



# Kernbotschaften des Positionspapiers: *Qualitätsorientierte Regulierungsmechanik für Glücksspiel in Deutschland*

---

Berlin, d. 1. Februar 2019

1. Der Düsseldorfer Kreis mit Verantwortlichen der Marktführer in den Glücksspielbereichen Lotterien, Spielbanken, Gewerbliches Automatenspiel und Sportwetten ist ein Forum des anbieterübergreifenden Austausches zwischen staatlichen und privaten Anbietern sowie Experten aus Wissenschaft und Prävention.
2. Die in diesem Zusammenschluss mitwirkenden Unternehmensvertreter akzeptieren den Erhalt des Lotterieveranstaltungsmonopols bei gleichzeitiger Regulierung aller am Markt etablierten Produkte.
3. Bisher orientiert sich die Regulierung des Glücksspiels vornehmlich am Spielsuchtrisiko des Kunden. Der prohibitive Regulierungsansatz in Form von Verboten für einzelne Spiele war bisher nicht erfolgreich. Ein hoher Verbraucherschutzstandard konnte nicht anbieterübergreifend etabliert werden, da mögliche wirksame Vollzugsmaßnahmen nicht umfassend implementiert wurden bzw. gegriffen haben.
4. Die Einführung einer neuen Regulierungssystematik, deren Grundlage die Trennung von Veranstaltung und Vertrieb sowie die ganzheitliche Betrachtung der Risiken der Teilnahme an und der Veranstaltung von Glücksspiel ist, ermöglicht die effektive Regulierung individueller Angebote und gleichzeitig den Erhalt des Lotterieveranstaltungsmonopols.

**Für den Düsseldorfer Kreis:**

Prof. Dr. Gerhard Bühringer  
(TU Dresden)

Dr. Daniel Henzgen  
(Löwen Entertainment)

Karin Klein  
(Tipico)

Jochen Staschewski  
Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Thüringen

Axel Weber  
(WestLotto)

Knut Walter  
(Sprecher, Düsseldorfer Kreis)

Prof. Dr. Jörg Ennuschat  
(Ruhr-Universität Bochum)

Robert Hess  
(SchmidtGruppe)

Lutz Schenkel  
(François-Blanc-Spielbank,  
Bad Homburg v.d. Höhe)

Steffen Stumpf  
(WestSpiel)

Günther Zeltner  
(Evangelische Gesellschaft Stuttgart)



# Positionspapier: *Qualitätsorientierte Regulierungsmechanik für Glücksspiel in Deutschland*

---

## Problem

Die berechtigten Ziele der Glücksspielregulierung werden in der Praxis zunehmend unterlaufen. Dies zeigt sich vor allem im steten Wachstum von Schwarz- und Graumärkten ohne ausreichenden Spielerschutz und ohne angemessene Beteiligung der Anbieter an den sozialen Kosten ihrer Produkte, aber auch in der wiederkehrenden Befassung der Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen mit offenen Fragen der Glücksspielregulierung.

## Lösung

Zur wirksamen Erreichung der unbestrittenen Regulierungsziele wird die bisherige Regulierungsmechanik grundlegend überprüft und weiterentwickelt. Die bisherige Ausrichtung von Erlaubnisbeschränkungen bzw. Verboten auf einzelne **Glücksspielformen** und einzelne Anbieter wird nicht beibehalten. Eine kohärente und effektive Glücksspielregulierung wird anbieter- und produktübergreifend auf der Basis einheitlicher Qualitätsstandards für den Verbraucherschutz gesichert. Hierzu folgt zukünftig die gesetzgeberische Regulierungsmechanik dem Prinzip einer differenzierenden Gesetzgebung für die Veranstaltung und den Vertrieb von **Glücksspielprodukten**. Die regulatorische Trennung von Veranstaltung und Vertrieb von Glücksspielen ermöglicht die **tragfähige Absicherung des Lotterieveranstaltungsmonopols** bei gleichzeitiger kohärenter Regulierung des Marktes.

Die Details der Regulierungssystematik sind bis spätestens Ende 2019 zu erarbeiten.

## Erläuterung

1. Die **Ziele** der Glücksspielregulierung sind in § 1 GlüStV niedergelegt. Regulierungsziele sind gleichrangig und im Wesentlichen die Glücksspielsuchtprävention, die Lenkung der Nachfrage nach Glücksspielen durch kontrollierte und akzeptierte Angebote, der Jugend- und Spielerschutz, die ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspielen und der Schutz der Spieler sowie der Integrität des Sports vor strafbaren Fehlentwicklungen. Diese Ziele sind unstrittig und beizubehalten; sie entsprechen grundlegenden Werten unserer Gesellschaft.

Zu berücksichtigen sind ferner zwei grundlegende und seit Jahrhunderten zur europäischen **Alltagskultur** gehörende Prinzipien der Durchführung von Lotterien: die Öffentlichkeit und **staatliche Kontrolle der Ziehungsverfahren als Vertrauenselement** und die **Förderung gemeinnütziger Zwecke als gesellschafts- und finanzpolitische Causa**. Dies ist kulturell verankerter Konsens innerhalb des deutschen **Sozialstaatskonzepts**.

2. Die **bisherige Glücksspielregulierung** orientiert sich an der Zulassung einzelner Glücksspielformen und Anbieter und am gleichzeitigen Verbot anderer Glücksspielformen und Anbieter. Kennzeichen dieses Regelungsansatzes sind die Reduzierung der Angebotsmenge als vermeintliches Instrument der Suchtprävention und die Vermeidung komplexer Regulierungstatbestände im föderalen System. Beispielhaft hierfür stehen der Lotteriestaatsvertrag



2004 und der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag 2012, die für Sportwetten zunächst ein Staatsmonopol und sodann eine Begrenzung auf 20 Konzessionen vorgesehen hatten. Beide Modelle sind gescheitert an ihrer Fokussierung auf die Zulassung einzelner Spielformen und Glücksspielanbieter, die der Realität der Verbraucher nicht mehr gerecht wird und eine kohärente Regulierung verhindert.

3. Für eine Lösung des Regulierungsdilemmas sind einige **Prämissen** zu akzeptieren:

- Glücksspiel ist für die Mehrheit der Bevölkerung (99,2% der 16-70jährigen) eine problemfreie Unterhaltungsdienstleistung, die im Jahr 2016 von ca. 37% der Bevölkerung mindestens einmal genutzt wurde. Diese Verbraucher finden in Deutschland einen Glücksspielmarkt vor, der mit Bruttospielerträgen in Höhe von rund 12,7 Mrd. Euro – davon mehr als 2,2 Mrd. Euro im nicht-regulierten Markt – zu den größten weltweit gehört. Dieser Markt und seine Verbraucher sind den Auswirkungen der digitalen Revolution auch im Glücksspielwesen ausgesetzt.
- **Glücksspielregulierung muss sich am Verhalten und den Bedürfnissen der Mehrheit der Verbraucher orientieren.** Regelungen, die sich ausschließlich an Problemen von 0,8% der Bevölkerung mit pathologischem oder problematischem Glücksspielverhalten orientieren, werden bei der Mehrheit der Verbraucher kaum akzeptiert und haben nur geringe Legitimationskraft.
- Dennoch muss eine Glücksspielregulierung gefährdete (**vulnerable**) **Spieler durch wissenschaftlich evaluierte Standards und Instrumente vor den unbestreitbaren Risiken des Glücksspiels wirksam schützen.** Die Zusammenarbeit von Wissenschaft, Hilfe- und Präventionsanbietern, Glücksspielanbietern und Regulierung ist hierfür Voraussetzung.
- **Glücksspielregulierung muss** wirtschaftliche Gegebenheiten aufgreifen und insoweit marktgerecht erfolgen. Sie muss **alle marktrelevanten Glücksspielformen abbilden können und die wirtschaftliche Durchsetzungsfähigkeit erlaubter Glücksspiele stützen**, da sonst weder eine wirksame Kanalisierung der Spielnachfrage noch ein ordnungsgemäßer Spielbetrieb gewährleistet werden können. Ein attraktives, qualitativ hochwertiges, kontrolliertes legales Glücksspielangebot mit der Möglichkeit zur Marketingkommunikation ist ein wesentlicher Baustein zur Bekämpfung des Schwarzmarktes.
- Glücksspielregulierung wird wirksam durch **Ausrichtung an Qualitätsstandards**, die in einem einheitlichen Regulierungsrahmen zum Tragen kommen. Rechtshistorisch entstandene Insellösungen (unterschiedliche Ansätze in verschiedenen Regelungsstandorten) reichen hierfür nicht mehr aus. Auch der bisherige **Markt der Geldgewinnspielgeräte wird in eine Gesamtglücksspielregulierung eingebunden.**

4. Eine **neue Regulierungssystematik** betrachtet die Risiken für die Teilnahme an und die Veranstaltung von Glücksspielen ganzheitlich: Alle **Risiken** für die **Allgemeinheit**, die **Anbieter** und die **Verbraucher** – auch die gesundheitlichen - ergeben sich durch ein Zusammenspiel von Strukturmerkmalen des Glücksspielangebots, des Glücksspielumfeldes und von Eigenschaften des Verbrauchers. Deshalb soll zwischen regulatorischen Anforderungen für:



- **Glücksspielprodukte** (Angebot),
- **Glücksspielveranstaltung** (Umfeld) und
- **Glücksspielvertrieb** (direkter Kontakt zum Verbraucher)

unter einem gemeinsamen verbraucherschutzorientierten Regulierungsrahmen unterschieden werden. Dabei bestehen unterschiedliche Regelungsschwerpunkte: bei Produkten geht es hauptsächlich um **Manipulationssicherheit**, bei Veranstaltern um **Compliance** und beim Glücksspielvertrieb (sowie allen anderen Beteiligten mit unmittelbarem Verbraucherkontakt) um die Nutzung von Interventionsmöglichkeiten zur **Suchtprävention und die Zugangskontrolle**.

Für alle drei Ebenen sind Erlaubnisvoraussetzungen vorzusehen. Diese berücksichtigen auf Produktebene die unterschiedlichen Spielmechaniken und auf Veranstaltungs- bzw. Vertriebsebene die jeweilige Erscheinungsform (offline bzw. online). Es ist daher nicht mehr zielführend, von allgemeiner Online- und Offline-Regulierung zu sprechen. Die Kategorien digital vs. analog bzw. online vs. offline sind nur noch Endspezifikationen für Glücksspielprodukte, ihre Veranstaltung und Vermittlung.

Dieses Schema ist beliebig auch auf neue Glücksspielformen oder Derivate erweiterbar. Es bietet die Möglichkeit, unterschiedliche **Risikoprofile** aus dem Wechselwirkungsverhältnis von Eigenschaften des Verbrauchers, Strukturmerkmalen von Glücksspielprodukten und -umfeldern detailliert in Qualitätsanforderungen zu übersetzen und dennoch einen kohärenten Regelungsrahmen zu definieren (siehe hierzu ausführlicher das Hintergrundpapier „Systematik der Glücksspielregulierung“).

5. Durch die regulatorische Trennung von Veranstaltung und Vertrieb von Glücksspielen lässt sich auch das **Monopol der Lotterieveranstaltung tragfähig begründen**. Auf Grund des Totalisator-Prinzips und der Bündelung millionenfacher Spieleinsätze in einer Ausspielung liegt das Ausfallrisiko im Falle einer Manipulation der Veranstaltung ausschließlich beim Kunden und der Allgemeinheit (sowohl im individuellen Gewinnverlust als auch durch die Gefährdung der kulturell verankerten und akzeptierten Finanzierung des Gemeinwohls).

Die Manipulationsgefahr liegt ausschließlich in der Risikosphäre der Lotterieveranstaltung. Der Lotterievertrieb weist entsprechende Risikomerkmale nicht auf.

6. Für die **Regulierung**, die neben der Normsetzung auch den Vollzug umfasst, sollte eine **zentrale Behörde** mit umfassenden Kompetenzen geschaffen werden.

7. Die neue Regulierungssystematik stellt **hohe Anforderungen an die Glücksspielanbieter**. Deshalb wird sie von Marktführern aller relevanten Glücksspielformen und von anderen Stakeholdern im Düsseldorfer Kreis gemeinsam vorgeschlagen.

Berlin, am 1. Februar 2019

#### **Düsseldorfer Kreis**

Initiative für Qualität und Verbraucherschutz  
im Glücksspielwesen

#### **Anlage**

Hintergrundpapier „Systematik der Glücksspielregulierung“