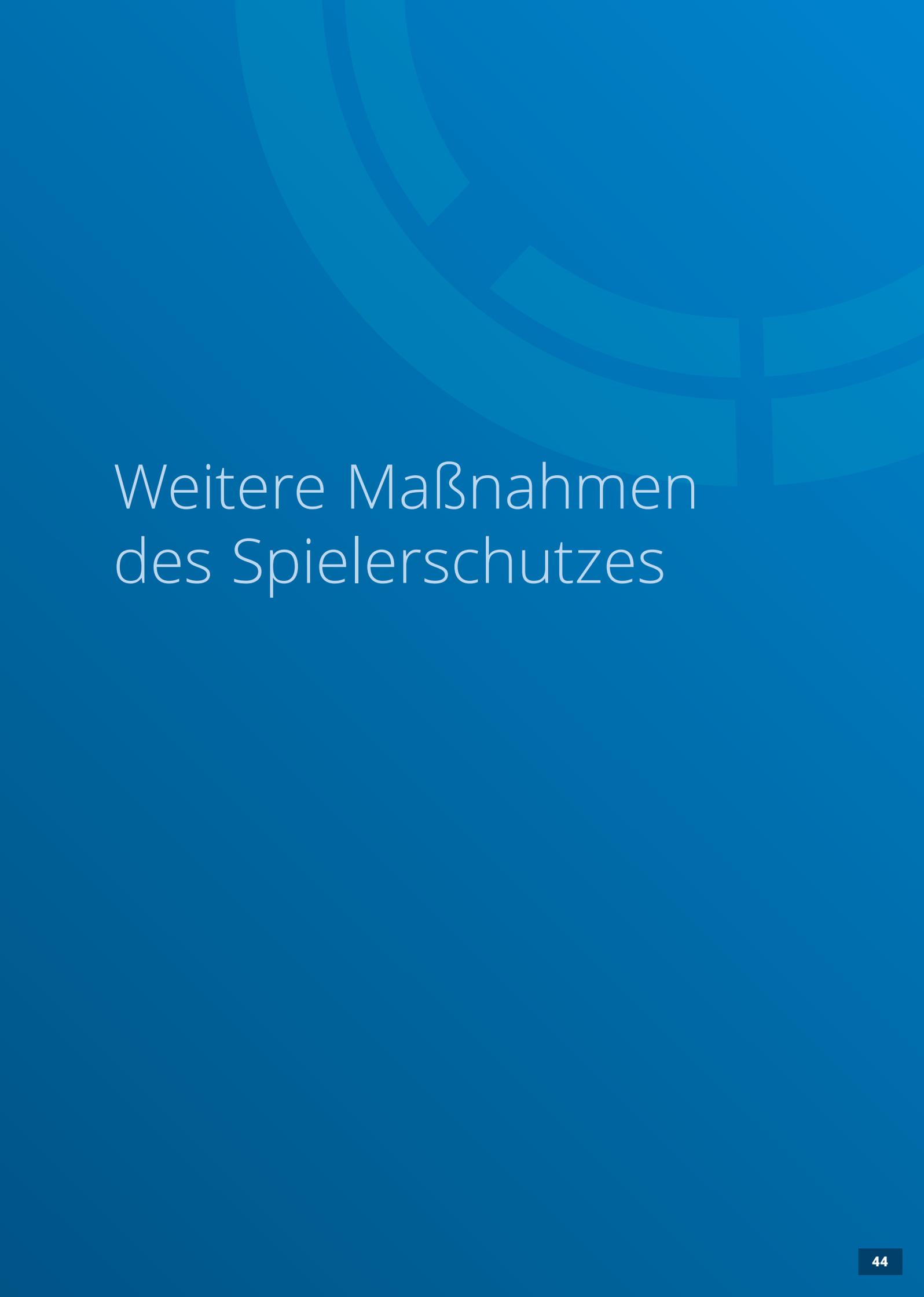
Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder  
Anstalt des öffentlichen Rechts  
Referat 31 – Bereich Geldwäsche  
- streng vertraulich -  
Hansering 15  
06108 Halle (Saale)  
E-Mail: [geldwaesche@gluecksspiel-behoerde.de](mailto:geldwaesche@gluecksspiel-behoerde.de)

### 3.5 Geldwäscheprävention

Für den Bereich Geldwäscheprävention, welche der glücksspielrechtlichen Aufsichtsfunktion der GGL folgt, war es ebenfalls das erste Jahr in der Zuständigkeit der GGL. Anknüpfend an die bisherige Arbeit sind weiterhin auf der Ebene der Erlaubnisverfahren Geldwäschepräventionskonzepte geprüft worden. Darüber hinaus hat sich der Schwerpunkt im Jahresverlauf in Richtung Aufsicht verschoben. Ein Schwerpunkt waren hierbei aufsichtsrechtliche Gespräche mit Geldwäschebeauftragten von Erlaubnisinhabern. Weiterhin sind u. a. Anträge auf neue Zahlungsdienste/Zahlungsmethoden auf Konformität mit dem Geldwäschegesetz geprüft worden. Darüber hinaus wurde der Kontakt mit dem Bundesministerium der Finanzen und der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit) ausgebaut. Die GGL ist 2023 als Mitglied der Anti Financial Crime Alliance (AFCA) beigetreten.

4

44



# Weitere Maßnahmen des Spielerschutzes

# 4

## SPIELERSCHUTZ

Ein zentrales Ziel des GlüStV 2021 ist die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes und die Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht. Für die GGL ist daher der Jugend- und Spielerschutz eine ihrer wesentlichen Aufgaben.

Im **Kompetenzcluster „Suchtprävention“** der GGL stehen folgende Aufgaben im Fokus:

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

Zudem wird die Einhaltung der Spielerschutzmaßnahmen durch das **länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem LUGAS** überwacht.

### 4.1 Kompetenzcluster Suchtprävention

Bei der Aufsichtstätigkeit im Bereich der Suchtprävention hat die GGL im Jahr 2023 weitere Fortschritte erzielt.

Durch die Einführung einer umfangreichen Checkliste mit etwa 100 Punkten wurden die für die Erlaubniserteilung notwendigen Sozialkonzepte (§ 6 GlüStV 2021) der erlaubten Glücksspielanbieter nochmals vertieft geprüft, was häufig zu Aufforderungen zur Anpassung an die Veranstalter führte. In den Sozialkonzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozial-schädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen. Die Sozialkonzepte sind differenziert auf die verschiedenen Glücksspielformen abzustimmen. Bis Ende Dezember 2023 wurden weitere 25 Sozialkonzepte überprüft, einschließlich der Prüfung der umgesetzten Nachforderungen. Die Wirksamkeit dieser vertieften Prüfung zeigte sich im Resultat der zeitnahen Behebung der monierten Mängel (z.B. missverständliche Angaben zu Möglichkeiten einer Fremdsperre, Platzierung des 18+-Hinweises, Fragen zum Schulungsanbieter und der Stellung des Sozialkonzeptbeauftragten innerhalb des Unternehmens) durch die Veranstalter.

Neben der vertieften Prüfung der Sozialkonzepte lag der Fokus in der Aufsicht, um sicherzustellen, dass die Vorgaben an die Sozialkonzepte fortwährend eingehalten und die Interventionen zur Spielsuchtfrüherkennung sowie die Präventionsmaßnahmen umgesetzt werden.

Ein zukünftiger Schwerpunkt des Kompetenzclusters Suchtprävention der GGL wird die (Weiter-)Entwicklung eigener verbindlicher Kriterien für die Spielsuchtfrüherkennungssysteme (Markers of Harm) der Veranstalter sein. Ein erster bedeutender Schritt hierfür erfolgte durch die Vorgabe einheitlicher Markers of Harm innerhalb der ab 2023 erlassenen Limiterhöhbescbeide.

In diesen Bescheiden wurde – je nach Glücksspielform – eine bestimmte Anzahl an Markern aufgenommen, die in einem definierten Beobachtungszeitraum überwacht werden müssen. Diese Markers of Harm sind aus wissenschaftlichen, peer-reviewten Quellen abgeleitet und umfassen Aspekte wie das Vorliegen einer Selbst- oder Fremdsperre in den letzten 24 Monaten, Auffälligkeiten bei den Zahlungswegen/Einzahlungen, nächtliches Glücksspiel, Spieldauer oder Chasing.

Dieses Vorgehen stellt ein Novum in der bundesweiten Regulierung des Online-Glücksspiels dar. Durch die Standardisierung und verbindliche Vorgabe entsteht ein einheitliches Niveau des Spielerschutzes und gleichzeitig eine für die Behörde zum Zwecke der Aufsicht und Evaluierung vergleichbare Datenlage.

Ein weiterer Erfolg für Spielerschutz und Prävention von Glücksspielsucht war die Sicherung der Finanzierung und des Weiterbetriebs der etablierten telefonischen Sucht-Beratung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) durch intensive Vermittlung seitens der GGL. Zudem konnte durch die Vermittlung der GGL erstmals sichergestellt werden, dass

dieses Beratungsangebot durch alle Anbieterverbände (DLTB, Automatenwirtschaft, bupris, DSbV, Lottverband, DOCV und DSWV) finanziert wird. Seitens der Anbieterverbände wurden entsprechende Finanzierungszusagen, seitens der BZgA die Bereitschaft, weiterhin Trägerin des Angebots zu sein, erklärt.

Im November veröffentlichte die GGL eine Spielerschutz-Broschüre (auch zum Download auf der Homepage der GGL), die sich vornehmlich an Verbraucherinnen und Verbraucher sowie an MitarbeiterInnen von Präventionseinrichtungen richtet. In dieser Publikation wurden wesentliche Spielerschutzmaßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages 2021 für die von der GGL zu beaufsichtigenden Online-Glücksspiele übersichtlich aufbereitet. Verbrauchern sollte damit erleichtert werden, legale von illegalen Glücksspielangeboten im Internet zu unterscheiden. Zudem sollte transparent gemacht werden, welche konkreten Voraussetzungen Glücksspielanbieter erfüllen müssen, um eine Erlaubnis zu erhalten und wie die GGL die Einhaltung dieser Regeln und Anforderungen beaufsichtigt.

Insgesamt hat die GGL im Jahr 2023 wichtige Schritte unternommen, um die Suchtprävention im Glücksspielsektor zu stärken und den Schutz der Spieler zu verbessern.

## SPIELERSCHUTZ

### 4.2 Überwachung der Einhaltung der Spielerschutzmaßnahmen durch das länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem LUGAS

Mit dem Übergang von weiteren Zuständigkeiten zum 01.01.2023 ging auch die Verantwortung für die technischen Aufsichtssysteme auf die GGL über. Die Fachsoftware LUGAS besteht dabei aus den Zentraldateien und dem Auswertesystem der Safe-Server.

Die Zentraldateien vereinen die Limit- und die Aktivitätsdatei. Sie sind als Service für die Anbieter konzipiert, um diese in die Lage zu versetzen, sich rechtskonform zu verhalten. Der Anbieter erhält aus Abfragen an die Zentraldateien die erforderlichen Informationen um seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. (Die Kosten für die Zentraldateien tragen die Anbieter.)

Für die Limitdatei werden die monatlichen Einzahlungen bei allen erlaubten Anbietern summiert. Auf Basis dieser Information muss der Anbieter Einzahlungswünsche, welche das individuelle Limit überschreiten würden, ablehnen. Die Aktivitätsdatei verwaltet den anbieterübergreifenden Status eines Spielers, der entweder aktiv oder inaktiv sein kann. Solange ein Spieler über einen Anbieter aktiv geschaltet ist, darf kein anderer Anbieter den Spieler aktiv schalten und ihm somit eine Spielteilnahme ermöglichen.

Verstöße gegen die Verpflichtungen zur und aufgrund einer Abfrage an die Zentraldateien verfolgt die GGL auf mehreren Wegen. Zunächst liefert das Abfrageverhalten eines Anbieters in absoluten Zahlen einen Anhaltspunkt für Verstöße. Auf einer weiteren Ebene können weitere Rückschlüsse aus den Daten der Safe-Server gezogen werden, welche auch das Verhalten des Anbieters nach der Abfrage umfassen. Im letzten Schritt können einzelne Sachverhalte bei entsprechender Kooperation seitens einzelner Spielender individuell geprüft werden.

Im vergangenen Jahr war ein Wachstumstrend bei den registrierten Spielern in den Zentraldateien zu verzeichnen. Bis zum 31.12.2023 stieg die Anzahl der in den Zentraldateien registrierten Spieler auf über 5,4 Millionen. Ursachen für diesen Trend waren sowohl absolut steigende Spielerzahlen als auch der Fortschritt in der Erlaubniserteilung. Die Zahl der aktiven Spieler, die in der Aktivitätsdatei verzeichnet wurden, lag für das Jahr 2023 bei durchschnittlich ca. 880.000 aktiven Spielern pro Tag. Dabei handelt es sich um die Spieler, welche mindestens einmal am Tag bei mindestens einem erlaubten Anbieter eine Spielteilnahme beabsichtigt haben. Um die Verfügbarkeit der Zentraldateien auch bei zukünftig zunehmenden Spielerzahlen zu gewährleisten, wurden 2023 mit dem Dienstleister Dataport verschiedenste Maßnahmen erarbeitet und umgesetzt. Das betraf u.a. die Reduktion von Risikofaktoren zur Vermeidung von seltenen Ausnahmesituationen im Betriebsablauf, die Erweiterung der Analysemöglichkeiten zur Systemerreichbarkeit, oder die Schaffung von Sicherheitsmechanismen für eine schnellstmögliche Beseitigung möglicher Ausfallzeiten.

Das Auswertesystem der Safe-Server als weiterer Bestandteil von LUGAS neben den Zentraldateien befand sich im Jahr 2023 noch in der Aufbauphase. Auf einem Safe-Server werden durch die Anbieter sämtliche für die Durchführung der Glücksspielaufsicht erforderlichen Daten zutreffend erfasst und digital nichtveränderlich abgelegt. Die Behörde greift auf diese Daten zu, überträgt sie in die Sphäre des Auswertesystems und überprüft sie anhand bestimmter Auswertungsmuster (Reports) auf Verstöße gegen Vorschriften des Staatsvertrages und Nebenbestimmungen. Für das in technischer Hinsicht komplexeste und im Hinblick auf die Detailtiefe umfangreichste System seiner Art im europäischen Rechtskreis konnte zum Halbjahr 2023 die Technische Richtlinie als Schnittstellenbeschreibung für die Anbieter finalisiert werden. Im letzten Quartal wurden die ersten Anbieter ans System angeschlossen. Erste Erkenntnisse im Live-Betrieb machten eine erforderliche Steigerung der Leistungsfähigkeit und eine Stabilisierung des Systems als wichtigstes Ziel für das Jahr 2024 deutlich. Erste Erfolge konnten hier bereits verzeichnet werden.

### 4.3. Beschwerdemeldungen

Für das Aufspüren illegaler Glücksspielangebote und der Werbung hierfür nutzt die GGL die Beschwerdemeldungen, die in der Behörde zu unerlaubten Anbietern eingehen. Die GGL bietet dazu auf ihrer Homepage ein Hinweisgebersystem an, mit dem Hinweise auch anonym abgegeben werden können. Darüber können Hinweise auf unerlaubtes Glücksspiel im Internet, Werbung für unerlaubte Glücksspielangebote im Internet, Werbung für erlaubte Glücksspielangebote im Internet, Unregelmäßigkeiten bei erlaubten Glücksspielangeboten im Internet sowie der Verdacht der Geldwäsche gemeldet werden.

Seit dem 1. Juli 2021 erfolgt die Überwachung der strengen Auflagen für legale Online-Glücksspielangebote durch die GGL mit Hilfe des staatlichen Glücksspielaufsichtssystems LUGAS. Der Anschluss an dieses IT-System ist für Anbieter von Glücksspielen im Internet verpflichtend.

Dies gilt auch für das anbieter- und glücksspielartenübergreifende Spielersperrsystem OASIS als wesentliche Spielerschutzmaßnahme, wobei die Verantwortung für dieses Spielersperrsystem dauerhaft beim Regierungspräsidium Darmstadt liegt. Der Abgleich erfolgt bei der Registrierung und jeweils beim Einloggen.

LUGAS besteht aus zwei IT-Systemen: Zum einen den sogenannten Zentraldateien, die aus der Limitdatei und Aktivitätsdatei bestehen. Zum anderen aus dem Auswertesystem der Safe-Server, das die für die Durchführung der Glücksspielaufsicht von den Glücksspielanbietern selbst erfassten Daten auswertet.

#### Zentraldateien

Die Limitdatei ermöglicht den Anbietern die Einhaltung der durch einen Spieler selbst festgelegten anbieterübergreifenden Einzahlungslimits. Die Aktivitätsdatei ermöglicht die Verhinderung des parallelen Spiels bei mehreren Glücksspielanbietern im Internet.

#### Auswertesystem der Safe-Server

Dieses Auswertesystem dient der GGL zur Überwachung der Einhaltung der Regelungsvorgaben, z.B. der Überprüfung der Spielsuchfrüherkennungssysteme der Veranstalter. Zudem kann es den Prozess zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages durch den Gewinn einer Datengrundlage unterstützen.

5

5





Wir beobachten  
die Entwicklungen  
im deutschen  
Glücksspielmarkt

## MARKTBEOBACHTUNG

### 5.1 Aufgaben und Vorgehensweisen der Marktbeobachtung

Eines der Ziele der GGL ist es, wesentliche Entwicklungen auf dem Glücksspielmarkt im Internet frühzeitig zu erkennen, um die Politik bei der Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen beraten zu können.

Diese Aufgabe ist in der Stabsstelle Marktbeobachtung / Marktforschung organisiert. Kernaufgabe ist die Datenerhebung zur Erfassung des deutschen Glücksspielmarktes. Die Datenerhebung erfolgt über die jeweiligen zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden, amtliche Steuerstatistiken sowie auch über weitere öffentlich zugängliche Quellen. Diese Daten fließen in den jährlichen Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden ein, der über die Internetseite der GGL veröffentlicht wird. Der Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden stellt eine ökonomische Analyse des deutschen Glücksspielmarktes dar und gibt einen Überblick über das Angebot und die Größenordnung der Segmente im erlaubten und unerlaubten deutschen Glücksspielmarkt.

Neben der Datenerhebung zur Erfassung des deutschen Glücksspielmarktes führte die GGL im vergangenen Geschäftsjahr viele Gespräche mit Vertretern der Glücksspielbranche sowie der Wissenschaft. Zudem trat die Behörde in den intensiven Austausch mit Softwareentwicklern der Branche. Ebenso wurde mit einigen Anbietern von Onlineglücksspielen erörtert, wie Softwareanwendungen für Suchtprävention und Spielerschutz in der Praxis zum Einsatz kommen. Zudem fand ein kontinuierlicher Kompetenzaustausch mit anderen europäischen Regulatoren statt. Im Bereich der wissenschaftlichen Forschung wurden 2023 wichtige Vorhaben angestoßen.

### 5.2 Studien

Die GGL hat u.a. die Aufgabe, wissenschaftliche Forschung im Zusammenhang mit Glücksspielen zu fördern und kann hierzu Studien und Gutachten in Auftrag geben.

2023 wurden drei wissenschaftliche Studien in Zusammenarbeit mit den Ländern initiiert. Die auf drei Jahre angelegte Studie, „Spielerschutz im Internet: Evaluation der Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages 2021“, wurde im Juli 2023 an die Universität Bremen vergeben. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf den Auswirkungen der im Glücksspielstaatsvertrag festgelegten umfangreichen Anforderungen, insbesondere auf den Spielerschutz. Geprüft werden die Erlaubnisvoraussetzungen und die Umsetzungen konkreter Spielerschutzregelungen hinsichtlich ihrer positiven und negativen Effekte. Auch Erkenntnisse zu Praktikabilität, möglichen Anpassungsbedarfen der Anforderungen bezüglich des Spielerschutzes, Veränderungen des Spielverhaltens etc. sind von Bedeutung.

Die zweite Studie mit dem Titel „Glücksspielwerbung im Fernsehen und im Internet im Spannungsfeld von Kanalisierung und Suchtprävention“ wurde im Dezember 2023 an die eye square GmbH in Berlin vergeben. Auch dieses Forschungsvorhaben ist Bestandteil der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 und soll eine Wirkungsevaluation vornehmen. Es wird erwartet, dass das Ergebnis einen Aufschluss darüber gibt, inwiefern die Bestimmungen des § 5 GlüStV 2021 geeignet oder verbesserungsfähig sind, Spielende und zum Spiel Entschlossene auf das beworbene legale Glücksspielangebot zu lenken, ohne eine (besondere oder kritische) Anreizwirkung auf bisher nicht an Glücksspielen interessierte und/oder vulnerable Personen zu entfalten.

Ein dritter Forschungsauftrag, eine „Studie zur Untersuchung des Schwarzmarktes und der Kanalisierung von Glücksspielen im Internet anhand einer Befragung von Glücksspielenden“, wurde im Dezember 2023 ausgeschrieben. In der Studie sind zwei Fragen zu untersuchen:

1. Welche Methoden sind theoretisch zur Messung des Umfangs des Schwarzmarktes von Glücksspielen im Internet geeignet? und
2. Lässt sich eine Kanalisierung in Richtung legaler Angebote bzw. in Richtung weniger gefährlicher Spielformen empirisch durch eine Befragung von Glücksspielenden beobachten?

Die Vergabe der Studie erfolgt im ersten Quartal 2024. Der Wert der 2023 in Auftrag gegebenen bzw. ausgeschrieben Studien bemisst sich auf rund 1,4 Mio. Euro und deckt drei maßgebliche und im öffentlichen Diskurs befindliche Themen ab.

6

6



The background is a solid blue color with a large, faint, abstract graphic of concentric curved lines in a lighter shade of blue, resembling a stylized 'C' or a partial circle, positioned in the upper right quadrant.

# Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes

## ENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN GLÜCKSSPIELMARKTES

In diesem Kapitel erfolgt eine Darstellung der Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes in den letzten Jahren und zeigt das Ausmaß der verschiedenen Segmente für das Jahr 2023, auf Grundlage von vorläufigen Zahlen. Dabei wird sowohl auf den erlaubten als auch auf den unerlaubten Markt eingegangen.

### 6.1. Zusammenfassung

Der deutsche Glücksspielmarkt unterliegt sowohl der weltweiten bzw. nationalen Wirtschaftsentwicklung als auch den in Deutschland geltenden regulatorischen Rahmenbedingungen. Dazu zählen, je nach Glücksspielart, vor allem die glücksspielrechtlichen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV 2021) sowie die entsprechenden Landesglücksspielgesetze und weitere gesetzlichen Vorschriften, z.B. das Steuerrecht (Rennwett- und Lotteriegesetz), Gewerberecht (Spielverordnung), Wirtschaftsrecht (Geldwäschegesetz), Strafrecht (Strafgesetzbuch) usw.

In Deutschland geben 36,5 % der erwachsenen Bevölkerung zwischen 18 und 70 Jahren an, in den letzten 12 Monaten mindestens an einem Glücksspiel teilgenommen zu haben. Das sind, hochgerechnet mit der jeweiligen Bevölkerungsanzahl, rund 21 Millionen Personen. Der deutsche Glücksspielmarkt erlaubter Angebote hatte im Jahr 2023, gemessen an den Bruttospielerträgen (entspricht den Verlusten der Spielenden), ein Volumen von insgesamt etwa 13,7 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Steigerung von rund 2 % gegenüber dem Vorjahr. Der Anteil der erlaubten Glücksspiele am Bruttoinlandsprodukt bezifferte sich somit auf 0,3 %. Die Steuereinnahmen aus Glücksspielen betragen im selben Zeitraum rund 6,6 Mrd. Euro und stellten 0,7 % der gesamten Steuereinnahmen dar.

Aus diesem Vergleich geht hervor, dass Glücksspiele zu einem relativ hohen Anteil zur Finanzierung des Gemeinwesens herangezogen werden. Gleichzeitig sind 2,4 % (bzw. hochgerechnet 1,4 Mio. Personen) der deutschen Bevölkerung im Alter von 18 bis 70 Jahren von einer glücksspielbezogenen Störung gemäß den Kriterien des Diagnostischen und Statistischen Manuals Psychischer Störungen (DSM-5) betroffen.

Die Glücksspielanbieter in der Zuständigkeit der GGL generierten im Jahr 2023 Spieleinsätze (= Einsätze der Spielenden) von insgesamt 13,9 Mrd. Euro, davon hatten die vier sogenannten gefährlichen Glücksspiele (Sportwetten, virtuelle Automaten Spiele, Online-Poker und Sport-/Pferdewetten im Internet) einen Anteil von 85 % und die drei Glücksspiele aus dem Lotteriewesen (Klassenlotterien, Soziallotterien und gewerbliche Spielvermittler) einen Anteil von 15 %. Die Bruttospielerträge der von der GGL erlaubten Anbieter bezifferten sich im Jahr 2023 auf 3,5 Mrd. Euro und machen rund 26 % des Gesamtvolumens des deutschen Glücksspielmarktes aus.

<sup>2</sup> Vgl. Buth, S.; Meyer, G.; Rosenkranz, M.; Kalke, J. (2024): Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2023. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD), Hamburg

<sup>3</sup> Vgl. Buth, S.; Meyer, G.; Rosenkranz, M.; Kalke, J. (2024): Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2023. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD), Hamburg

## 6.2. Rahmenbedingungen des deutschen Glücksspielmarktes

Der deutsche Glücksspielmarkt ist nicht einheitlich gestaltet, sondern unterliegt, je nach Spielform, entweder dem Bundes- oder dem Landesrecht. Dementsprechend fällt die Zuständigkeit für die Gesetzgebung sowohl auf den Bund als auch auf die Länder. Nachstehend erfolgt eine systematische Darstellung der rechtlichen Grundlagen und der Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern. Dabei werden insbesondere die unterschiedlichen länderspezifischen sowie länderübergreifenden Glücksspiele dargestellt.

Eine ausführliche Darstellung zur Entstehung und Entwicklung des Glücksspielstaatsvertrages und die Abgrenzung zu weiteren gesetzlichen Grundlagen aus anderen Rechtsbereichen findet sich im Jahresbericht 2022 der GGL. In den nachstehenden Abbildungen 1 bis 3 sind die rechtlichen Rahmenbedingungen des deutschen Glücksspielmarktes graphisch bzw. tabellarisch wiedergegeben. Aus den Darstellungen gehen die Verflechtungen aus den drei verschiedenen Rechtsmaterien und die daraus abgeleiteten Zuständigkeiten hervor.

**Abbildung 1:** Die Aufteilung des Glücksspielmarktes in die verschiedenen Rechtsmaterien



# 6

## ENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN GLÜCKSSPIELMARKTS

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

**Abbildung 2:** Die Glücksspiele am deutschen Glücksspielmarkt, aufgeteilt nach rechtlichen Grundlagen

## Glücksspielstaatsvertrag 2021

Landesrecht	Ländereinheitliche Verfahren
Länder	Länderübergreifend
Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder	Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder
- Casinospiele in Spielbanken	- Klassenlotterie der Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL) und deren Lotterie-Einnehmer
- Lotterien des DLTB	- Soziallotterien in allen Ländern
- Soziallotterien <sup>1</sup>	- gewerbliche Spielvermittlung in allen oder mehreren Ländern
- Sparlotterien	- Sportwetten
- Kleine Lotterien <sup>1</sup>	- Pferdewetten im Internet
- Wettvermittlungsstellen	- virtuelle Automaten Spiele
- Spielhallen mit Geldspielgeräten	- Online-Poker
- Online-Casinospiele	

**Abbildung 3:** Die Glücksspiele des GlüStV 2021, aufgeteilt nach Zuständigkeiten

### 6.3. Eine ökonomische Analyse des deutschen Glücksspielmarktes

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

Ein ausführlicher Bericht ist für Herbst 2024 geplant. Um den erlaubten deutschen Glücksspielmarkt abzubilden, ist es notwendig, Angaben zu den wesentlichsten Begriffen der Marktaufzeichnung zu machen. Nachstehend werden dazu die einzelnen Glücksspielsegmente des erlaubten Marktes vorgestellt, die Trennung zwischen erlaubten und unerlaubten Markt erklärt, die zur Messung verwendete Maßzahl genannt sowie die einzelnen Datenquellen und Berechnungsmethoden beschrieben.

<sup>1</sup> Landesweite Soziallotterien sowie Kleine Lotterien werden, wegen ihrer geringen Bedeutung, im weiteren Verlauf nicht mehr näher betrachtet.

## ENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN GLÜCKSSPIELMARKTS

### Glücksspielsegmente

In Deutschland umfasst der Markt für erlaubte Glücksspiele die folgenden zwölf wesentlichen Segmente von erlaubnisfähigen Glücksspielformen:

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

### Trennung zwischen erlaubtem und unerlaubtem Glücksspielmarkt

Der deutsche Glücksspielmarkt lässt sich in einen erlaubten und unerlaubten Bereich aufteilen. Beim erlaubten Markt handelt es sich um erlaubnisfähige Angebote, für die die Anbieter grundsätzlich auch eine Erlaubnis von einer deutschen Behörde haben. Diese umfassen die oben aufgezählten Glücksspielsegmente.

Hingegen fallen unter den Begriff unerlaubter Markt alle Angebote, deren Veranstalter über keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde verfügen, obwohl eine solche erforderlich ist, sowie Angebote, die verboten sind und für die auch keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde erteilt werden kann.

## Maßzahl: Bruttospielerträge

In diesem Bericht wird das Marktvolumen in Bruttospielerträgen angegeben. Bruttospielerträge ergeben sich aus den Spieleinsätzen abzüglich der Gewinnauszahlungen. Diese Kennzahl bildet einerseits die Umsätze aus Sicht der Anbieter, andererseits die Nettoverluste der Spieler ab und ist die international übliche Maßzahl zur Erfassung der Größe von Glücksspielmärkten.

## Datenquellen

Die Erhebung des erlaubten Marktes sowie die Berechnung des Marktvolumens basiert auf unterschiedlichen Datenquellen. Hierbei wird wie folgt vorgegangen: Für die einzelnen Glücksspielsegmente erfolgt die Datenerfassung, entweder 1) direkt gemäß den Angaben der Anbieter, die von den zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt werden oder 2) indirekt gemäß der von den Steuerbehörden veröffentlichten Steuerstatistik. Die Berechnung des Marktvolumens wird bei 1) für das jeweilige Segment über alle Anbieter aggregiert bzw. bei 2) gemäß den gesetzlichen Vorschriften zur Steuerberechnung hochgerechnet. Darüber hinaus fließen 3) auch öffentlich zugängliche anbieter- oder branchenspezifische Erkenntnisse, z.B. aus Jahresabschlüssen der Anbieter, Branchen- und Verbandsberichte etc., in die Datenerhebung ein. Im Fall, dass Daten aus mehreren Quellen vorliegen, werden die jeweiligen Angaben verifiziert. Es sei darauf hingewiesen, dass es sich beim Marktvolumen für das Jahr 2023 noch um vorläufige Zahlen handelt. Ein detaillierter Jahresbericht mit abschließenden Zahlen zum deutschen Glücksspielmarkt 2023 wird voraussichtlich im Herbst 2024 veröffentlicht.

## ENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN GLÜCKSSPIELMARKTS

### 6.4. Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2023

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

#### 6.4.1 Marktvolumen

Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt hatte im Jahr 2023, gemessen an den Bruttospielerträgen, ein Volumen von insgesamt 13,7 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr kommt dies einer Steigerung von rund 0,3 Mrd. Euro (+2 %) gleich.

Abbildung 4 veranschaulicht die Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes seit dem Jahr 2013. Es lässt sich erkennen, dass das Marktvolumen wieder auf das Niveau von vor der Corona-Pandemie zugekehrt ist, die in den Jahren 2020 und 2021 zu Einschränkungen im stationären Vertrieb, z.B. bei Spielbanken, Spielhallen, Wettvermittlungsstellen etc. geführt hat.

Um einen Eindruck zur Größenordnung der einzelnen Glücksspielformen zu erhalten, sind nachstehend in der Tabelle 1 die Bruttospielerträge und davon anteilmäßig die Bruttospielerträge im Online-Vertrieb für die angeführten Glücksspielsegmente angegeben.

**Abbildung 4:** Der deutsche Glücksspielmarkt von 2013 bis 2023



Zur besseren Vergleichbarkeit sind die Glücksspielformen nach den Kategorien: Schnelle Spiele, Lotterien und Wetten unterteilt.

Bei Summierung der Teilbeträge sowie bei Prozentangaben können Differenzen aufgrund von Rundungen entstehen.

## Der deutsche Glücksspielmarkt 2023 – Erlaubter Markt

	Bruttospielerträge in Mrd. €	davon online
<b>Schnelle Spiele</b>		
Casinospiele in Spielbanken	1,3	-
Geldspielgeräte in Spielhallen/ Gaststätten	4,8	-
Virtuelle Automaten Spiele/Online-Poker	0,4	0,4
Online-Casinospiele	-	-
<b>Schnelle Spiele Gesamt</b>	<b>6,5</b>	<b>0,4</b>
<b>Lotterien</b>		
Lotterien des DLTB	4,2	1,0
Klassenlotterien	0,2	0,005
Soziallotterien	0,7	0,3
Sparlotterien	0,3	0,001
<b>Lotterien Gesamt</b>	<b>5,3</b>	<b>1,3</b>
<b>davon gewerbliche Spielvermittlung</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
<b>Wetten</b>		
Sportwetten	1,8	1,2
Pferdewetten	0,04	0,02
<b>Wetten Gesamt</b>	<b>1,8</b>	<b>1,2</b>
<b>Glücksspielmarkt Gesamt</b>	<b>13,7</b>	<b>3,0</b>
<b>davon ländereinheitlich in Zuständigkeit der GGL</b>	<b>3,5</b>	<b>2,3</b>

**Tabelle 1:** Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2023

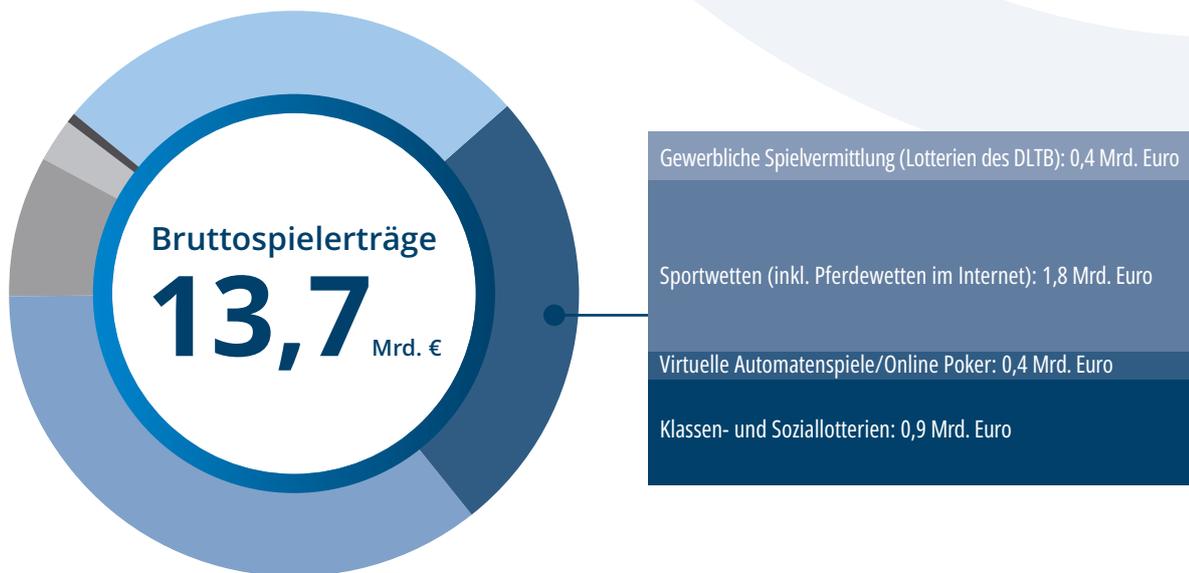
## ENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN GLÜCKSSPIELMARKTS

Aus der Tabelle 1 geht hervor, dass den größten Anteil am erlaubten Markt Geldspielgeräte der gewerblichen Automatenaufstellung mit 4,8 Mrd. Euro bzw. 35 % haben. Die staatlichen Lotterien des DLTB besitzen einen Marktanteil von 4,2 Mrd. Euro bzw. 31 %. Diese teilen sich zu 3,8 Mrd. Euro bzw. 92 % auf den Verkauf über die stationären Annahmestellen bzw. dem Online-Eigenvertrieb und zu 0,4 Mrd. Euro bzw. 8 % über die gewerbliche Spielvermittlung im Internet auf. Die Veranstalter, die über eine Sportwetterlaubnis verfügen, tragen mit einem Umsatzanteil von 1,8 Mrd. Euro bzw. 13 % zum erlaubten Markt bei. Hingegen tragen die Veranstalter von virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker im zweiten vollen Jahr der Erlaubnisfähigkeit bereits mit 0,4 Mrd. Euro bzw. 3 % zum erlaubten Markt bei.

Der Anteil der Spielbanken am erlaubten Markt bemisst sich auf 1,3 Mrd. Euro bzw. 10 %, wobei davon das Große Spiel 13 % und das Kleine Spiel 87 % ausmachen. Die Klassen-, Sozial- und Sparlotterien, die neben den Lotterien des DLTB existieren, kommen gemeinsam mit einem Volumen von rund 1,1 Mrd. Euro auf einen Marktanteil von 8 %. Das Segment Pferdewetten hat dagegen mit rund 0,04 Mrd. Euro lediglich einen Anteil von 0,3 % am erlaubten Markt.

Veranstalter von Online-Casinospielen in der Zuständigkeit der Länder waren im Jahr 2023 nicht am Markt vertreten. Teilt man den Markt nach den drei Kategorien auf, dann kommen auf die Schnellen Spiele 48 %, auf Lotterien 39 % und auf Wetten 13 %. Der Marktanteil der Anbieter für die die GGL zuständig ist, beträgt im Jahr 2023 rund 3,5 Mrd. Euro bzw. 26 %. Das Kreisdiagramm in der Abbildung 5 illustriert die Aufteilung des erlaubten Glücksspielmarktes nochmals graphisch.

**Abbildung 5:** Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2023, unterteilt nach Segmenten



- Lotterien des DLTB (Annahmestellen & Eigenvertrieb): 3,8 Mrd. Euro
- ländereinheitlich in Zuständigkeit der GGL: 3,5 Mrd. Euro
- Geldspielgeräte in Spielhallen/Gaststätten: 4,8 Mrd. Euro
- Spielbanken: 1,3 Mrd. Euro
- Sparlotterien: 0,3 Mrd. Euro
- Pferdewetten (stationär): 0,02 Mrd. Euro

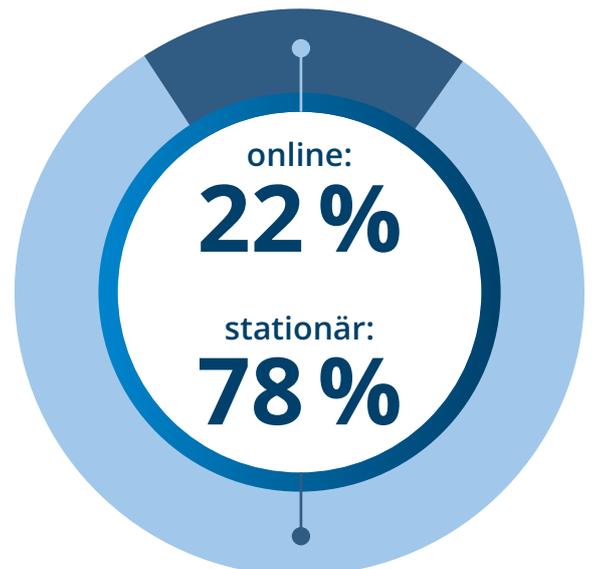
## ENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN GLÜCKSSPIELMARKTS

Unterteilt man das Volumen des erlaubten deutschen Glücksspielmarktes nach dem Vertrieb, dann entfielen 10,7 Mrd. Euro bzw. 78 % auf den stationären Verkauf und 3,0 Mio. Euro bzw. 22 % auf den Online-Vertrieb. Gegenüber der Vergleichsperiode des letzten Jahres ist der Marktanteil des stationären Vertriebes um 0,1 Mrd. Euro (-1%) gesunken und der Marktanteil des Online-Vertriebes um 0,4 Mrd. Euro (+18%) gestiegen. Der Zuwachs im Online-Vertrieb resultiert dabei zum großen Teil aus der Verschiebung im Bereich Sportwetten vom stationären in Richtung Online-Vertrieb. Die Abbildung 6 veranschaulicht die Aufteilung des erlaubten deutschen Glücksspielmarktes in stationären und Online-Vertrieb und gibt das Verhältnis von 78 % / 22 % nochmals graphisch wieder.

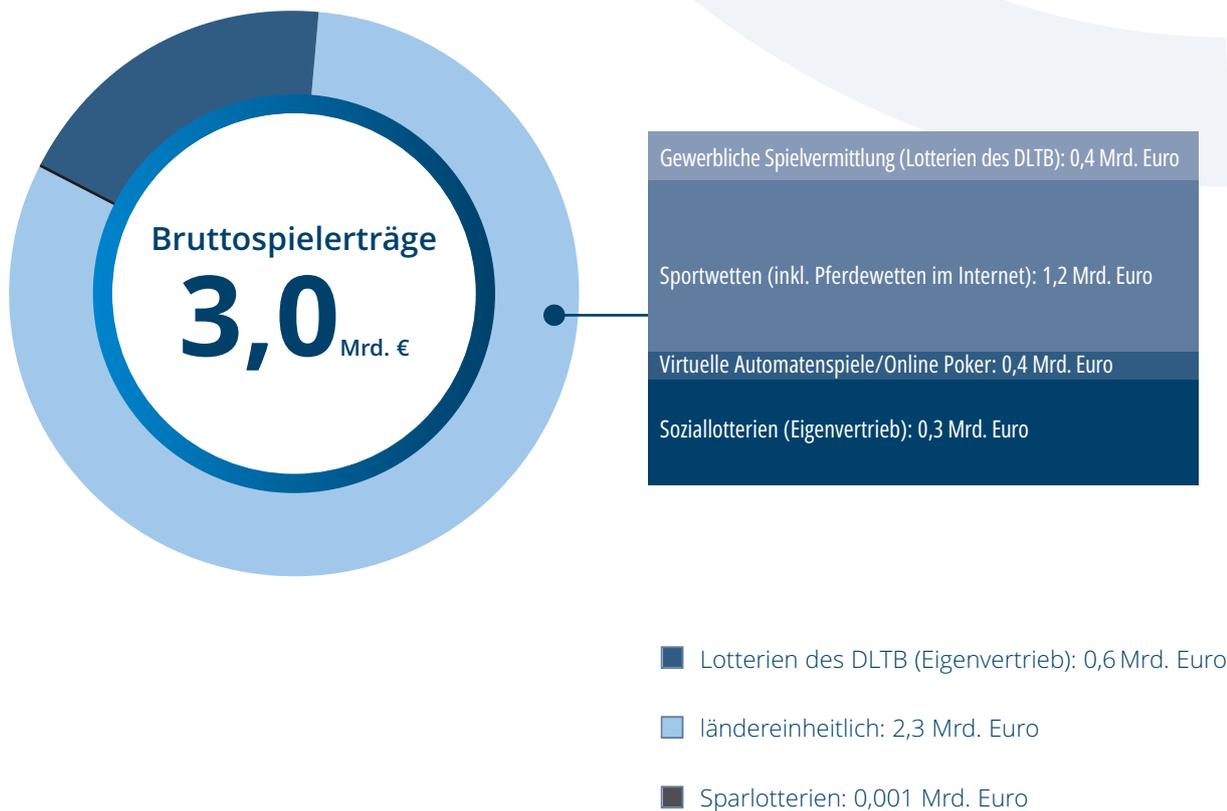
Nennenswerte Marktanteile im Online-Vertrieb haben die Landeslotteriegesellschaften des DLTB, gewerblichen Spielvermittler, Soziallotterien, Sportwettveranstalter

und seit 2023 erstmals auch die Veranstalter von virtuellen Automatenspielen und Online-Poker. Die staatlichen Lotterien setzten im Internet Bruttospielerträge in Höhe von 0,96 Mrd. Euro (+6 % gegenüber 2022) um. Dazu trugen die staatlichen Veranstalter 0,63 Mrd. Euro (+11 %) und die neun gewerblichen Spielvermittler 0,34 Mrd. Euro (-2 %) bei. Virtuelle Automaten-spiele und Online-Poker konnten im Jahr 2023 zum zweiten Mal erfasst werden und hatten Internetumsätze von 0,4 Mrd. Euro. Veranstalter von Sportwetten nahmen 2023 im Internet insgesamt 1,2 Mrd. Euro ein. Danach folgen Soziallotterien mit Bruttospielerträge in Höhe von 0,35 Mrd. Euro (+13 %). Der Anteil der Anbieter, für die die GGL zuständig ist, beträgt am Online-Markt rund 2,3 Mrd. Euro bzw. 79%. In Abbildung 7 ist die Aufteilung der Marktanteile graphisch dargestellt.

**Abbildung 6:** Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2023, unterteilt nach Vertriebsweg



**Abbildung 7:** Der erlaubte deutsche Online-Glücksspielmarkt 2023



#### 6.4.2 Anbieter- und Vertriebsstruktur

Neben dem Marktvolumen lässt sich der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt auch in Bezug auf die Anbieter- und Vertriebsstruktur messen. Nachstehend sind in der Übersicht 1 die Anzahl der Anbieter mit einer Erlaubnis sowie der Umfang der Vertriebswege der einzelnen Glücksspielsegmente im Jahr 2023 zusammengefasst.

##### Übersicht 1: Anbieter mit einer Erlaubnis:

- Casinospiele: 21 Spielbankenbankgesellschaften mit 71 Spielbankstandorten
- Geldspielgeräte: rund 5.000 gewerblichen Automatenaufsteller in rund 8.500 Spielhallen
- Staatliche Lotterien: 16 Landeslotteriegesellschaften (davon 16 online) mit rund 20.400 Lotto-Annahmestellen
- Klassenlotterien: GKL (Gemeinsame Klassenlotterie der Länder) mit 44 Lottereeinnehmern (davon 3 online)
- Soziallotterien: 6 aktive Soziallotteriegesellschaften (davon 6 online)
- Sparlotterien: 29 Lotterieträger der Banken und Sparkassen (davon 23 online)
- Gewerbliche Spielvermittlung: 10 aktive Spielvermittler (davon 8 online)
- Pferdewetten: 38 aktive Rennvereine mit Totalisator, rund 35 Buchmacher mit rund 170 Örtlichkeiten, 6 Veranstalter im Internet
- Sportwetten: 29 aktive Veranstalter (davon ausschließlich 19 Online / 10 Hybrid) mit rund 1.900 Wettvermittlungsstellen bzw. rund 12.000 Oddset-Annahmestellen
- virtuelle Automaten Spiele: 36 Veranstalter
- Online-Poker: 5 Veranstalter
- Online-Casinospiele: -

## ENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN GLÜCKSSPIELMARKTS

### 6.5. Der unerlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2023

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

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

Zu den Angeboten des unerlaubten Marktes zählen erlaubnisfähige Glücksspielformen, für die die Anbieter über keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde verfügen, obwohl eine solche erforderlich ist, sowie nicht erlaubnisfähige Angebote, für die auch keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde erteilt werden kann. Es ist zu beachten, dass die illegalen Veranstalter von virtuellen Automaten- und Online-Casinospielen in der Regel beide Glücksspielformen gleichzeitig anbieten. Aus diesem Grund erfolgt die Darstellung dieser beiden Segmente zusammengefasst. Darüber hinaus bieten viele illegale Online-Glücksspielveranstalter daneben auch Sportwetten und in immer geringer werdendem Maße auch Pokerspiele an.

Diese Anbieter sind in der nachstehenden Analyse als Generalisten bezeichnet. Im Gegensatz dazu gibt es auch Anbieter, die sich ausschließlich auf ein Segment spezialisiert haben. Dementsprechend werden diese Anbieter auch Spezialisten genannt.

Weitere Segmente, die dem unerlaubten Markt zuzurechnen sind, umfassen:

- Geldspielgeräte und andere ordnungswidrige Spielmedien in der so genannten illegalen Sekundäraufstellung, z.B. Sport bistros, Scheinspielhallen, Spielcafés etc.,
- illegale Sportwetten außerhalb von Wettvermittlungsstellen und
- Online-Glücksspiele in P2P Overlay-Netzwerken (Darknet).

Die Ausmaße von diesen Segmenten werden in diesem Report nicht behandelt.

Im Jahr 2023 konnten insgesamt 761 deutschsprachige Internetseiten mit Glücksspielen von 205 Veranstaltern ohne Erlaubnis von einer deutschen Behörde festgestellt werden. In der Vergleichsperiode des letzten Jahres wurden 843 Internetseiten von 207 Veranstaltern beobachtet. In der nachstehenden Tabelle 2 sind die wesentlichsten Daten zum Umfang des illegalen Glücksspielmarktes im Internet für das Jahr 2023 zusammengefasst.

## Der deutsche Glücksspielmarkt – Unerlaubter Markt 2023

	Veranstalter	deutschsprachigen Internetseiten	Bruttospielerträge in Mio. Euro
<b>Glücksspielformen</b>			
Sportwetten	112	281	
Online-Casinospiele/virtuelle Automaten­spiele	194	732	
Online-Poker	13	13	
Zweitlotterien	14	24	
<b>Gesamt</b>	<b>205*</b>	<b>761*</b>	<b>400-600</b>
<b>Anzahl der Veranstalter unterteilt nach Herkunft</b>			
EU	20		
Non-EU	170		
unbekannt	15		
<b>Gesamt</b>	<b>205*</b>		
<b>Mehrfachangebote</b>			
Generalisten	148		
Spezialisten	57		
<b>Gesamt</b>	<b>205*</b>		

**Tabelle 2:** Der unerlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2023

<sup>2</sup> Anbieter mit Sitz/Erlaubnis im/aus dem Ausland, z.B. Curaçao, Belize, Costa Rica, Alderney, Isle of Man, Malta, Zypern u.ä.

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

## ENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN GLÜCKSSPIELMARKTS

Der Tabelle 2 ist zu entnehmen, dass von 205 illegalen Veranstaltern, 148 als Generalisten, da sie jeweils mehr als eine Glücksspielform anbieten, und 57 als Spezialisten, da sie nur jeweils eine Glücksspielform anbieten, bezeichnet werden können. Des Weiteren werden die Internetseiten von 20 Veranstaltern aus einem Mitgliedsland der EU bzw. 170 Veranstalter aus einem Land außerhalb der EU (davon 154 aus Curacao) angeboten. Im Gegensatz dazu konnten 15 Veranstalter keinem Land zugeordnet werden. Darüber hinaus geht aus der Tabelle hervor, dass von 1.050 beobachteten Internetseiten insgesamt 732 virtuelle Automatenspiele und Online-Casinospiele beinhalten. Auf weiteren 281 Internetseiten werden Sportwetten angeboten, wobei sich auf diesen beinahe zur Gänze ebenfalls virtuelle Automatenspiele und Online-Casinospiele aufrufen lassen. Hingegen sind Internetseiten mit unerlaubten Online-Pokerspielen nur noch im geringen Maße aufzufinden.

Da diese Segmente die illegalen Angebote bilden und es zu den Volumina im Gegensatz zu den legalen Angeboten nur vereinzelt Dokumentation seitens der Anbieter für den deutschen Markt gibt, müssen die Bruttospielerträge geschätzt werden. Mittels den durchschnittlichen Besucheraktivitäten dieser Seiten sowie bekannten Referenzwerten für die durchschnittlichen Umsätze der einzelnen Glücksspielformen lässt sich die Höhe des unerlaubten Marktes (Schwarzmarkt) ansatzweise schätzen. Es wird davon ausgegangen, dass die erfassten illegalen Internetseiten ein Marktvolumen zwischen 400 und 600 Mio. Euro ausmachen. Dies entspricht rund 3% bis 4% des erlaubten Marktes. Eine Veröffentlichung von ausführlichen Analyse zum illegalen Markt ist ebenfalls für Herbst 2024 geplant.





# Ausblick



## AUSBLICK

Um die Regulierungserfolge der GGL weiter auszubauen, wird die Behörde im Jahr 2024 weiter evaluieren, wo sie ihre Arbeit bei der Überwachung legaler Anbieter und bei der Bekämpfung illegaler Anbieter optimieren kann.

### Zudem verfolgt die Behörde 2024 folgende Ziele:

Die Vernetzung mit anderen europäischen Glücksspielaufsichtsbehörden, vor allem in Hinblick auf die mögliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote mit Sitz im Ausland, soll weiter ausgebaut werden.

Das Safe-Server-System des staatlichen Glücksspielaufsichtssystems LUGAS soll weiter ausgebaut werden. Langfristig wird die GGL die Ausschöpfung der gesetzlichen Möglichkeiten zur technischen Auswertung und Überwachung der Glücksspielanbieter und die Nutzung der Daten und Analysen vorantreiben.

Die Begleitung der wissenschaftlichen Studien zum Spielerverhalten und zur Werbung ist eine wichtige Aufgabe in 2024. Die Erkenntnisse werden in die Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages einfließen und sind wesentliche Grundlage für den faktenbasierten Austausch mit allen Stakeholdern der GGL.

Langfristig werden zahlenbasierte Erkenntnisse sowohl aus dem staatlichen Glücksspielaufsichtssystem LUGAS als auch aus den wissenschaftlichen Studien es zudem ermöglichen, im Bereich der Aufsicht die detaillierten gesetzlichen Anforderungen für die Veranstaltung von Glücksspielen im Verwaltungshandeln optimal abzubilden.

Nicht direkt durch die GGL beeinflussbare Herausforderungen bleiben 2024 weiterhin die gerichtliche Bestätigung des Einsatzes der Vollzugsinstrumente der GGL sowohl in der Aufsicht über legale Anbieter als auch bei der Bekämpfung illegaler Angebote, sowie die Möglichkeit der Staatsanwaltschaften zur Strafverfolgung im Ausland. Der bisherige Meinungsstreit, ob das deutsche Strafrecht auf im Ausland ansässige Glücksspielanbieter und Personen anwendbar ist, könnte aus Sicht der GGL mit einer entsprechenden Klarstellung in den bisherigen Gesetzesnormen behoben werden.

Eine dauerhafte Herausforderung auch in 2024 ist die Abwägung der verschiedenen Anforderungen des Staatsvertrages. Die GGL muss Rahmenbedingungen für einen hinreichend attraktiven legalen Markt schaffen, um dem Kanalisierungsauftrag gerecht zu werden, und gleichzeitig die Einhaltung der Maßgaben zum Spieler- und Jugendschutz sicherstellen. Ein offener Austausch aller Argumente ist dabei ein grundlegendes Prinzip in der Herangehensweise der GGL. Die Behörde hört sich alle Standpunkte und Interessenlagen an, bevor sie Entscheidungen im gegebenen gesetzlichen Rahmen trifft. Dieses Prinzip wird sich auch mit Blick auf die sportlichen Großereignisse des Jahres 2024 bewähren, wie die in Deutschland ausgetragene Fußball-Europameisterschaft der Männer oder die Olympischen Sommerspiele in Paris. Aufgrund dieser Großereignisse rechnet die GGL mit einem etwas erhöhten Aufwand im Bereich der Aufsicht.

Insgesamt geht die GGL davon aus, dass sie den eingeschlagenen Weg fortsetzen kann und mit ihren Herangehensweisen weiterhin erfolgreich zur Umsetzung der Ziele des Staatsvertrages beiträgt.





# NOTIZEN

Lined area for notes with horizontal dotted lines.

