

Eine Analyse der neuesten Entwicklungen des Online-Glücksspielmarktes in Folge des Glücksspielstaatsvertrags 2021¹

Taiki Murai und Gunther Schnabl

Zusammenfassung

Der Bericht untersucht die Veränderungen der makroökonomischen, gesellschaftlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen für den Online-Glücksspielmarkt in Deutschland. Es werden bisherige Ansätze zur Erfassung des Online-Glücksspielmarktes aufgezeigt und bewertet. Eine Schätzung unter Mitwirkung des DOCV (Deutschen Online Casinoverbands) auf der Grundlage des Nielsen-DCM-Panels weist auf ein starkes Wachstum des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes in Deutschland hin. Die Kanalisierungsrate scheint trotz des im Juli 2021 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrages zu sinken. Zu einer höheren Kanalisierungsrate könnten insbesondere die Überprüfung der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages zu einzelnen Spielformen, die Umstellung der Besteuerungsgrundlage des Online-Glücksspiels vom Spieleinsatz auf den Bruttospielertrag sowie die Legalisierung von Online-Casinospielen durch Lizenzvergabe beitragen.

¹ Die Studie wurde im Auftrag und in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Online Casinoverband und dem Deutschen Sportwettenverband (DSWV) erstellt. Sie wurde nach dem besten Wissen der Autoren und nach den Regeln der wissenschaftlichen Praxis erstellt. Die Autoren übernehmen keine Haftung für Ansprüche Dritter, die aus der Nutzung der Studie durch den DOCV entstehen. Nielsen übernimmt keine Haftung für die Analyse der zur Verfügung gestellten DCM-Rohdaten und die daraus abgeleiteten Empfehlungen, sowie auch für Ansprüche Dritter, die aus der Nutzung dieser Studie entstehen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Veränderte Rahmenbedingungen	5
2.1. Digitalisierung und Corona-Maßnahmen	5
2.2. Wachstum, Digitalisierung, Demographie und Wohlstand.....	9
2.3. Regulierung und Besteuerung	11
3. Bisherige Ansätze zur Erfassung des nicht-lizenzierten Marktes	17
3.1. Der MECN-Ansatz	19
3.2. Steueraufkommen in Deutschland	24
3.3. Evidenz aus anderen Ländern	28
4. Marktvermessung auf Grundlage von Nielsen-Daten	34
4.1. Datenerhebung und Klassifizierung	34
4.2. Schätzung der Kanalisierungsrate	37
4.3. Abschätzung der Marktgröße des Online-Glücksspielmarktes	44
5. Fazit.....	46
Literaturverzeichnis.....	48
Anhang: Verzeichnis der vom DOCV erfassten Online-Glücksspielanbieter (03/2023)	54

1. Einleitung

Die wirtschaftliche Entwicklung ist zunehmend großen Schocks ausgesetzt. Zuletzt haben die Corona-Krise und die Sanktionen im Zuge des Ukraine-Kriegs den Konsum stark beeinflusst. Die Corona-Maßnahmen haben die durch die fortschreitende Digitalisierung schon bestehenden Trends weiter verstärkt. Aus mittelfristiger Sicht könnte eine anhaltend höhere Inflation mit einer sinkenden Kaufkraft verbunden sein.

Auch der deutsche Glücksspielmarkt war in den letzten Jahren grundlegenden Veränderungen der Rahmenbedingungen ausgesetzt. Die fortschreitende Digitalisierung und die Corona-Maßnahmen haben den Zugang zum Online-Glücksspiel erleichtert bzw. beschleunigt. Eine neue Regulierung hat zusätzliche Spielformen wie das virtuelle Automatenspiel und Online-Poker legalisiert.² Die neue Regulierung hat durch umfangreiche Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen und eine im europäischen Vergleich sehr hohe Besteuerung einen Anreiz geschaffen, außerhalb des legalisierten Online-Glücksspielmarktes zu agieren, insbesondere bei sehr aktiven Spielern (sog. „High Roller“) (Leyland 2023).

Deshalb stellt sich die Frage, wie sich das Spielverhalten beim Glücksspiel bei regulierten und nicht-regulierten Glücksspielangeboten innerhalb und außerhalb Deutschlands entwickelt und verändert hat. Im Jahr 2014 hat die Media & Entertainment Consulting Network GmbH (MECN) wichtige Grundlagen für die Vermessung des Online-Glücksspielmarktes in Deutschland geschaffen. Weil der MECN-Ansatz die Veränderungen durch die neue Regulierung in dem sehr dynamischen Online-Glücksspielmarkt nicht vollständig erfassten zu scheitern scheint, ist eine Neuvermessung des Online-Glücksspielmarkts notwendig.

Der virtuelle Glücksspielmarkt ist global. Anbieter aus vielen Ländern können ohne große Hürden die deutschen Kunden erreichen. Deshalb ist es von besonderer Bedeutung zu verstehen, ob der Glücksspielstaatsvertrag des Jahres 2021, der einheitliche sowie mit deutschem und europäischen Recht vereinbare Bedingungen geschaffen hat, seine Ziele erreicht hat bzw. in Zukunft erreichen kann. Die im Staatsvertrag verankerten Ziele sind unter anderem die Verhinderung von pathologischem Spiel und die Bereitstellung einer regulierten Alternative zum nicht erlaubten Glücksspielmarkt.

² Vgl. den GlüStV 2021.

Die vorliegende Studie hat in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Online Casinoverband (DOCV) Erkenntnisse über die komplexe Marktdynamik und die Entwicklung des nicht-lizenzierten Glücksspielmarktes in Deutschland erarbeitet.

2. Veränderte Rahmenbedingungen

Wirtschaft und Gesellschaft unterliegen einem stetigem Wandel. Aus technologischer Sicht schreitet die Digitalisierung voran, die einerseits für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen große Potenziale für Produktivitätsgewinne schafft, andererseits aber auch den Konsum verändert. Der terrestrische Handel in Geschäften und Dienstleistungsfilialen wird nicht nur durch den Online-Handel und Online-Dienstleistungen ergänzt, sondern gerät auch in Konkurrenz zu den digitalen Angeboten.

Bei digitalen Dienstleistungen ist es für die Konsumenten grundsätzlich einfacher, auf unregulierte bzw. auch nichtbesteuerter Angebote auszuweichen. Zudem haben zuletzt staatliche Interventionen in den Wirtschaftskreislauf zugenommen, die die Konsumstrukturen beeinflussen (Benson 2004, Guimarães 2010). Auch langfristige Veränderungen der Kaufkraft durch Inflation dürften den Online-Glücksspielmarkt maßgeblich verändern.

2.1. Digitalisierung und Corona-Maßnahmen

„Unter Digitalisierung (...) versteht man die Umwandlung von analogen, d.h. stufenlos darstellbaren Werten bzw. das Erfassen von Informationen über physische Objekte in Formate, welche sich zu einer Verarbeitung oder Speicherung in digitaltechnischen Systemen eignen.“³

Die Digitalisierung ist seit einigen Jahren eine maßgebliche Größe für die Veränderung von Wirtschaft und Gesellschaft.

Die Digitalisierung bietet als „vierte industrielle Revolution“ breite Möglichkeiten, Arbeitsabläufe mit einem geringen Einsatz von Arbeitskräften zu organisieren. Das führt zu einer höheren Produktivität (Brynjolfsson/Hitt 1996, Brynjolfsson/McAfee 2014, Prisecaru 2016): Mehr Güter und Dienstleistungen können mit dem gleichen Einsatz von Arbeitskraft produziert werden.⁴ Produktivitätsgewinne sind in der Regel in der Industrie höher als im Dienstleistungssektor (Nebel et al. 2017).⁵ Nach Sauter et al. (2015) spielen auch Netzwerkeffekte – möglichst viele Produktionsprozesse werden über das Internet verbunden –

³ Quelle: Wikipedia. Abgerufen am 21.7.2022.

⁴ Einen Literaturüberblick zum Zusammenhang zwischen Digitalisierung und Produktivität gibt Schneider (2018).

⁵ Gal et al. (2019) finden in einer OECD-Studie empirische Evidenz für diese Hypothese für die Europäische Union. Brynjolfsson (1993) diskutiert die Frage, warum sich die durch die Digitalisierung erreichten Produktivitätsgewinne nur bedingt in einem gesamtwirtschaftlichen Anstieg der Produktivität widerspiegeln. Er nennt unter anderem Messfehler und Zeitverzögerungen.

eine wichtige Rolle. Eine steigende Produktivität ist in der Regel mit einem Anstieg des Lohnniveaus verbunden, was einen positiven Einfluss auf den Konsum hat (siehe dazu 2.2.).

Durch die Digitalisierung wird zusätzlich zum terrestrischen Angebot ein zusätzliches Angebot geschaffen, wodurch für einige Konsumenten die Zugangshürden gesenkt werden. Zwar ist für die Nutzung von Online-Angeboten ein Zugang zum Internet und zu einem elektronischen Zahlungssystem die Voraussetzung, weshalb beispielsweise viele ältere Menschen den Online-Handel nicht nutzen (Reisenwitz et al. 2007, Van Deursen/Helsper 2015, Hussain et al. 2018). Es ist unter Umständen schwieriger, im Online-Handel die Qualität und Passgenauigkeit von einzelnen Produkten zu verstehen, weshalb im Onlinehandel durch Retouren hohe Kosten entstehen (Mollenkopf et al. 2007, Rao et al. 2014).

Doch werden mit Online-Angeboten auch Hürden wie eingeschränkte Öffnungszeiten und mühsame Anfahrtswege abgebaut (Jia-xin et al. 2010, Baubonienė/Gulevičiūtė 2015). Das gilt insbesondere für das Glücksspiel, dessen terrestrische Angebote im Vergleich zum Einzelhandel geographisch spärlich sind.⁶ Glücksspiel kann mit der Digitalisierung nicht nur in Spielhallen, Spielbanken, Wettannahmestellen oder Lotto-Annahmestellen angeboten werden, sondern auch über das Internet. Der Zugang ist damit zu jeder Zeit und von jedem Ort aus möglich. Anreise- und Schließzeiten entfallen.

Lange Zeit wurden Dienstleistungen als nicht über Grenzen handelbar angesehen (Balassa 1964, Samuelson 1964)⁷, wobei der Tourismus eine Ausnahme bildet. Der internationale Handel wurde vom Güterhandel dominiert. Die Digitalisierung trägt hingegen dazu bei, dass Dienstleistungen leichter über Grenzen hinweg angeboten werden können (Neubert 2019), beispielsweise in Form von Callcentern und Verlagsdienstleistungen. Begünstigt durch Festnetztelefon, Mobiltelefon, Breitband und Internet (Luong/Nguyen 2020) ist der ursprünglich vergleichsweise geringe Anteil der Dienstleistungen am internationalen Handel mit der Digitalisierung angewachsen (Freund/Weinhold 2002, Hufbauer/Stephenson 2007, Nath/Lirong 2017).

Zwar waren auch im terrestrischen Glücksspielmarkt internationale Angebote durchaus attraktiv, was sich beispielsweise durch einen Spielbanken-Boom in Liechtenstein gezeigt hat

⁶ Insbesondere in kleinen Städten und Dörfern ist das terrestrische Angebot gering.

⁷ Denn viele Dienstleistungen erfordern den physischen Kontakt zwischen Produzenten und Konsumenten.

(NZZ 2022). Doch ist mit der Entwicklung des Online-Glücksspielmarktes der Zugang zu internationalen Angeboten deutlich leichter geworden. Die deutschen Nachfrager können auch ein breites internationales Online-Angebot innerhalb und außerhalb der Europäischen Union nutzen.⁸ Die sprachlichen Zugangshürden zu internationalen Online-Glücksspielangeboten sind oft niedrig, weil für das Glücksspiel wenig Sprachkenntnisse nötig sind und Online-Glücksspielangebote aus dem Ausland auch in deutscher Sprache verfügbar sind. Viele Glücksspielangebote durch Veranstalter aus Malta, Gibraltar oder Curaçao bieten ihre Dienstleistungen in Englisch, Spanisch, Deutsch oder Türkisch an.

Die Corona-Maßnahmen, die ab März 2020 in unterschiedlichen Ländern in unterschiedlichen Zeiträumen zu Zwangsschließungen von Geschäften, Restaurants und anderen Dienstleistungsauslets geführt haben, haben in vielen Branchen schockartig die Nachfrage von terrestrischen Angeboten zu Online-Angeboten verschoben. Einerseits konnten gewisse Güter und Dienstleistungen nicht mehr im terrestrischen Handel erworben werden, andererseits verlängerte sich die Verweildauer der Menschen im eigenen Haushalt, weshalb auch die Internetnutzung deutlich angestiegen ist.

Abdelrhim und Elsayed (2020) finden einen starken Anstieg des Umsatzes in dieser Zeit für die fünf größten Online-Firmen (Amazon in den USA, Alibaba in China, Rakuten in Japan, Zalando in Deutschland, ASOS im Vereinigten Königreich). Kawasaki et. al. (2022) finden ähnliche Evidenz für Japan sowie Shamshiripour et al. (2020) für den Online-Lebensmittelhandel in den USA, der aus Sicht der Autoren zudem durch die Zunahme von Arbeitstätigkeiten im Home-Office gestärkt wurde.

Die quasi zwangsweise Nutzung von Online-Angeboten während der Corona-Lockdowns könnte auch zu einer strukturellen Veränderung der Konsumgewohnheiten hin zu Online-Angeboten über das Ende der Maßnahmen hinaus geführt haben. Rusche (2021: 3) argumentiert, dass die Corona-Maßnahmen den ohnehin bestehenden Trend zum Online-Handel nochmals beschleunigt haben. Das Wachstum des Online-Handels auf Kosten des terrestrischen Handels in der Corona-Zeit sei nur teilweise umkehrbar. *„Denn sobald die Konsumenten ein Konto bei*

⁸ Nach einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz können deutsche Internetprovider nicht zur Sperre ausländischer Online-Glücksspielangebote gezwungen werden (Az. 6 B 11175/22.OVG). Der Fall wurde in einem Streit zwischen der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder und einem in Rheinland-Pfalz ansässigen Internet Service Provider entschieden (heise online 2022). Die Glücksspielbehörde hatte dem Provider aufgetragen, den Zugriff auf die Online-Glücksspielangebote zweier Lotteriebetreiber in Malta zu unterbinden.

einem Onlinehändler eröffnet haben und mit den Abläufen vertraut sind – z. B. wurden die App installiert und erste Käufe getätigt – dürfte auch die Nutzung in Zukunft tendenziell zunehmen.“

Jensen et al. (2021) folgern aus einer Studie für den Lebensmittel-Online-Handel im Vereinigten Königreich, dass während der Lockdowns die Online-Käufe stark zunahmen und 58% der Befragten unabhängig von der pandemischen Situation planten, die Online-Käufe fortzusetzen. Herceg (2021) argumentiert für Kroatien, dass die Corona-Maßnahmen den Trend zu Online-Käufen beschleunigt haben und kein entsprechender Rückgang nach Ende der Maßnahmen stattfinden werde.

Sehr wenige Studien befassen sich mit den direkten kurz- und langfristigen Auswirkungen der Corona-Maßnahmen auf den Online-Glücksspielmarkt. Aus der allgemeinen Verschiebung der Konsumgewohnheiten hin zu Online-Angeboten (siehe Rusche 2021) lässt es sich ableiten, dass während der Schließung der terrestrischen Glücksspiel-Angebote auch die Nachfrage nach Online-Angeboten zugenommen hat. Hayer et al. (2020) führen die Zunahme der Attraktivität der Online-Glücksspiele auf psychosoziale Belastungen zurück, die durch die Corona-Maßnahmen zugenommen haben.⁹

Jenkinson et al. (2020) folgern aus einer Umfrage in Australien, dass während der Corona-Maßnahmen fünf Prozent der Befragten mit Glücksspiel angefangen haben und ein Drittel der Befragten sich bei einer neuen Online-Plattform angemeldet haben. Die Häufigkeit des Online-Glücksspiels habe signifikant zugenommen, wobei insbesondere junge Männer sich für das Online-Glücksspiel neu angemeldet haben. Die monatlichen Aufwendungen pro Spieler haben sich von durchschnittlich 687 Australischen Dollar auf 1075 Australische Dollar erhöht.

Lischer et al. (2021) finden, dass während der Corona-Lockdowns die Spielintensität der schweizerischen Spieler in terrestrischen Casinos gefallen, aber in den Online-Glücksspielen signifikant gestiegen sei. Ebenso finden Emond et al. (2022), dass während des ersten Lockdowns im Vereinigten Königreich junge Erwachsene an den terrestrischen Glücksspielen weniger und an den Online-Glücksspielen deutlich mehr teilgenommen haben. Hinsichtlich der Frage, ob die Nachfrage nach Online-Glücksspiel nach Ende der Lockdown-Maßnahmen auf

⁹ Siehe auch Håkansson et.al (2020). In Island gewannen beispielsweise im Zuge der Finanzkrise Spielangebote, die bei geringen Einsätzen relativ hohe Gewinnmöglichkeiten versprechen (d. h. Lotto, Rubbellose), an Bedeutung (Ólason et al. 2017).

das vorherige Niveau zurückgegangen ist, wurden keine Studien gefunden. Deshalb kann nur auf die Ergebnisse für das allgemeine Online-Nutzerverhalten verwiesen werden.

2.2. Wachstum, Digitalisierung, Demographie und Wohlstand

Ein höheres volkswirtschaftliches Produktivitätsniveau ist mit einem höheren Lohnniveau und einer höheren Kaufkraft verbunden. Aus einem steigenden Einkommensniveau lässt sich eine Veränderung der Konsumstruktur hin zu Dienstleistungen ableiten (Clark 1940, Fourastié 1949). Sofern die Kaufkraft der Bevölkerung positiv mit dem Spielvolumen bzw. der Höhe der Spieleinsätze auf dem Glücksspielmarkt verbunden ist, ließe sich aus Wachstum ein positiver Umsatztrend für den Glücksspielmarkt ableiten.

Douglas (1934) und Dardis et al. (1981) finden einen positiven Zusammenhang zwischen der Einkommensentwicklung und dem Umsatz in der Freizeitbranche (siehe auch Rachel et al. 1994).¹⁰ Layton und Worthington (1999) finden einen positiven Zusammenhang zwischen den Ausgaben für Glücksspiele und den Einkommen in Australien. Geht man davon aus, dass bis zur Coronakrise im Jahr 2020 das preisbereinigte Lohnniveau in den meisten Industrieländern einschließlich Deutschland zugenommen haben, könnte daraus ein wachsender Umsatz im Glücksspielmarkt abgeleitet werden.¹¹ Im Umkehrschluss wäre ein sinkendes Produktivitäts- und reales Einkommensniveau – wie es sich in den Industrieländern zunehmend aufgrund wachsender Regulierung, Sanktionen, Handelsdesintegration und steigenden Preisen abzeichnet – mit sinkenden Ausgaben für Freizeitaktivitäten und Glücksspiel verbunden.

Prisecaru (2016) argumentiert, dass die Konsumenten von der Digitalisierung profitieren, da sich für diese neue Produkte und Dienstleistungen eröffnen. Ein wachsender Anteil der Bevölkerung hat Zugang zu Online-Angeboten von Gütern und Dienstleistungen. Viele neue Anbieter strömen in einen lukrativen Markt, was in der Regel zu Qualitätsverbesserungen und geringeren Preisen führt. Aus der Digitalisierung kann so eine Veränderung der Konsumstrukturen abgeleitet werden, da zu terrestrischen Angeboten in Geschäften und

¹⁰ “We may express the result in another way by saying that on the basis of the evidence advanced, the workers in the United States tend to divide an increase in hourly wage rates into two parts. The first is a higher material standard of living while the second is increased leisure for themselves or their families. Approximately two-thirds to three-quarters of the gain is devoted to the first and approximately one-third to one-quarter to the second of these purposes” (Douglas 1934: 313-314).

¹¹ Allerdings begrenzt der Glücksspielstaatsvertrag anbieterübergreifend den Einsatz beim Online-Glücksspiel (für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker) auf 1.000 Euro pro Spieler pro Monat (siehe § 6c GlüStV 2021).

Dienstleistungsfilialen Online-Angebote hinzukommen (Lehdonvirta 2012). Im Glücksspielmarkt wurden terrestrische Angebote wie Spielhallen, Spielbanken oder Wettbüros durch neue Online-Angebote ergänzt (Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder 2020, 2021).

Rachel et al. (1994) argumentieren, dass die Ausgaben für Freizeitaktivitäten mit der Alterung der Gesellschaft sinken. „*Older households spent less on leisure activities than younger households particularly for active leisure and social entertainment.*“ Für die USA finden Welte et al. (2014), dass die Teilnahme an den Glücksspielen im Alter von 20er und 30er Jahren ein hohes Niveau erreicht und danach tendenziell zurückgeht. Mit einem steigenden Anteil von alten Menschen in der US-amerikanischen Gesellschaft seien langfristig negative Auswirkungen auf den Markt für Freizeitaktivitäten zu erwarten. Andererseits argumentieren Bol et al. (2014) und Attanasio et al. (2015), dass die Zunahme der Einkommensungleichheit in den USA dazu geführt habe, dass niedrige Einkommensgruppen die Ausgaben für die Freizeitaktivitäten erhöht haben.

Schließlich haben die Corona-Maßnahmen der Jahre 2020 und 2021, die Klimapolitik sowie der Ukraine-Krieg in den Industrieländern Entwicklungen beschleunigt, die zu einem deutlichen Rückgang der Kaufkraft in der Bevölkerung führen dürften. Die Regulierung in vielen Wirtschaftsbereichen hat deutlich zugenommen, was negativ auf die Produktivität wirkt. Mit den wachsenden Handelskonflikten, Sanktionen und Lieferkettengesetzen haben die Handelsbarrieren zugenommen, so dass die Produktivitätsvorteile des internationalen Handels nicht mehr so stark wie früher genutzt werden können. Seit Mitte des Jahres 2021 sind die Energie- und Konsumentenpreise stark angestiegen, was die Kaufkraft breiter Bevölkerungsschichten deutlich abgesenkt hat. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Inflationsdruck auf längere Zeit fortbestehen wird.

Ein Verlust von Kaufkraft von breiten Bevölkerungsschichten kann zu einer Veränderung von Konsumstrukturen zugunsten von lebensnotwendigen Gütern führen (Cutler/Katz 1992, Chambers et al. 2019, Henry 2014). Auch die Nachfrage nach günstigeren Produktvarianten dürfte zunehmen. Dies lässt erwarten, dass auch der Glücksspielmarkt in Zukunft weiteren größeren Veränderungen ausgesetzt sein wird. Bei der existierenden hohen Besteuerung des deutschen Online-Glücksspielmarktes im Vergleich zu Online-Glücksspielangeboten aus dem Ausland könnten sinkende verfügbare Einkommen Ausweichbewegungen in Märkte mit geringer oder keiner Besteuerung weiter begünstigen.

2.3. Regulierung und Besteuerung

Die Regulierung des Glücksspielmarktes in Deutschland hat sich über die Zeit hinweg verändert. Im Juli 2004 wurde noch auf der Grundlage des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland das staatliche Glücksspielmonopol bekräftigt. Im März 2006 stufte jedoch das Bundesverfassungsgericht das staatliche Glücksspielmonopol für Sportwetten als verfassungswidrig ein (BVerfG 1 BvR 1054/01), sodass mit dem Glücksspielstaatsvertrag des Jahres 2008 das Staatsmonopol neu ausgerichtet wurde.

Der Europäische Gerichtshof äußerte im Jahr 2010 Zweifel an der Vereinbarkeit des staatlichen Glücksspielmonopols in Deutschland mit EU-Recht (EuGH C-409/06, EuGH C-316/07, EuGH C-46/08). Mit dem Glücksspielstaatsvertrag des Jahres 2012 wurde deshalb der Glücksspielmarkt in Deutschland teilliberalisiert. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof in Kassel stellte im Jahr 2015 fest, dass die vorgesehene Konzessionsvergabe von nur 20 Lizenzen gegen EU-Recht verstößt (VGH Hessen, 8 B 1028/15). Die Sportwettkonzessionen aus dem Glücksspielstaatsvertrag des Jahres 2012 sind dementsprechend nie vergeben worden.

Es folgte der Glücksspielstaatsvertrag des Jahres 2018, der eine Neuregulierung plante, aber nicht in Kraft trat. Der Glücksspielstaatsvertrag des Jahres 2020 formulierte neue Bedingungen für die Vergabe von Konzessionen für Sportwetten. Die Beschränkung auf nur 20 Konzessionen wurde aufgegeben und erste Sportwettkonzessionen wurden erteilt. Doch erst der Glücksspielstaatsvertrag von 2021 versuchte Bedingungen für die anderen Glücksspielformen zu erreichen, die mit dem deutschen Recht und dem Recht der Europäischen Union vereinbar sind.

Ein wichtiger Punkt war der Umgang mit Online-Glücksspielen, für die es nur in Schleswig-Holstein bereits eine Lizenz gab. Online-Glücksspiele sind nach GlüStV 2021 nicht mehr grundsätzlich verboten, sondern werden unter strengen Voraussetzungen zugelassen. Die Aufhebung des grundsätzlichen Verbots von Online-Glücksspiel folgte wohl auch auf die Einsicht, dass für Spielwillige – weitgehend unabhängig von Verboten – Angebote leicht im Internet erreichbar waren und an ihnen teilgenommen wurde.

Alternative zum nicht-lizenzierten Glücksspielmarkt (um „den natürlichen Spielbetrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken“), der



Jugend- und Spielerschutz, der Schutz vor Betrug und vor der damit verbundenen Begleitkriminalität. Zudem sollen Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstanen und Vermitteln von Sportwetten abgewendet werden. Damit soll den spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotenzialen Rechnung getragen werden.

Ein öffentliches Glücksspiel liegt vor, wenn für einen größeren, nicht geschlossenen Personenkreis eine Teilnahmemöglichkeit besteht oder es sich um gewohnheitsmäßig veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen Gesellschaften handelt (§ 3 (2) GlüStV). Der Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland erlaubt nun unter bestimmten Voraussetzungen die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen¹², virtuellen Automaten spielen¹³ und Online-Poker¹⁴ (§ 4 (4)). Online-Poker und virtuelles Automaten spiel sind deutschlandweit erlaubt (§ 4a (1)). Für Online-Casinospiele können die Länder auf eigener gesetzlicher Grundlage Ländermonopole einführen oder Konzessionen vergeben (§ 22c (1)). Veranstaltet und vermittelt wird ein Glücksspiel dort, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird (§ 3 (3) GlüStV 2021). Bisher scheinen für Online-Casinospiele keine Zulassungen erfolgt zu sein.

„Öffentliche Glücksspiele dürfen nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörden des jeweiligen Landes veranstaltet und vermittelt werden. Das Veranstanen und das Vermitteln ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) sowie die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel sind verboten“ (§ 4 GlüStV 2021). „Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstanen oder das Vermitteln des Glücksspiels den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwiderläuft“ (§ 4 (2) GlüStV). „Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig“ (§ 4 GlüStV 2021). „Eine Erlaubnis für öffentliche Glücksspiele im Internet darf nur für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien, für die Veranstaltung, Vermittlung und den Eigenvertrieb von Sportwetten und Pferdewetten sowie für die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen, virtuellen Automaten spiel und Online-Poker erteilt

¹² Online-Casinospiele sind nach § 3 (1) GlüStV 2021 virtuelle Nachbildungen von Bankhalterspielen und Live-Übertragungen eines terrestrisch durchgeführten Bankhalterspiels mit Teilnahmemöglichkeit über das Internet. Im Englischen werden oft Online-Casinospiele in der Definition des GlüStV und virtuelle Automaten spiele zu ‚Online Casino Games‘ zusammengefasst.

¹³ Virtuelle Automaten spiele sind nach § 3 (1) GlüStV 2021 im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automaten spiele.

¹⁴ Online-Poker ist nach § 3 (1) GlüStV 2021 jede Variante des Pokerspiels ohne Bankhalter, bei denen verschiedene natürliche Personen im Internet an einem virtuellen Tisch gegeneinander spielen.

werden. Im Übrigen sind das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten“ (§ 4 (4) GlüStV).¹⁵

Eine Erlaubnis für Online-Poker und virtuelle Automatenspiele darf nach § 4a GlüStV unter anderem nur erteilt werden, wenn der Antragsteller keine unerlaubten Glücksspiele veranstaltet oder vermittelt (erweiterte Zulässigkeit), der Antragssteller über genügend Eigenmittel verfügt (Leistungsfähigkeit), der Antragssteller einen Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Vertragsstaat des EWR verfügt sowie für alle Spiel- und Zahlungsvorgänge in Deutschland eine eigene Buchführung einrichtet (Transparenz und Sicherheit des Glücksspiels).

Mit dem Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens (GlüStV 2021) wurde nicht nur ein neuer Rechtsrahmen für das Online-Glücksspiel geschaffen. Mit der Legalisierung des virtuellen Automatenspiels und von Online-Poker wurde im Rennwett- und Lotteriegesezt auch die Besteuerung geregelt. Zuvor wurde (seit 2015) das Online-Glücksspiel über die Mehrwertsteuer als digitale Dienstleistung im Land des Konsumenten besteuert (§ 4 Nr. 9 Buchst. b Umsatzsteuergesezt).

Grundsätzlich gibt es bei der Besteuerung des Glücksspiels zwei Prinzipien: Die Besteuerung des Spieleinsatzes sowie die Besteuerung des Bruttospielertrags. Bei der Besteuerung des Spieleinsatzes wird der eingesetzte Betrag pro Spiel besteuert, beispielsweise bei Lotterien und Sportwetten. Bei Besteuerung des Bruttospielertrags wird der Betrag besteuert, den der Spieler tatsächlich verliert und der damit beim Anbieter verbleibt.¹⁶ Er ist Steuerbemessungsgrundlage bei den terrestrischen Angeboten in Spielhallen und Spielbanken.

Für die Steuerpflicht ist es entsprechend der Abgabenordnung (§ 40) unerheblich, ob eine Tätigkeit gegen ein gesetzliches Gebot oder Verbot verstößt. Somit können Einnahmen aus nicht-lizenzierten Glücksspielen grundsätzlich besteuert werden. In der Praxis scheint die

¹⁵ Zu weiteren Bedingungen für die Erteilung der Erlaubnis siehe § 4 (5) GlüStV 2021. Unter anderem dürfen über dieselbe Internetdomain unterschiedliche Glücksspielformen nur angeboten werden, wenn für jede Glücksspielform ein selbstständiger und graphisch jeweils voneinander abgetrennter Bereich eingerichtet wird. Nach Teilnahme an einem Glücksspiel in einem Bereich ist frühestens nach Ablauf einer Minute die Teilnahme in einem anderen Bereich eines Erlaubnisinhabers zulässig. Es sind unter anderem Hinweise zu den Gefahren sowie Hinweise zu Beratungsangeboten anzuzeigen, die der Spieler bestätigen muss. Der Erlaubnisinhaber hat sicherzustellen, dass erzielte Gewinne aus einem Bereich erst nach Ablauf einer Wartefrist von einer Stunde für Glücksspiele in anderen Bereichen genutzt werden können.

¹⁶ Der Bruttospielertrag wird als Spieleinsätze abzüglich der Gewinnauszahlungen definiert.

Besteuerung des nicht-lizenzierten Marktes aber wohl weitgehend nicht stattzufinden.¹⁷ Anbieter außerhalb der EU – z.B. in Curaçao – zahlen grundsätzlich keine Steuern. Nach EU-Richtlinie fällt keine Umsatzsteuer auf Glücksspiele an, was die meisten Länder umgesetzt haben. Nach deutschem Rennwett- und Lotteriegesezt müssen die Steuern auf die Spieltätigkeit von in Deutschland wohnhaften Personen (§ 36) an die deutschen Steuerbehörden abgeführt werden.¹⁸ Es ist jedoch unklar, ob dies durch Anbieter in anderen EU-Ländern auch eingehalten wird.

Die Bemessungsgrundlage im Rennwett- und Lotteriegesezt ist der geleistete Spieleinsatz (Haucap et al. 2020: 20), auf den nach § 37 (virtuelle Automaten Spiele) und § 47 (Online-Poker) eine Steuer von 5,3% erhoben wird.¹⁹ Die Steuer fällt an, wenn in Deutschland gespielt wird oder der Spieler seinen Sitz in Deutschland hat. Das terrestrische Glücksspiel unterliegt der Umsatzsteuer in Höhe von 19%. Viele Gemeinden erheben zudem auf die Umsätze mit gewerblichen Geldspielautomaten eine örtliche Vergnügungssteuer. Die Länder erheben im Spielbankenbereich eine „Spielbankabgabe“ und ggf. eine „sonstige Leistung“ auf Basis des Bruttospielertrages des jeweiligen Spielbetriebs. Das virtuelle Glücksspiel unterliegt hingegen dieser Umsatzsteuer- und Vergnügungssteuer bzw. der Spielbankabgabe nicht.²⁰

¹⁷ Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2019: 22) stellte im Jahresbericht fest, dass das Volumen des nicht-lizenzierten (und damit nicht-regulierten) Marktes in besonderem Maße gewachsen sei. Aufgrund unzureichender gesetzlicher Regelungen gebe es ein strukturelles Defizit bei der Besteuerung des Online-Glücksspiels in Deutschland. Bei der Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen könnten jährlich mehr als 100 Millionen Euro für den Landeshaushalt vereinnahmt werden. In einer Anhörung im Landtag von NRW hieß es: „Die illegalen Anbieter von Online-Casinospielen und Zweitlotterien haben gegenüber dem legalen Angebot erhebliche Steuer- und Abgabenvorteile, die ein illegales Angebot attraktiv machen“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 2021: 31).

¹⁸ Das Unternehmen muss eine Steueranmeldung beim Finanzamt abgeben und die Steuer zum Fälligkeitszeitpunkt entrichten. Der Staat ist darauf angewiesen, dass die Anbieter ihren Steuerpflichten nachkommen, deklarieren und zahlen. Hält sich ein Spieler in Deutschland physisch auf und gibt von hier aus die Willenserklärung zur Teilnahme am virtuellen Automaten Spiel oder Online-Poker bei einem z.B. in Malta ansässigen Veranstalter ab, unterliegt das virtuelle Automaten Spiel der Virtuellen Automatensteuer gem. § 36 Satz 1 u. 2 Nr. 2 RennwLottG bzw. das Pokerspiel der Online-Pokersteuer gem. § 46 Satz 1 u. 2 Nr. 2 RennwLottG. Ist der Ort der Abgabe der Willenserklärung nicht feststellbar, gilt der Wohnsitz des Spielers als Veranstaltungsort (siehe auch Brüggemann (2022)). Somit wird für im Ausland ansässige Veranstalter der Veranstaltungsort in den Geltungsbereich des Gesetzes verlagert. Die Besteuerung erfolgt unabhängig davon, ob die Veranstaltung virtuellen Automaten Spiels nach dem Glücksspielstaatsvertrag erlaubt ist (vgl. § 40 Abgabenordnung) oder dieses virtuelle Automaten Spiel auch im Ausland besteuert wird. (vgl: Gesetzesbegründung zu § 36 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/284/1928400.pdf>). Nimmt der Spieler dagegen an Online-Casinospielen (Black-Jack, Roulette und Baccara) teil, kommt es darauf an, in welchem Bundesland er am Spiel teilgenommen hat.

¹⁹ Rennwett- und Lotteriegesezt: https://www.gesetze-im-internet.de/rennwlottg_2021/BJNR206510021.html

²⁰ Das widerspricht nach Auffassung des Finanzgerichts Münster dem Grundsatz der Neutralität der Umsatzsteuer (siehe Finanzgericht Münster, Aktenzeichen: 5 V 2705/21 U). Das Finanzgericht hat deshalb aus Sicht der EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie eine Steuerbefreiung für die Betreiber von Spielhallen vertreten.

Die Besteuerung des geleisteten Spieleinsatzes für Online-Glücksspiele in Deutschland unterscheidet sich von der üblichen Praxis in der Europäischen Union. Tabelle 1 zeigt, dass in der Europäischen Union die meisten Länder den Bruttospielertrag besteuern. Die Steuersätze liegen zwischen 5% für Glücksspiele in Estland und 35% in Griechenland und Italien, mit einer durchschnittlichen Bruttospielertragssteuer von 19%. Nur Frankreich hat auch (noch) eine Besteuerung des Spieleinsatzes. Der Steuersatz liegt für Online-Poker mit 2% jedoch deutlich unter den 5,3%, die in Deutschland erhoben werden. Zudem strebt Frankreich einen Wechsel zur Bruttospielertragssteuer an.

Tabelle 1: Besteuerung von Online-Glücksspielen in der Europäischen Union

Land	Bemessungsgrundlage	Steuersatz
Belgien	Bruttospielertrag	11%
Bulgarien	Bruttospielertrag	20%
Dänemark	Bruttospielertrag	20%
Deutschland	Spieleinsatz	5,3%
Estland	Bruttospielertrag	5%
Finnland	Bruttospielertrag	12%
Frankreich	Spieleinsatz*	2% Poker
Griechenland	Bruttospielertrag	35%
Italien	Bruttospielertrag	35%
Kroatien	Bruttospielertrag	25% Poker; 25% Casinospiele
Lettland	Bruttospielertrag	10%
Litauen	Bruttospielertrag	13%
Niederlande	Bruttospielertrag	29,1%
Österreich	Bruttospielertrag	20% Casinospiele
Portugal	Bruttospielertrag	25% Casinospiele, Bingo
Rumänien	Bruttospielertrag	16%
Schweden	Bruttospielertrag	18%
Slowakei	Bruttospielertrag	22% Casinospiele, Poker
Slowenien	Bruttospielertrag	18% Casinospiele; 5% Glücksspiele
Spanien	Bruttospielertrag	20%
Tschechien	Bruttospielertrag	23%
Ungarn	Bruttospielertrag	30% Casinospiele
Vereinigtes Königreich	Bruttospielertrag	21% Casinospiele
Zypern	Bruttospielertrag	10% + 3% Verwaltungsgebühr
Europäische Union	Bruttospielertragssteuer	19% im Durchschnitt

Nach Haucap et al. (2020). Anmerkungen: * Eine Änderung zum Bruttospielertrag wird angestrebt. Auch in Malta dient der Bruttospielertrag als die Bemessungsgrundlage zur Besteuerung des Online-Glücksspiels. Der Steuersatz in Malta beträgt 5%.²¹

²¹ Siehe <https://www.mga.org.mt/licensee-hub/applications/b2c-licences/remote-gaming-services>.

Haucap et al. (2020) zeigen, dass sich durch die Besteuerung des Spieleinsatzes in Deutschland in der Tendenz eine deutlich höhere Besteuerung als im internationalen Vergleich ergibt. Unter der Annahme einer Auszahlungsquote von 90,7%, die geringer als eine marktübliche Auszahlungsquote im weltweiten Markt ist, berechnen Haucap et al. (2020), dass die Spieleinsatzsteuer von 5,3% umgerechnet einer Bruttospielertragssteuer von ca. 57% entspricht.²² Unter der Annahme einer marktüblichen Auszahlungsquote könnte die Spieleinsatzsteuer von 5,3% umgerechnet einer Bruttospielertragssteuer von ca. 125% entsprechen (Deutscher Bundestag 2021).

Mit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags zum 1. Juli 2021 wurde (vermehrt) die entsprechende Steuer abgeführt. Ob alle Anbieter von Online-Glücksspielen ihren Steuererklärungspflichten im Inland vollständig nachkommen, sei jedoch nicht bekannt (Handelsblatt 2022).

²² Die durchschnittliche Auszahlungsquote bei den virtuellen Automaten spielen liegt in seiner Berechnung bei etwa 96 Prozent (Haucap et al. 2020).

3. Bisherige Ansätze zur Erfassung des nicht-lizenzierten Marktes

Grundsätzlich können potenzielle Glücksspieler im lizenzierten deutschen Online-Glücksspielmarkt spielen oder auf nicht-lizenzierte Online-Glücksspielangebote aus anderen Ländern ausweichen. Im Gegensatz zu terrestrischen Angeboten sind die Ausweichbewegungen im Online-Markt einfacher und das Vorgehen gegen mögliche gesetzliche Verstöße schwieriger. Je höher der Steuersatz und je umfassender die Regulierung, desto größer dürften auch die Ausweichbewegungen sein. Um den Erfolg der Regulierung nach den in Kapitel 2.2. genannten Zielen zu beurteilen, ist deshalb die Kanalisierungsquote von Bedeutung. Diese gibt an, welcher Anteil der Spieler im lizenzierten und damit regulierten und besteuerten Markt spielt.

Für Erkenntnisse hinsichtlich der Kanalisierungsquote – d.h. wie hoch der Anteil der Spieler im lizenzierten Markt ist – kann angenommen werden, dass menschliches Handeln von Interessen geleitet ist. Menschen nehmen Nutzendifferentiale in Wirtschaft, Gesellschaft und Privatleben wahr. Sie sind auf der Suche nach den geringsten Kosten und/oder den höchsten Erträgen (Smith 1976). Werden Menschen daran gehindert, ihren Interessen oder Präferenzen zu folgen, so werden sie in der Tendenz versuchen, Hindernisse zu umgehen (Johnson 1998a, 1998b, Yang 2006). Wenn das verhindert werden soll, dann steigt der Kontrollaufwand.

Die Anbieter von Online-Glücksspielen werden in der Regel ihre Angebote so gestalten, dass diese den Präferenzen der potenziellen Kunden weitgehend entsprechen. Unterliegen die Anbieter jedoch einer Regulierung, dann wird die Attraktivität der Angebote für die Spieler eingeschränkt. Regulierungen umfassen meist Einschränkungen bei der Nutzung durch einzelne Bevölkerungsgruppen (z.B. Altersgrenzen), Begrenzungen des Spieleinsatzes oder der Spieldauer. Stehen in nicht-regulierten Märkten Angebote zur Verfügung, die den potenziellen Kunden besser entsprechen, dann besteht ein Anreiz zur Abwanderung.

Zum anderen führen höhere Preise, die auch durch höhere Steuern bewirkt werden, in der Regel zu einem sinkenden Konsum eines Gutes. Wird das gleiche Gut im Ausland billiger angeboten, kann sich der Konsum ins Ausland verlagern. Steuervermeidungsstrategien zielen darauf ab, die Steuerbasis oder den Steuersatz zu minimieren. Es kommt zur Steuerflucht (Allingham/Sandmo 1972).

In Kapitel 2.3. wurde gezeigt, dass durch die Besteuerung des Spieleinsatzes de facto eine sehr hohe Besteuerung für das Online-Glücksspiel in Deutschland resultiert, auch im Vergleich zu anderen EU-Ländern. Durch Online-Glücksspiel, das aus Steuerparadiesen heraus angeboten wird, kann die Besteuerung weitgehend umgangen werden. Ebenso kann eine umfassende Regulierung zum Schutz der Konsumenten zwar den ungezügelter Konsum von Online-Glücksspiel verhindern. Gleichzeitig wird jedoch die Attraktivität von Angeboten erhöht, die nicht mit entsprechenden – unter Umständen als lästig empfundenen Regulierungen – verbunden sind.²³

Zwar ist die Nutzung von unlizenzierter Angebote mit Risiken hinsichtlich der Datensicherheit und des Zugriffs auf Kreditkarten oder Konten verbunden. Es bestehen Informationsasymmetrien, weil Spieler ggf. seriöse Anbieter von Glücksspiel nicht hinreichend von unseriösen Anbietern unterscheiden können, etwa was Ausschüttungsquoten angeht (Haucap 2021). Es gibt im Internet aber auch Angebote wie Vergleichsplattformen, die diese Unsicherheit reduzieren.²⁴ Viele Online-Glücksspielwebseiten bieten die Ein- und Auszahlung über einen dritten Zahlungsdienstleister (z.B. Apple Pay, Sofortüberweisung, Klarna Sofort, Neteller, Skrill) an.

Schließlich haben die Anbieter ein Eigeninteresse, dass ihre Angebote transparent und nicht manipulierbar sind. Maßnahmen, die Vertrauen schaffen, sind die Identifizierung und Authentifizierung von Kundendaten, die Erstellung von Spielerprofilen, risikobasierte Analysen sowie ein umfangreiches Überwachungs- und Überprüfungssystem zur Identifikation von Auffälligkeiten (Haucap 2021: 18). Einige Anbieter, z.B. 44Aces, das in Deutschland auf der White-List ist, werben mit der Zertifizierung von iTechlabs oder SecureSite für Datenschutz und Spielfairness.²⁵ Haucap (2021: 4) argumentiert, dass Glücksspielangebote in regulierten Märkten und Glücksspielangebote in unregulierten Märkten von Spielern durchaus als Substitute betrachtet werden.

²³ Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 legt fest, dass ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit in Höhe von 1.000 Euro nicht überschritten werden darf. In einer Umfrage zu der Regulierung äußerten ca. 42% (253 von 605 Umfrageteilnehmern) der Spieler, dass sie zu einem anderen Anbieter wechseln, sobald das maximale Einzahlungslimit ausgeschöpft werde (Auer/Griffiths 2022).

²⁴ Siehe z.B. slotcatalog.com oder onlinecasinosdeutschland.com

²⁵ Entsprechende „Zertifizierungen“ geben jedoch noch keinen Aufschluss, ob ein entsprechendes Angebot auch lizenziert ist.

Die Literatur zum Online-Glücksspielmarkt zeigt, dass empirische Untersuchungen mit Unsicherheit behaftet sind (European Commission 2012). Das liegt einerseits daran, dass Online-Angebote im Allgemeinen und insbesondere Angebote aus dem Ausland für die Behörden schwerer erfassbar sind (Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen 2019). Insbesondere bei (hoher) Besteuerung ist der Anreiz zur Offenlegung von Besucher- und Umsatzzahlen durch die Anbieter beschränkt. Zudem sind bei Angeboten aus dem Ausland die Sanktionsmöglichkeiten durch die Behörden gering (Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen 2019).

Bei Umfragen besteht das Problem, Panelmitglieder zu rekrutieren, wodurch Stichproben verzerrt sein können.²⁶ Zudem könnte bei Befragungen eine Tendenz bestehen, dass aufgrund der sozialen Sensibilität des Themas die Befragten ihre Präferenzen und ihr Handeln nicht vollkommen offenlegen: Antworten können dadurch verzerrt werden, dass geantwortet wird, was als sozial erwünscht betrachtet wird (Warner 1965, Krumpal 2013).

3.1. Der MECN-Ansatz

Eine Einschätzung der Wirkungsweise des Glücksspielstaatsvertrages auf den Glücksspielmarkt wird in den Jahresberichten der gemeinsamen Geschäftsstelle der Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer veröffentlicht. Die Einschätzung der Wirkungsweise früherer Regulierungen basiert auf den Erkenntnissen einer Datenerhebung der Marktforschungsfirma Media & Entertainment Consulting Network GmbH (MECN), die in einem grundsätzlich schwer zu überblickenden Markt erste Erkenntnisse hinsichtlich der Kanalisierungsquote beim Online-Glücksspiel erarbeitet hat.²⁷

Die MECN hat einen Ansatz entwickelt, der auf der Anzahl von Webseiten-Besuche basiert (MECN 2014). Damit wurde erstmals der nicht-lizenzierte Online-Glücksspielmarkt in

²⁶ Nach Bethlehem (2010) besteht bei Umfragen keine volle Kontrolle über das Auswahlverfahren bezüglich der Rekrutierung der Panelmitglieder, weil sich die Panelmitglieder selbst entscheiden, ob sie an dem Panel teilnehmen oder nicht (*self-selection bias*). Damit sind auch die auf Web-Umfragen basierenden Daten möglicherweise mit einer Stichprobenverzerrung verbunden (Al-Salom/Miller 2019).

²⁷ Nach § 32 GlüStV (Glücksspielstaatsvertrag mit Inkrafttreten am 1. Juli 2012) vergaben die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder einen Auftrag an die MECN, die Auswirkung der Glücksspielstaatsverträge auf die Entwicklung und die Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen auf den nicht-lizenzierten Märkten im Internet zu untersuchen. Siehe auch Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2020: 14, 2021: 17). Der Zwischenbericht wurde im Rahmen des Projektes „Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarktes für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach §32 GlüStV“ (MECN 2014) erstellt.

Deutschland geschätzt und seit 2014 fortlaufend im „Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder“ veröffentlicht. Die Schätzung bietet eine wichtige Grundlage für die Einschätzung des Online-Glücksspielmarktes in Deutschland und damit auch für die Beurteilung der Wirksamkeit des Glücksspielstaatsvertrags (Abgeordnetenhaus Berlin 2022).²⁸ Da die Datenlage für den vergleichsweise jungen Online-Glücksspielmarkt spärlich ist, lässt sich die Schätzung von der MECN als eine erste Orientierungsgröße betrachten. Aus den folgenden drei Gründen sind die MECN-Schätzmethode und -ergebnisse für den Online-Glücksspielmarkt in Deutschland aber mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

Unklare Daten des „Referenzanbieters“: Die MECN-Schätzung der Gesamtgröße des nichtlizenzierten Online-Glücksspielmarktes²⁹ beruht weitgehend auf den Umsatzdaten eines Referenzanbieters (damals bwin.party), der seit dem Jahr 2015 keine Umsatzzahlen mehr veröffentlicht. Deshalb ist es unklar, wie die Umsatzentwicklung des Referenzanbieters ab 2015 in die Schätzung der Gesamtgröße des nicht-lizenzierten Marktes eingeflossen ist.³⁰ Die MECN könnte die Umsatzzahlen von bwin.party seit 2015 konstant gehalten oder geschätzt³¹ haben.

Die Behandlung des Referenzanbieters spielt für den MECN-Ansatz eine entscheidende Rolle. Für die Schätzung des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes werden zunächst die Umsatzzahlen des Referenzanbieters durch die Anzahl der Besuche auf der Webseite des Referenzanbieters geteilt. Daraus ergibt sich ein durchschnittlicher Umsatz pro Besuch bei dem Referenzanbieter. Die Kennzahl ist eine zentrale Bestimmungsgröße für die MECN-Schätzung des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes, weil der durchschnittliche Umsatz pro Besuch bei dem Referenzanbieter mit der Anzahl der Besuche bei den von der MECN erfassten Nicht-Referenzanbietern multipliziert wird, um deren Umsätze zu schätzen.³²

²⁸ Siehe schriftliche Anfrage des Abgeordneten Sebastian Schlüsselburg (DIE LINKE) vom 08. Juni 2022 (Eingang beim Abgeordnetenhaus Berlin am 09. Juni 2022) zum Them „Illegales Online-Glücksspiel – Rolle von Finanzaufsicht und Zahlungsdienstleistern“ und Antwort vom 24. Juni 2022 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 27. Juni 2022), Drucksache 19/12 115.

²⁹ Der gesamte Online-Glücksspielmarkt war zu dieser Zeit unlizenziert.

³⁰ Siehe Bericht „Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarktes für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach § 32 GlüStV“ (MECN 2014).

³¹ Beispielsweise auf der Grundlage der Umsatzzahlen anderer Anbieter, die Umsatzzahlen veröffentlichen.

³² Der Grund für die Schätzmethode ist, dass die Umsatzdaten der Nicht-Referenzanbieter meist nicht vorhanden sind, während die Messung der Webseiten-Besuche möglich ist. Die MECN hat die Webseiten-Besuche bei dem Referenzanbieter und den Nicht-Referenzanbieter auf der Grundlage der Daten von Comscore erfasst.

Daher führt eine Zunahme (Abnahme) des durchschnittlichen Umsatzes pro Besuch bei dem Referenzanbieter zur Zunahme (Abnahme) der Umsatzzahlen der Nicht-Referenzanbieter.³³ So könnten die Veränderungen des durchschnittlichen Umsatzes pro Besuch bei dem Referenzanbieter die gesamte Entwicklung des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes beeinflussen.³⁴

Anpassung an das Nutzungsverhalten: Die MECN-Schätzung des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes scheint auf der Annahme zu basieren, dass das Spielerverhalten hinsichtlich der verwendeten Geräte als über den Zeitverlauf unverändert geblieben ist. Allerdings wurden in der Europäischen Union seither für Online-Glücksspiel zunehmend Mobiltelefone einschließlich Tablets genutzt (siehe Abbildung 1). Die Schätzung der Größe des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes wäre erheblich verzerrt, falls die zunehmende Nutzung von Mobiltelefonen unberücksichtigt geblieben ist.³⁵

Berücksichtigung der Marktdynamik: Es ist nicht klar, inwieweit die Marktdynamik hinsichtlich der Online-Glücksspielanbieter ausreichend abgebildet wird. Da ständig Anbieter in den Online-Glücksspielmarkt ein- und austreten, muss die aktuelle Marktdynamik erfasst werden, um die Stichprobe im Zeitverlauf repräsentativ zu halten. Eine unzureichende Erfassung der Neueintritte von nicht-lizenzierten Online-Glücksspielanbietern führt zur Unterschätzung der Größe des nicht-lizenzierten Marktes, weil neue Anbieter nicht erfasst werden und bestehende Anbieter, die in der Untersuchung verbleiben, weniger oder gar keine Besuche mehr haben. Beruht die MECN-Schätzung auf den Nicht-Referenzanbietern der ersten Schätzung im Jahr 2014, dann weicht die von der MECN geschätzte Entwicklung des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes von der tatsächlichen Entwicklung ab, weil seit dem Jahr 2014 viele der damaligen Anbieter nicht mehr in Deutschland aktiv dürfte, während viele neue Anbieter hinzugekommen seine dürften.³⁶

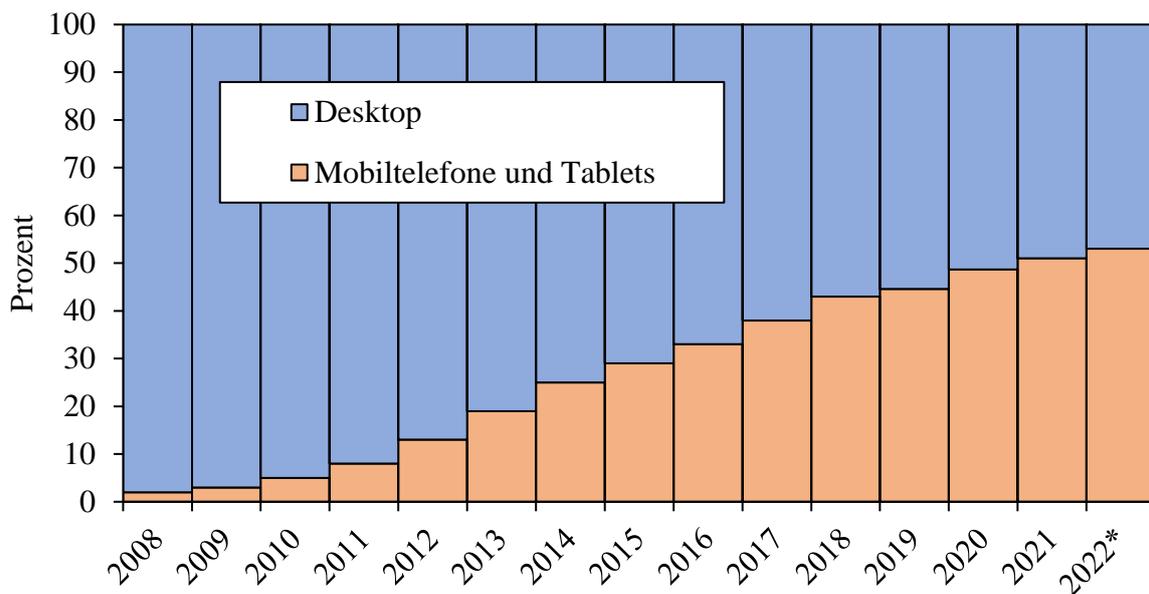
³³ Der durchschnittliche Umsatz pro Besuch nimmt zu, wenn beim konstanten Umsatz die Anzahl der Besuche sinkt oder wenn bei der konstanten Anzahl der Besuche der Umsatz steigt.

³⁴ Eine Zunahme des Umsatzes bzw. eine Abnahme der Anzahl der Besuche beim Referenzanbieter hat eine positive Auswirkung auf das Wachstum des Online-Glücksspielmarktes, weil der durchschnittliche Umsatz pro Besuch auf der Webseite des Referenzanbieters für die Schätzung der Umsätze der Nicht-Referenzanbieter zugrunde gelegt wird. Umgekehrt hat eine Abnahme des Umsatzes oder eine Zunahme der Anzahl der Besuche bei dem Referenzanbieter eine negative Auswirkung auf das Wachstum des Online-Glücksspielmarktes.

³⁵ Für das Wettverhalten verwendet die MECN die Paneldaten von ComScore, die aus ca. 25.000 Panel-Mitgliedern bestehen.

³⁶ Eine genauere Untersuchung des von der MECN entwickelten Ansatzes wird vor allem dadurch erschwert, dass der Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder keine detaillierten Informationen zur Schätzmethode des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes sowie zu den für die Schätzung verwendeten Daten zur Verfügung stellt.

Abbildung 1: Die Entwicklung des Online-Glücksspiels nach Endgerät (EU27+UK)



Quelle: European Gaming & Betting Association; H2 Gambling Capital. Anmerkung: Der Wert für das Jahr 2022 ist eine Schätzung. UK = Vereinigtes Königreich.

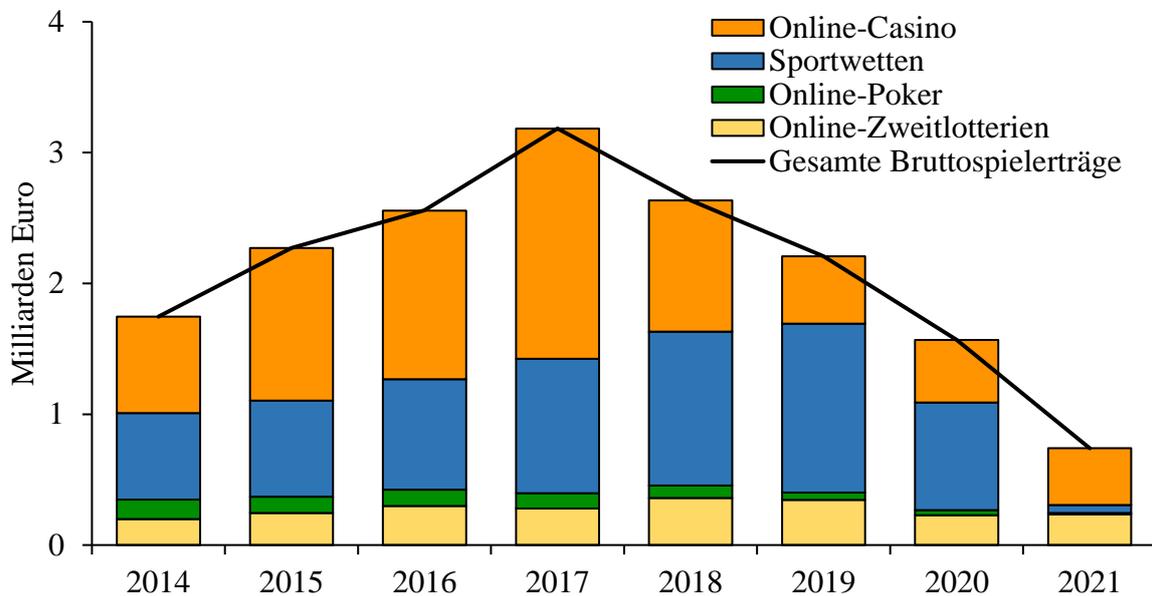
Im Ergebnis weicht die von der MECN geschätzte Entwicklung des Online-Glücksspielmarktes in Deutschland von der internationalen Entwicklung seit dem Jahr 2018 stark ab. Während auf der Grundlage der MECN-Schätzung der Online-Glücksspielmarkt in Deutschland schrumpft (siehe Abbildung 2), wachsen die Online-Glücksspielmärkte in anderen europäischen Ländern kontinuierlich (siehe Kapitel 3.3. sowie Abbildung 6). Die Gründe für die gegenteilige Entwicklung der (nicht-lizenzierten) Online-Glücksspielmärkte in Deutschland sind ungeklärt. Das könnte auf Verzerrungen bei der MECN-Schätzung des Online-Glücksspielmarktes in Deutschland hindeuten, die in den Jahresberichten der gemeinsamen Geschäftsstelle der Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer veröffentlicht werden.

Abbildung 2 zeigt die von der MECN geschätzte Entwicklung des Marktvolumens (Bruttospielertrag) des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes in Deutschland.³⁷ Danach ist der Umsatz gemessen auf der Grundlage der Bruttospielerträge zwischen 2014 und 2017 von 1,7 Mrd. Euro auf 3,2 Mrd. Euro gestiegen. In diesem Zeitraum haben die Online-Casinos das Marktvolumen von 0,7 Mrd. Euro auf 1,8 Mrd. Euro am stärksten gesteigert. Das Marktvolumen der Online-Sportwetten und der Online-Zweitlotterien ist von 0,7 Mrd. Euro auf

³⁷ Der Bruttospielertrag wird als Spieleinsätze abzüglich der Gewinnauszahlungen definiert.

1 Mrd. Euro bzw. von 0,2 Mrd. Euro auf 0,3 Mrd. Euro gewachsen. Das Marktvolumen der Online-Pokers ist hingegen von 0,15 Mrd. Euro auf 0,12 Mrd. Euro gefallen.

Abbildung 2: MECN-Schätzung der Bruttospielerträge des Online-Glücksspielmarktes



Quelle: Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel. Anmerkung: Die virtuellen Automaten Spiele werden unter "Online-Casino" erfasst.

Für den Zeitraum von 2017 bis 2021 zeigt die MECN-Schätzung hingegen, dass das gesamte Marktvolumen des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes von 3,2 Mrd. Euro auf 0,74 Mrd. Euro stark gefallen ist. Der Rückgang des nicht-lizenzierten Marktes wurde vor allem von den Online-Casinos getrieben, deren Marktvolumen von 1,8 Mrd. Euro auf 0,4 Mrd. Euro gefallen ist. Ebenso ist das erfasste Volumen der Online-Sportwetten zwischen 2019 und 2021 dramatisch geschrumpft. Das Marktvolumen von Online-Poker ist von 0,12 Mrd. Euro (2017) auf 0,06 Mrd. Euro (2021) gesunken. Das Marktvolumen der Online-Zweitlotterien hat von 0,36 Mrd. Euro (2018) auf 0,2 Mrd. Euro (2021) abgenommen.

Im Ergebnis zeichnet sich der Online-Glücksspielmarkt in Deutschland seit dem Jahr 2017 durch einen starken Rückgang aus. Entsprechend konstatiert der Jahresreport 2021 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder für das Jahr 2021 ein Schrumpfen des nicht-lizenzierten Glücksspielmarktes gemessen in Bruttospielerträgen um 53%. Das widerspricht

der internationalen Entwicklung des steigenden Online-Konsums einschließlich des Anstiegs des Online-Glücksspiels in den Corona-Jahren 2020 und 2021.³⁸

3.2. Steueraufkommen in Deutschland

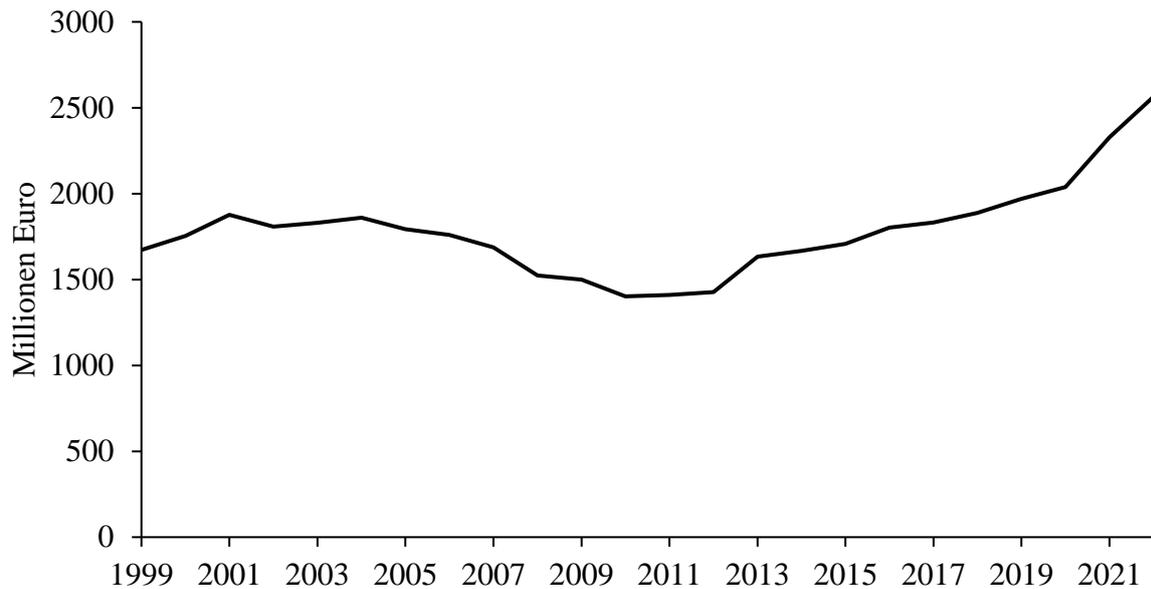
Abbildung 3 zeigt das Steueraufkommen aus Glücksspiel, das vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wird. Die Daten enthalten bis zur ersten Hälfte des Jahres 2021 keine direkten Steuereinnahmen aus dem Online-Glücksspiel.³⁹ Die Steueraufkommen im Glücksspiel zeigen einen zyklischen Verlauf. Die Einnahmen gehen im Zuge der europäischen Finanz- und Schuldenkrise (2008-2012) zurück und steigen in der Erholungsphase nach der Krise deutlich an. Die Einnahmen erreichen im Jahr 2022 mit gut 2,6 Milliarden Euro einen Höhepunkt. Der zyklische Verlauf der Steuereinnahmen deutet darauf hin, dass das Volumen des Glücksspiels vom Konjunkturverlauf beeinflusst wird. Das ist jedoch nicht in den Krisenjahren 2020, 2021 und 2022 der Fall, obwohl das terrestrische Glücksspiel in diesen Jahren abgenommen haben dürfte.

Der Anteil der Steuereinnahmen aus Renn- und Sportwetten sowie Lotterien (Landessteuereinnahmen) an den Gesamtsteuereinnahmen der Länder ist seit dem Jahr 2010 von 11,5% auf 7,0% im Jahr 2022 gesunken. Das deutet darauf hin, dass die Steuereinnahmen aus dem Glücksspiel in diesem Zeitraum schwächer als die Einnahmen aus anderen Steuern gestiegen sind. Der im Vergleich zu anderen Steuern unterproportionale Anstieg der Steuereinnahmen für Glücksspiel seit 2010 könnte mit dem Wachstum des Online-Glücksspielmarktes verbunden sein, für den bis 2021 keine Steuern (bzw. nur die hier nicht sichtbare Mehrwertsteuer) erhoben worden sind.

³⁸ Die European Gaming & Betting Association (2021: 1) argumentiert, dass in der Coronazeit das Marktvolumen des terrestrischen Glücksspiels in Europa im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren abgenommen habe, während sich das Wachstum des Online-Glücksspiels beschleunigt habe. *“In 2021, Europe’s online gambling revenue is expected to reach €36.4bn (41.7% of total gambling) gross gaming revenue, an increase of 19% compared to 2020 levels.”*

³⁹ Allerdings wurde vorher unter Umständen Mehrwertsteuer abgeführt.

Abbildung 3: Die Entwicklung des Steueraufkommens aus Glücksspiel (1999-2022)



Quelle: Statistisches Bundesamt. Einnahmen aus Renn- und Sportwetten, Lotterien, Online-Poker und virtuellem Automatenspiel (Landessteuereinnahmen). Steuern für Online-Poker und virtuelle Automaten Spiele werden seit dem 01.07.2021 erhoben.

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2019: 23) hat argumentiert, dass das Volumen des nicht-regulierten illegalen Marktes in besonderem Maße gewachsen sei. Er untersucht, ob eine Besteuerung des Glücksspiels auf der Grundlage der bestehenden gesetzlichen Regelungen in hinreichendem Maße erfolgt bzw. überhaupt möglich ist. Aufgrund unzureichender gesetzlicher Regelungen sieht der Landesrechnungshof ein strukturelles Defizit bei der Besteuerung des Online-Glücksspiels in Deutschland.

Tabelle 2: Struktur der Steuereinnahmen (in Millionen Euro)

Jahr	Landes- steuern	Gesamteinnahmen aus Glücksspielsteuern	Andere Rennwett- steuer	Lotterie- steuer	Sportwett- steuer	Online- Poker- steuer	Virtuelle Automaten- steuer
1999	19563,7	1672,1	13,7	1641,7	16,7		
2000	18443,5	1754,7	4,0	1711,7	39,0		
2001	19628,2	1876,8	2,0	1836,4	38,4		
2002	18575,9	1807,8	1,2	1793,1	13,6		
2003	18712,7	1829,6	1,1	1828,5			
2004	19797,3	1860,6	0,7	1859,9			
2005	20579,3	1792,1	0,4	1791,7			
2006	21728,8	1759,2	0,2	1759,0			
2007	22835,6	1687,8	0,0	1687,8			
2008	21937,3	1523,7	0,0	1523,7			
2009	16375,4	1499,1	0,0	1499,1			
2010	12146,3	1401,9	0,0	1401,9			
2011	13095,5	1410,3	0,2	1410,1			
2012	14201,3	1425,9	0,1	1341,7	84,1		
2013	15722,8	1632,0	0,1	1444,2	188,7		
2014	17555,6	1667,3	0,3	1441,3	225,7		
2015	20339,0	1707,2	0,8	1466,0	240,4		
2016	22342,5	1803,1	0,8	1495,6	306,7		
2017	22205,0	1831,7	2,5	1453,4	375,8		
2018	23912,5	1887,9	0,8	1503,2	383,9		
2019	25849,6	1969,1	1,1	1503,5	464,5		
2020	27774,9	2038,0	0,7	1647,9	389,4		
2021	31612,9	2328,1	0,4	1654,3	470,2	13,6	189,6
2022	30097,4	2563,8	0,7	1669,2	431,3	32,9	429,7

Quelle: Statistisches Bundesamt. Anmerkung: Die Gesamteinnahmen aus Glücksspielsteuer zeigen die Summe der anderen Rennwettsteuer, Lotteriesteuer, Sportwettsteuer, Online-Pokersteuer und virtuellen Automatensteuer.

Steuern für Online-Poker und virtuelle Automaten Spiele werden erst mit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages des Jahres 2021 seit dem 1.7.2021 von den Unternehmen bezahlt, die eine Lizenz erhalten haben. Entsprechend lagen bis vor kurzem noch keine Daten bezüglich des Steueraufkommens auf Online-Glücksspiel vor. Die jüngst veröffentlichten Zahlen zum Steueraufkommen im Jahr 2022 zeigen, dass die Steuereinnahmen aus dem terrestrischen Angebot von 2,13 Milliarden Euro auf 2,10 Milliarden Euro gefallen sind. Die neu erhobenen Steuern aus dem Online-Glücksspiel (Online-Automatenspiele und Online-Poker) betragen im Jahr 2022 rund 463 Millionen Euro. Aus den Monatsdaten für die Steuereinnahmen aus dem

Online-Glücksspiel (virtuelle Automatensteuer und Online-Pokersteuer) von September 2021 bis März 2023 lässt sich kein klarer Trend ablesen (Tabelle 3).

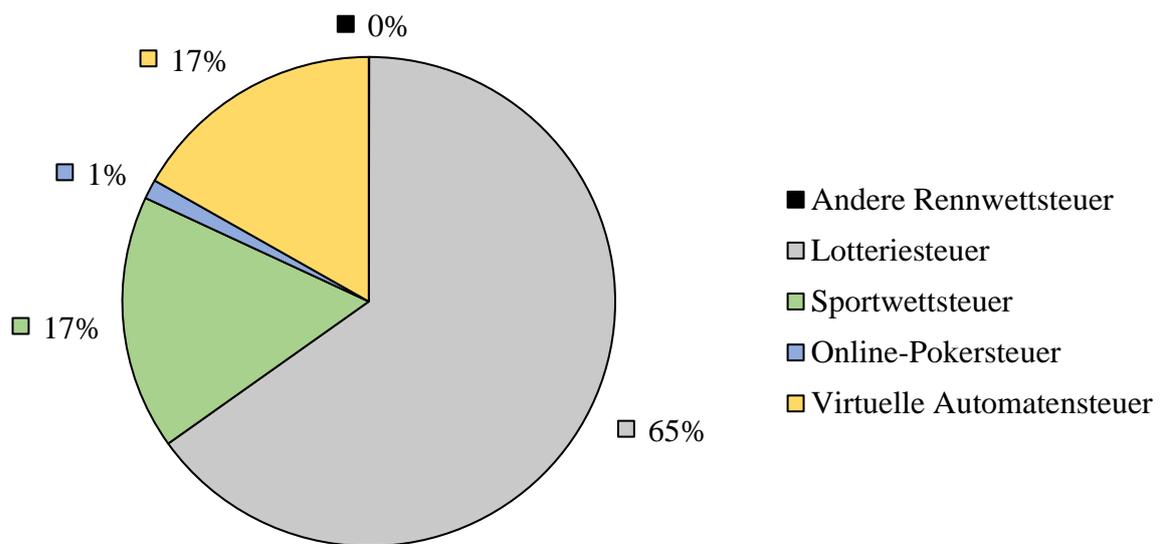
Tabelle 3: Monatliche Steuereinnahmen aus Online-Glücksspiel (Millionen Euro)

Jahr	Online-Pokersteuer	Virtuelle Automatensteuer
09.2021	3,9	28,3
10.2021	2,8	70,6
11.2021	1,4	45,2
12.2021	5,6	41,1
01.2022	1,0	46,0
02.2022	1,8	55,1
03.2022	5,0	39,6
04.2022	2,9	41,4
05.2022	2,8	38,1
06.2022	0,6	-1,3
07.2022	2,6	32,8
08.2022	4,2	57,8
09.2022	1,2	32,7
10.2022	4,4	26,3
11.2022	2,9	30,1
12.2022	2,8	22,4
01.2023	3,2	32,7
02.2023	3,2	25,2
03.2023	2,7	22,2

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Der Anteil des Online-Glücksspielmarktes am gesamten Glücksspielmarkt lag 2022 geschätzt auf der Grundlage der Steuerzahlungen bei 18% (siehe Abbildung 4). Der Anteil könnte aus zwei Gründen nach unten verzerrt sein. Erstens wird noch keine Steuer für Online-Casinospiele abgeführt, weil diese noch nicht lizenziert sind. Demnach liegt in dieser Kategorie der Anteil des nicht-lizenzierten Marktes bei 100%. Nimmt man zweitens an, dass nur mit dem Glücksspielstaatsvertrag konforme Anbieter Steuern gezahlt haben, dann müsste der Anteil des Online-Glücksspiels am gesamten Markt deutlich höher liegen, da es auch viele nichtlizenzierte Online-Anbieter gibt.

Abbildung 4: Struktur der Steuereinnahmen aus Glücksspiel 2022



Quelle: Statistisches Bundesamt.

3.3. Evidenz aus anderen Ländern

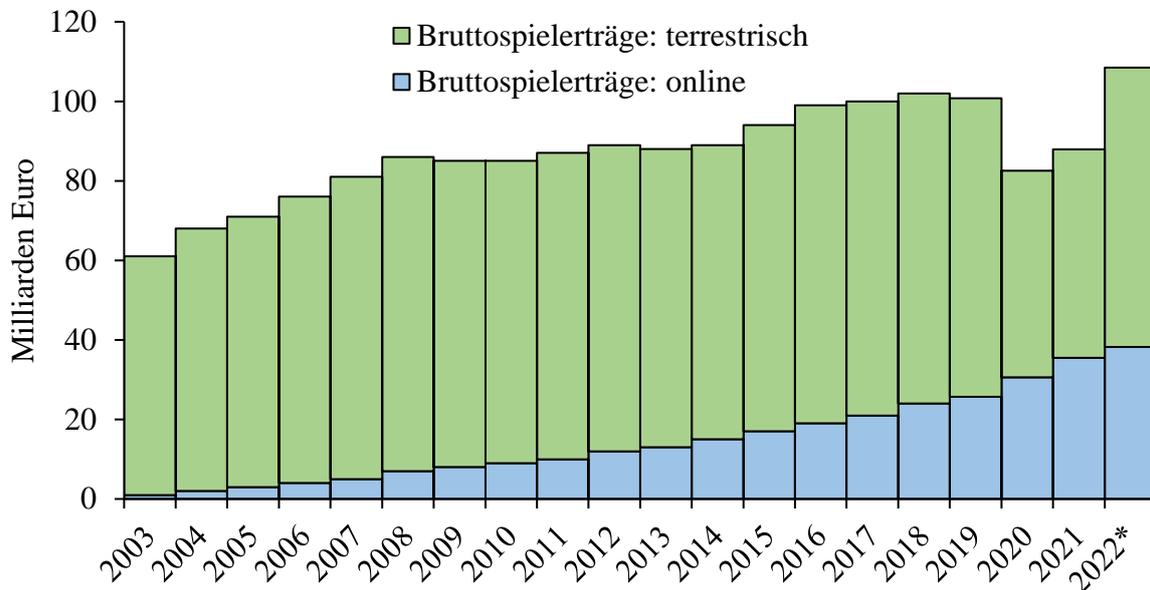
Die Entwicklung in anderen europäischen Ländern deutet auf eine deutliche Ausweitung des Online-Glücksspiels in den letzten Jahren hin. Die European Gaming and Betting Association ist ein in Brüssel ansässiger Verband, der die führenden in der EU niedergelassenen, zugelassenen und regulierten Online-Glücksspiel- und Online-Wett-Anbieter vertritt. Sie stellt unterschiedliche Daten zum Glücksspielmarkt in Europa zur Verfügung, unter anderen auch hinsichtlich der Entwicklung des Online-Glücksspielmarkts. Die Daten werden in der Zusammenarbeit mit dem britischen Forschungsunternehmen H2 Gambling Capital bereitgestellt.

Nach Aussagen der European Gaming and Betting Association ist der Anteil des Online-Glücksspielmarktes (im Jahr 2021) am gesamten Glücksspielmarkt mit 80% in Schweden am höchsten in Europa und liegt in Deutschland mit etwas über 25% deutlich niedriger. Deutschland liegt damit in der EU27 plus Vereinigtem Königreich im letzten Drittel.⁴⁰ Für die EU27 plus das Vereinigte Königreich sind die Bruttospielerträge des gesamten Glücksspielmarktes von 2003 bis zum Jahr 2018 gestiegen und in den Corona-Jahren 2019 und 2020 gefallen (siehe Abb. 5). Von 2003 bis 2022 ist der Anteil der terrestrischen

⁴⁰ Siehe <https://www.egba.eu/resource-post/online-gambling-shares-of-national-gambling-markets-in-europe/>

Bruttospielerträge an den gesamten Bruttospielerträgen entsprechend von 98% auf 65% gefallen und der Anteil der Online-Bruttospielerträge stark gestiegen.

Abbildung 5: Die Entwicklung der Bruttospielerträge in Europa



Quelle: European Gaming and Betting Association; H2 Gambling Capital. EU27 + Vereinigtes Königreich. * Der Wert für das Jahr 2022 ist eine Schätzung.

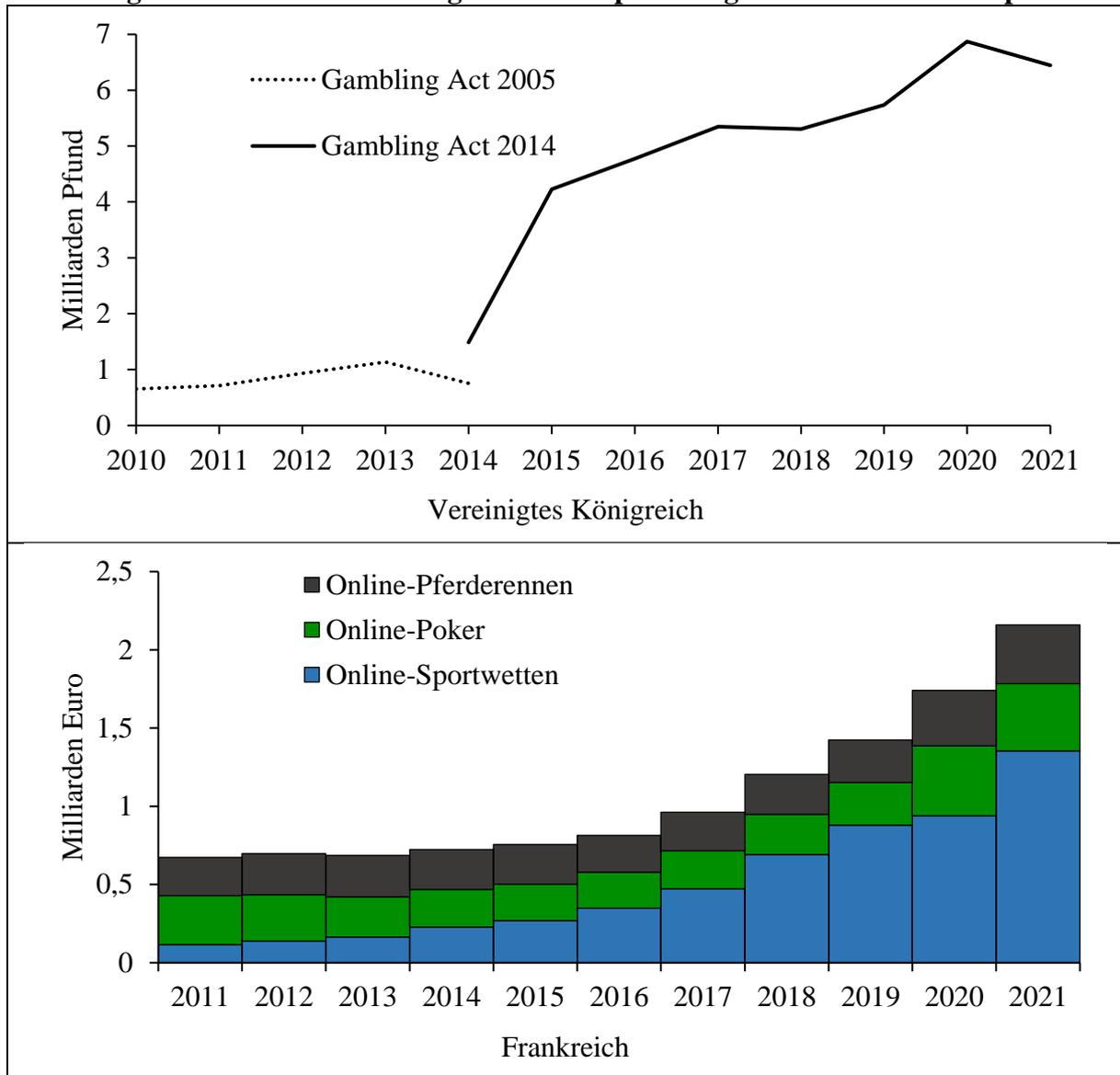
Für das Vereinigte Königreich stellt die Gambling Commission Daten zu den Bruttospielerträgen zur Verfügung, die als öffentliche Institution im Rahmen des Gambling Act 2005 gegründet wurde. Ihr Ziel ist es, das Glücksspiel sicherer und fairer zu machen. Sie reguliert Unternehmen und Personen, die Glücksspiele in Großbritannien anbieten, einschließlich der Nationallotterie. Sie arbeitet mit den Genehmigungsbehörden zusammen, um sicherzustellen, dass die Glücksspielunternehmen die Vorschriften einhalten.

Abbildung 6 zeigt in der oberen Graphik die Entwicklung der Bruttospielerträge seit 2010 unter unterschiedlichen Regulierungen. Mit dem Inkrafttreten der Gambling Act 2014 müssen die Glücksspielanbieter außerhalb des Vereinigten Königreichs eine Lizenz von der britischen Gambling Commission besitzen, um Glücksspiele im Vereinigten Königreich anzubieten.⁴¹ Die Zahlen umfassen die Bruttospielerträge von Online-Wetten, Online-Bingo und Online-Casinospielen. Während unter der Regulierung des Jahres 2005 die erfassten Bruttospielerträge stagnierten, ist mit der Regulierung des Jahres 2014 ein deutlicher Anstieg zu beobachten. Der

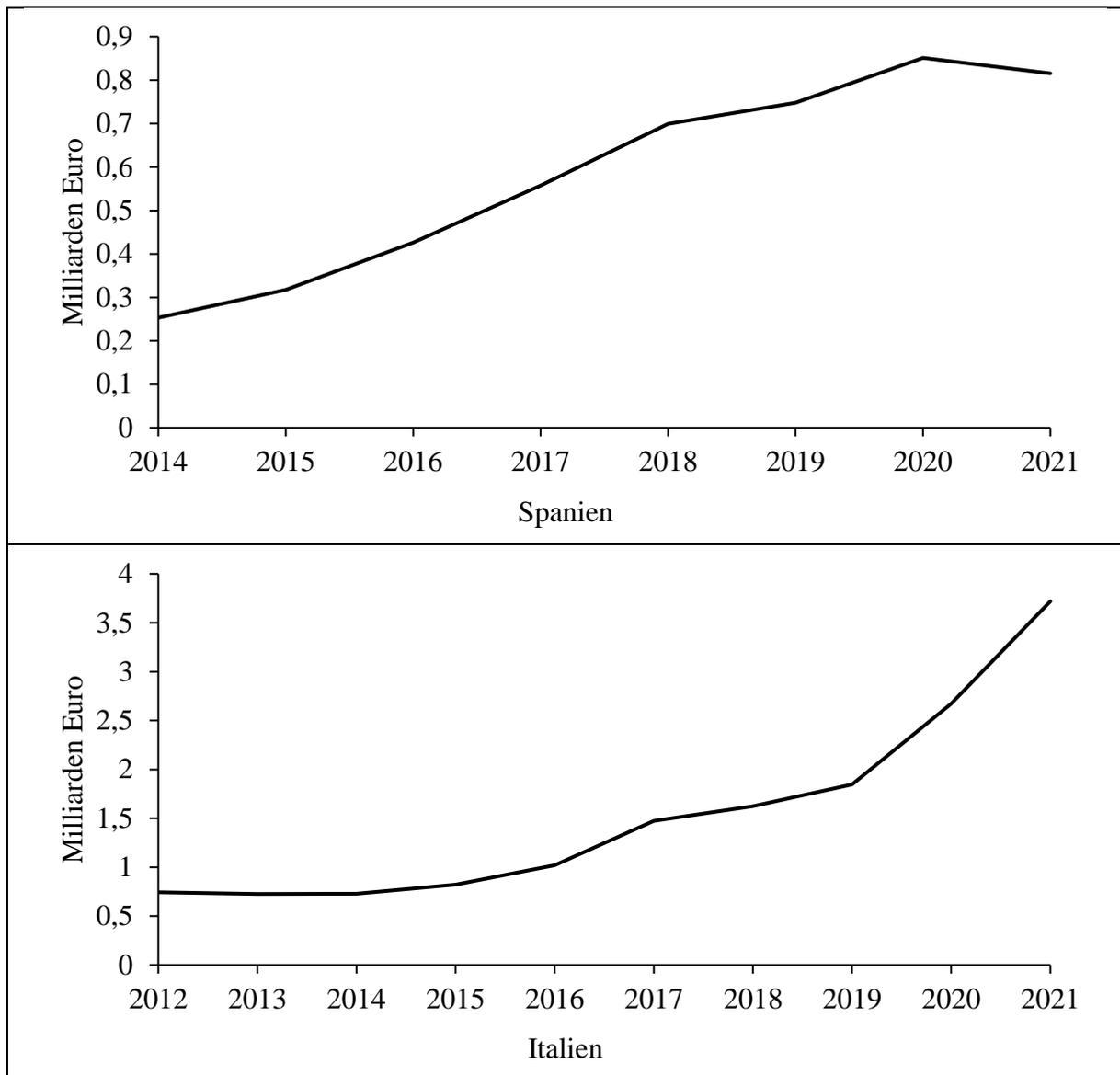
⁴¹ Der Gambling Act 2005 galt für die terrestrischen Glücksspielanbieter und für die Online-Glücksspielanbieter im Vereinigten Königreich.

Anteil des Online-Glücksspiels am gesamten Glücksspiel betrug 2021 im Vereinigten Königreich nach Angaben der European Gaming and Betting Association ca. 65%.⁴²

Abbildung 6: Internat. Entwicklung der Bruttospielerträge des Online-Glücksspiels



⁴² Nach Gunstone et al. (2020) ist im Vereinigten Königreich die allgemeine Spielbeteiligung der Bevölkerung an Online-Casinospielen während des Lockdowns von 1,5 % (Oktober 2019) auf 2,3 % (Mai 2020) gestiegen. Die Zunahme war bei Männern (60 % Anstieg) stärker als bei Frauen (36 % Anstieg).



Quellen: Vereinigtes Königreich: Gambling Commission, Frankreich: L’Autorité Nationale des Jeux (ANJ), Spanien: Dirección General de Ordenación del Juego, Italien: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Die Nationale Glücksspielbehörde Frankreichs (L’Autorité Nationale des Jeux) sichert eine einheitliche und kohärente Regulierung der Geld- und Glücksspiele in Frankreich, um einen besseren Schutz der Spieler zu gewährleisten. Alle Arten von zugelassenen Spielen (Lotterien, Pferdewetten, Sportwetten, Poker, etc.) werden von ihr reguliert. Sie legt jedes Jahr einen Bericht ihrer Tätigkeit vor. Sie kann von Nationalversammlung und Senat angehört werden.

Die Nationale Glücksspielbehörde Frankreichs meldet für Online-Pferdewetten, Online-Poker und Online-Sportwetten ein deutliches Wachstum seit dem Jahr 2011. Online-Casinospiele sind

in Frankreich nicht lizenziert.⁴³ Zwischen 2011 und 2021 sind die Online-Pferdewetten gemessen in Bruttospielerträgen um 54% gewachsen. Für den Zeitraum ist der Online-Poker um 37% gewachsen. Das Wachstum der Online-Sportwetten fällt mit 108% deutlich stärker aus. Die Entwicklung der gesamten Bruttospielerträge auf dem französischen Online-Glücksspielmarkt lässt sich damit insbesondere auf die Online-Sportwetten zurückführen. Der Anteil des Online-Glücksspiels am gesamten Glücksspiel betrug 2021 in Frankreich nach Angaben der European Gaming and Betting Association ca. 29%.

Auch der Online-Glücksspielmarkt in Spanien entwickelt sich nach Aussagen der Nationalen Kommission für Märkte und Wettbewerb (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) dynamisch. Die Nationale Kommission für Märkte und Wettbewerb ist eine öffentliche Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie ist von der Regierung unabhängig und unterliegt der parlamentarischen Kontrolle. Sie hat am 7. Oktober 2013 ihre Arbeit aufgenommen.

Die Entwicklung des Online-Glücksspielmarkts wird von ihr auf der Grundlage der Gesamteinnahmen aus dem Glücksspielgeschäft gemessen. Das Online-Glücksspiel umfasst Lotterien, virtuelle Automatenspiele, Pferderennen sowie Sportwetten. Grundsätzlich werden alle Aktivitäten der Unternehmen erfasst, die dem CNAE-Code 92 „Gambling and Betting Activities“ (Nationales Register für wirtschaftliche Aktivitäten in Spanien) zugeordnet werden. Diese sind von 0,5 Milliarden Euro im Jahr 2014 auf 2,6 Milliarden Euro im Jahr 2021 angewachsen. Der Anteil des Online-Glücksspiels am gesamten Glücksspiel liegt in Spanien nach Angaben der European Gaming and Betting Association bei ca. 14% (2021).

In Italien ist die Agentur für Zölle und Monopole (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli), die zum Wirtschafts- und Finanzministerium gehört, für die Untersuchung, Regulierung und Überwachung des Glücksspielmarktes zuständig. Die Behörde stellt Daten zum Online-Glücksspielmarkt seit dem Jahr 2012 bereit. Während sich zwischen 2012 und 2015 kein signifikantes Wachstum des Bruttospielertrags beobachten lässt, ist zwischen 2016 und 2021 der Bruttospielertrag um 265% gestiegen. Das starke Wachstum lässt sich unter anderem auf das „Legge di Stabilità 2016“ (= Stabilitätsgesetz 2016) zurückführen. Dieses hat die Bruttospielerträge als die Bemessungsgrundlage zur Besteuerung des Online-Glücksspiels eingeführt (Sabbadin 2017), was das Wachstum des Online-Glücksspielmarkts in Italien

⁴³ Seit 2022 hat die L'Autorité Nationale des Jeux (ANJ) die Befugnis, unlizenzierte Webseiten in Frankreich zu blockieren.

begünstigt hat. Die Corona-Krise hat die Verlagerung von den terrestrischen zu den Online-Glücksspielen beschleunigt (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli 2020). Der Anteil des Online-Glücksspiels am gesamten Glückspiel betrug 2021 in Italien nach Angaben der European Gaming and Betting Association ca. 25%.

In allen betrachteten Ländern zeigt sich damit ein zumeist sehr deutliches Wachstum des Online-Glücksspielmarktes. Lediglich in Deutschland kommt die im vorigen Kapitel betrachtete MECN-Untersuchung zu einem gegenteiligen Ergebnis. Da für diese Untersuchung Unklarheit bezüglich der Daten und der Methodik besteht, ist eine alternative Untersuchung sinnvoll.

4. Marktvermessung auf Grundlage von Nielsen-Daten⁴⁴

Die hohe Dynamik des Online-Glücksspielmarktes und die damit verbundenen Herausforderungen für dessen Vermessung legen es nahe, bisherige Schätzergebnisse mit neuen Ansätzen zu reflektieren. Jede alternative Schätzung ist mit Schwächen verbunden, doch können unterschiedliche Informationsquellen zu zusätzlichen Erkenntnissen beitragen. Infolge wird deshalb eine Vermessung des nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarktes in Deutschland mit Hilfe des Nielsen Online-Panels (DCM), initiiert und koordiniert vom DOCV, dargestellt.

4.1. Datenerhebung und Klassifizierung

Die Grunddaten für die Analyse des deutschen Online-Glücksspielmarktes wurden von der Marktforschungsfirma Nielsen Media Germany GmbH bereitgestellt. Das von Nielsen Media aufgebaute Online-Meterpanel „Digital Content Measurement“ (DCM)⁴⁵ besteht aus ca. 25.000 in Deutschland online aktiven Konsumenten und liefert Informationen für zahlreiche digitale Branchen. Die Teilnahme am Panel ist freiwillig und soll die deutsche Gesamtbevölkerung bestmöglich hinsichtlich des Online-Konsumverhaltens repräsentieren.

Das Konsumverhalten von ca. zwei Dritteln der Panel-Teilnehmer wird auf Computern (Desktops und Laptops) aufgezeichnet. Das Konsumverhalten ca. eines Drittels der Panel-Teilnehmer wird auf mobilen Endgeräten (Smartphones und Tablets) einschließlich App-Nutzungen aufgezeichnet. Die Anzahl der Teilnehmer schwankt im Zeitverlauf, auch in den beiden Unterkategorien. Seit Januar 2019 waren im Durchschnitt 17.129 Teilnehmer auf Computern und 7.436 Teilnehmer auf mobilen Endgeräten vertreten. Ca. 10% der Teilnehmer auf mobilen Endgeräten ist auch im Computer-Panel vertreten. Monatlich werden ca. 10% der Panelmitglieder ausgetauscht. Der DOCV geht davon aus, dass das Panel in seiner Fluktuation mit den bekannten Kundenstammustern der Online-Glücksspielangebote vergleichbar ist.

⁴⁴ Die Untersuchung erfolgte durch den DOCV mit Kooperationspartnern. Das Kapitel gibt die Ergebnisse wieder, die in Absprache mit dem DOCV von unterschiedlichen Vertragspartnern erarbeitet wurden.

⁴⁵ Nähere Informationen zum Nielsen Online-Panel finden sich hier: <https://www.nielsen.com/about-us/nielsen-panels/>. Das Nielsen DCM Panel in Deutschland wird per Rekrutierungsvorgaben nach Alter und Geschlecht rekrutiert. Im zweiten Schritt findet eine Gewichtung des Panels statt. Das Endergebnis ist für die deutsche Onlinebevölkerung mit Internetzugang repräsentativ, basierend auf den Gewichten. Definition der Grundgesamtheit: Desktop: Deutschsprachige Bevölkerung 3+ mit Internetnutzung an einem PC/Laptop in den letzten 4 Wochen [Grundgesamtheit im Jahr 2023: 55,1 Millionen]; Mobile: Deutschsprachige Bevölkerung 18+ mit Internetnutzung an einem Smartphone und/oder Tablet in den letzten 4 Wochen [Grundgesamtheit im Jahr 2023: 56,5 Millionen].

Für die Messung des Nutzungsverhaltens verwendet Nielsen seine patentierte Messsoftware Netsight, die auf allen Desktop- und Laptop-Computern der Teilnehmenden installiert ist. Für mobile Endgeräte werden die Daten über die Nielsen-Measurement-App erhoben. Jeder Besuch von Domains, URLs oder Apps für Online-Angebote aller Art wird für jeden Panelteilnehmer in einem sogenannten Click-Stream (Browserverlauf mit genauen Zeiten) aufgezeichnet. Der Betrachtungszeitraum beginnt am 1.1.2019 und reicht bis an den aktuellen Rand (derzeit 31.03.2023).

Für diese Untersuchung ist ausschließlich die Nutzung von Online-Glücksspielangeboten relevant. Deshalb wurden zunächst aus dem Gesamtpanel die Besuche von Online-Glücksspielangeboten extrahiert. Dazu wurde vom DOCV ein umfassendes Verzeichnis der Online-Glücksspielangebote in Deutschland erstellt („Online-Glücksspielmarkt-Inventur“). Unternehmen, die dem DOCV angehören, beobachten den deutschen Markt regelmäßig und haben auf Grundlage dieser Beobachtungen ein Verzeichnis von Domains mit Glücksspielangeboten erstellt. Zur Modellierung des deutschen Marktes werden Online-Glücksspielangebote in die Liste aufgenommen, wenn alle der folgenden Kriterien erfüllt sind:

- Das Angebot ist von einer deutschen IP-Adresse (ohne Einsatz eines VPN) erreichbar.
- Das Angebot ist in deutscher Sprache verfügbar.⁴⁶
- Bei Registrierung wird ein deutscher Wohnsitz des Users akzeptiert.
- Das Glücksspielangebot bezieht sich auf Echtgeldspiele.⁴⁷

Dieses Verzeichnis deutscher Online-Glücksspielangebote verändert sich kontinuierlich, da neue Angebote (bspw. neue Domains existierender Anbieter oder auch neue Domains neuer Anbieter) hinzutreten und andere Angebote ausscheiden können.⁴⁸ Um die Nutzung der Angebote bestmöglich zu jeder Zeit zu quantifizieren, wird das Verzeichnis der deutschen Online-Glücksspielangebote vierteljährlich durch den DOCV aktualisiert und an die Nielsen

⁴⁶ Da es möglich ist, dass deutsche Nutzer beispielsweise auch englischsprachige Angebote nutzen, wird die Grundgesamtheit der Schätzung dadurch vermutlich leicht eingengt. Da erlaubte Angebote aufgrund gesetzlicher Anforderungen auf deutsch verfügbar sein müssen, wird dadurch der Anteil der nicht-lizenzierten Angebote kleiner.

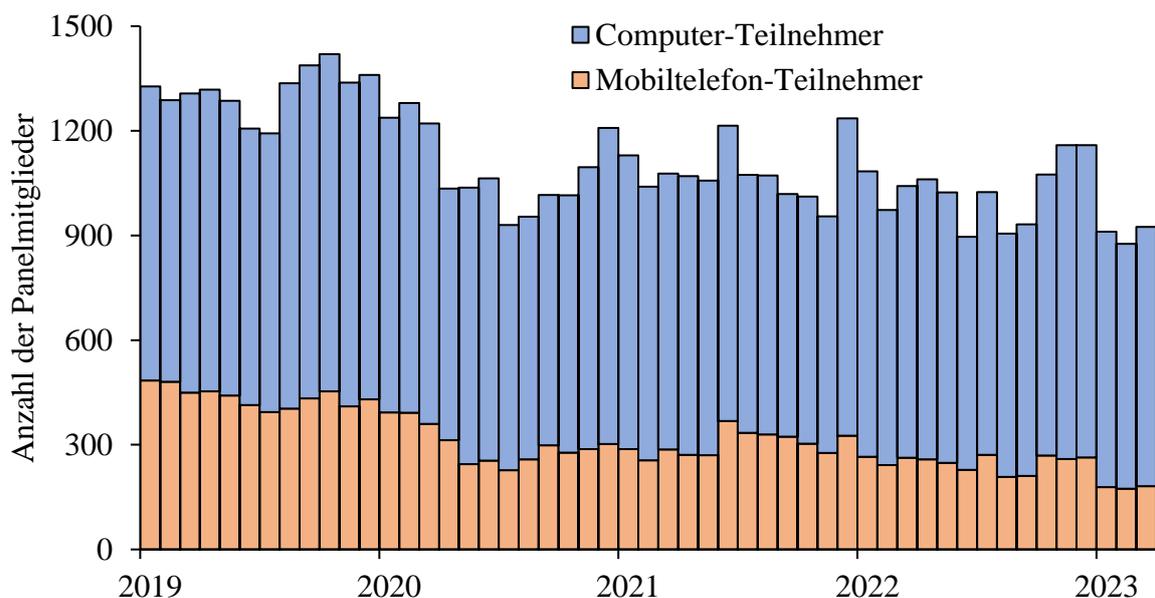
⁴⁷ Einsätze in Geld- oder Kryptowährungen sind möglich und es können Gewinne in dieser Form generiert und ausgezahlt werden.

⁴⁸ Es wird nicht systematisch geprüft, ob Anbieter ausgeschieden sind. Vielmehr werden Anbieter aus dem Verzeichnis genommen, wenn über mehrere Perioden hinweg keine Besuche gemessen wurden. Alle lizenzierten Anbieter der White-List der Glücksspielaufsichtsbehörde sind immer vertreten. Damit werden nur nicht-lizenzierte Anbieter von dem Verzeichnis genommen.

Media Germany GmbH übermittelt. Im Anhang findet sich das Verzeichnis der Anbieter, das im März 2023 zugrunde gelegt wurde. Im März 2023 waren 520 Angebote in dem Verzeichnis vertreten, die die oben genannten Anforderungen erfüllen.

Anschließend werden von Nielsen die Clickstream-Daten daraufhin untersucht, ob Teilnehmer des Online-Panels eine oder mehrere der vom DOCV erfassten Online-Glücksspielangebote (Webseiten) benutzt haben. Dadurch reduziert sich die gesamte Anzahl der Panelteilnehmer von 25.000 auf 1.115 (Durchschnitt von Januar 2019 bis März 2023) (siehe Abb. 7). Davon waren im Durchschnitt 801 Computer-Teilnehmer und 314 Mobiltelefon-Teilnehmer. Die extrahierten Teilpaneldaten erfassen damit die Bewegungspfade im Beobachtungszeitraum von durchschnittlich 1.115 Panelmitgliedern auf ca. 520 Online-Glücksspielwebseiten (Stand: März 2023), welche Online-Sportwetten, virtuelle Automaten Spiele, Online-Casino und Online-Poker anbieten.

Abbildung 7: Anzahl der extrahierten Panelmitglieder



Quelle: DOCV. Anmerkung: Computer-Teilnehmer erfassen sowohl Laptop- als auch Desktop-Teilnehmer. Mobiltelefon-Teilnehmer erfassen sowohl Smartphone- als auch Tablet-Teilnehmer.

Die Daten aller Panel-Teilnehmer, die innerhalb des untersuchten Zeitraums mindestens eine der Domains auf dem DOCV-Verzeichnis der Glücksspielanbieter besucht haben, werden von Nielsen anonymisiert und als kompletter Clickstream-Rohdatensatz zur Analyse dem DOCV zur Verfügung gestellt.

4.2. Schätzung der Kanalisierungsrate

Der DOCV gibt die Daten zur weiteren Verarbeitung an die Intuita Consulting⁴⁹ in London weiter. Die Nielsen-Daten werden von der Intuita Consulting erneut mit dem DOCV-Verzeichnis der deutschen Online-Glücksspielangebote abgeglichen, um die gesamte Nutzer-Datenmenge auf die für die Untersuchung relevanten Nutzungen zu reduzieren. Mit diesen Online-Glücksspiel-bezogenen Paneldaten, die einzelne und wiederholende Angebots-Nutzungen enthalten, werden für jeden verbleibenden Teilnehmer die Anzahl und die Dauer der Besuche auf den vorgegebenen Online-Glücksspielseiten in jedem Monat erfasst.⁵⁰

Es wird zunächst ermittelt, wie lange einzelne Angebote insgesamt in einem Monat von den einzelnen Teilnehmern besucht wurden.⁵¹ Um sicherzustellen, dass nur beabsichtigte Nutzungen der Angebote betrachtet werden und diese Daten nicht durch Marketing-Kampagnen, ungewollte Pop-Under-Aufrufe oder Fehl-Click-Verhalten erzeugt werden, werden nur jene Nutzungen von Angeboten berücksichtigt, deren Gesamtbesuchszeit im Monat mindestens eine Minute betragen hat. Gesamtbesuchszeiten eines Spielers im Monat von über 5 Minuten pro Angebot werden zu 100% erfasst (Wert 1).⁵² Gesamtbesuchszeiten eines Spielers in einem Monat auf einer Seite zwischen 1 und 5 Minuten werden nur zu 50% erfasst (Wert 0,5).⁵³ Daraus gibt sich sowohl für die Computer-Panelteilnehmer (Laptop- und Desktop-Teilnehmer) als auch für die Mobiltelefon-Panelteilnehmer (Smartphone- und Tablet-Teilnehmer) für jeden einzelnen Monat seit Januar 2019 eine bestimmte *Anzahl der erfassten Besuche*.

Es ergeben sich beispielsweise für März 2023 insgesamt 1961 *erfasste Besuche* auf Online-Glücksspielseiten, die auf dem Verzeichnis des DOCV erfasst sind. Diese teilen sich in 1.566,5 erfasste Besuche von Computern und 394,5 erfasste Besuche von Mobiltelefonen auf. Abbildung 8 zeigt die Anzahl der erfassten Besuche im Zeitverlauf. Der durch die erfassten

⁴⁹ Siehe <https://www.intuitaconsulting.com>.

⁵⁰ Teilnehmer, die sowohl im Computer-Panel als auch im Mobiltelefon-Panel vertreten sind, werden als zwei unterschiedliche Besucher erfasst.

⁵¹ Aus einem Besuch am 2. Januar, der 15 Minuten gedauert hat, und einem Besuch am 15. Januar, der 30 Sekunden gedauert hat, ergibt sich beispielsweise eine Gesamtbesuchszeit für dieses Angebot von 15,5 Minuten und ein erfasster Wert von 1.

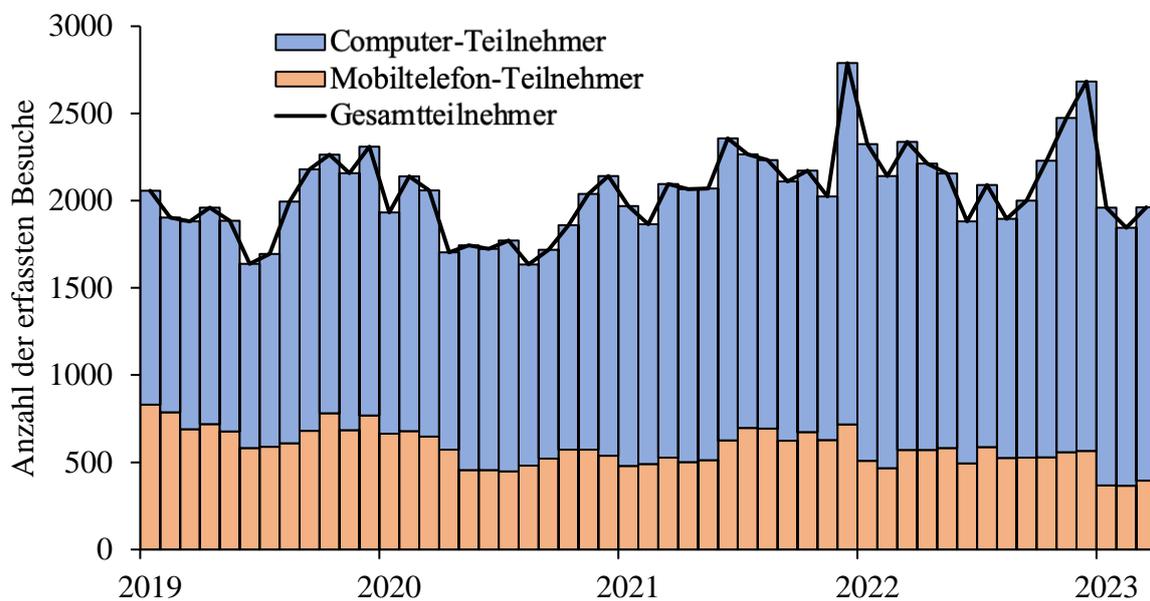
⁵² Dieser Schritt kann als Qualitätssicherung gesehen werden, da unbeabsichtigte Besuche aus der Untersuchung entfernt werden.

⁵³ Dadurch werden sowohl 50% der Besuche, die auf einer Online-Glücksspielwebseite im Durchschnitt zwischen 1 und 5 Minuten bleiben, als auch alle Besuche unter einer 1 Minute als Rauschen betrachtet und von den Paneldaten entfernt.

Domains modellierte deutsche Markt scheint sich in dem betrachteten Zeitraum (mit Ausnahme der unterjährigen Schwankungen) in seiner Größe nicht wesentlich verändert zu haben.

Über die Monate des Jahres hinweg zeigt sich ein zyklischer Verlauf, wobei die „Wintermonate“ typischerweise eine höhere Anzahl von Nutzungen aufweisen. In der Zeit der Corona-Einschränkungen geht die Anzahl der erfassten Besuche zurück, was auf ausgefallene Sportevents zurückgeführt werden kann, die Online-Sportwetten unmöglich gemacht haben. Ein direkter Zusammenhang der erfassten Besuche mit dem Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrages im Juli 2021 ist auf den ersten Blick nicht zu erkennen.

Abbildung 8: Anzahl der erfassten Besuche im Zeitverlauf



Quelle: DOCV. Anmerkung: Zur Wichtung der erfassten Besuche nach der Zeitdauer siehe Text.

Um zu bestimmen, welcher Anteil der Nutzer lizenzierte Seiten besucht hat, werden in einem nächsten Schritt von der Intuita Consulting die erfassten Besuche einer der folgenden vier Kategorien zugeordnet, die den Compliance-Status mit den gesetzlichen Vorgaben zum Online-Glücksspiel zeigen sollen. Dieser Compliance-Status wird vom DOCV wie folgt vorgegeben.

Die **Kategorie 1 (lizenziert)** umfasst Angebote, die zum aktuellen Zeitpunkt mit einer in Deutschland gültigen Erlaubnis zur Veranstaltung von Online-Sportwetten, virtuellen Automaten spielen oder Online-Poker ausgestattet sind und sich deshalb auf der Whitelist der zuständigen Behörde befinden (siehe auch Whitelist im Anhang). Lizenzen für Online-

Sportwetten wurden seit 2020 (Schleswig-Holstein seit 2012) vergeben, Lizenzen für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker seit 1. Juli 2021. Lizenzen für Online-Casinospiele wurden bisher noch nicht vergeben (siehe oben).

Die Kategorie 2 (übergangsregelkonform) umfasst Angebote, die zum Zeitpunkt der Untersuchung alle der folgenden Vorgaben erfüllen:

- Die Top-Level-Domain ist „.de“.
- Im Domainnamen wird der Begriff „Casino“ nicht verwendet.
- Es werden keine Online-Casinospiele (Tisch- oder Bankhalterspiele) oder Zweitlotterien angeboten.
- Die im GlüStV 2021 festgelegten Einsatzlimits, die Spielbeschränkungen (wie maximaler Einsatz von 1 Euro pro Spin, Mindestspieldauer von 5 Sek. je Spin) werden eingehalten und übermäßige Bonusangebote werden unterlassen.
- Der Sitz des Anbieters ist in der EU.

Es wird damit angenommen, dass bei Einhaltung der vorgenannten Vorgaben theoretisch eine Erlaubnis erteilt werden kann.

Kategorie 3 (nicht-lizenziert, EU) sind Angebote, die zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht oder nicht allen der vorgenannten Vorgaben entsprechen, aber – zumeist mit einer maltesischen (MGA) Lizenz – ihren Unternehmenssitz innerhalb der EU haben.

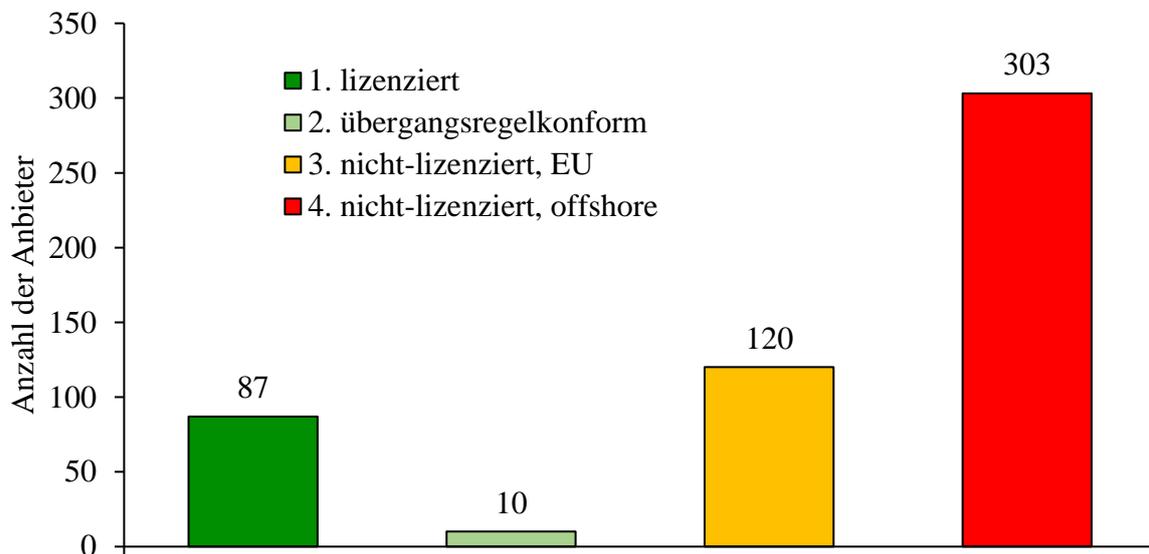
Kategorie 4 (nicht-lizenziert, offshore) sind nach Einordnung des DOCV solche Angebote, die zum aktuellen Zeitpunkt nicht alle (meist keine) der unter Kategorie 2 genannten Vorgaben erfüllen und auf der Grundlage einer Offshore-Lizenz (zumeist Curaçao) agieren. Diese Anbieter führen auf Umsätze und Gewinne mit deutschen Kunden vermutlich keine Steuern an den deutschen Fiskus ab.

Abbildung 9 zeigt die Anzahl der im März 2023 vom DOCV erfassten 520 Online-Glücksspielanbieter unterteilt in die vier Kategorien (siehe auch Anhang). 87 Anbieter – alle Anbieter auf der Whitelist der Glücksspielaufsichtsbehörde – sind als lizenziert kategorisiert, 10 als übergangsregelkonform, 120 Anbieter als nicht-lizenziert, EU sowie 303 als nicht-lizenziert, offshore. Der modellierte deutsche Online-Glücksspielmarkt scheint damit – zumindest hinsichtlich der Anzahl der Angebote – stark von nicht-lizenzierten Anbietern

geprägt. Es scheint es einen starken Anreiz für Anbieter aus dem Ausland zu geben, ein deutschsprachiges Angebot zu machen.

Die Zuordnung der Anbieter zu den einzelnen Kategorien kann sich über die Zeit hinweg ändern, da sich die Strategien und Angebote der Anbieter verändern können. Der aktuell festgestellte Compliance-Status wird dann für dieses Angebot für den gesamten Betrachtungszeitraum seit Januar 2019 zugeordnet. Damit wird angenommen, dass Anbieter, die eine Lizenz erhalten haben, schon in der Vergangenheit lizenzkonform waren (Anbieter, die eine Lizenz z.B. im September 2022 erhalten haben, werden entsprechend seit dem Beginn der Nielsen-DOCV-Daten, d.h. seit Januar 2019, als lizenziert eingestuft).⁵⁴

Abbildung 9: Anzahl der aktiven Online-Glücksspielanbieter nach Kategorie (März 2023)



Quelle: DOCV („Online-Glücksspielmarktinventur“). Anmerkung: Siehe Anhang für das Verzeichnis der vom DOCV erfassten Anbieter.

Daraus ergibt sich für die Kategorien 1 bis 4 folgende Anzahl der Besuche:⁵⁵ Für im März 2023 lizenzierte Online-Glücksspielangebote wurden 740 Besuche von Computern sowie 255 Besuche von Mobiltelefonen erfasst (gesamt 995 *erfasste Besuche*). Alle Besuche über Apps werden der Kategorie 1 zugeordnet, weil nur die lizenzierten Anbieter Apps im App Store oder

⁵⁴ Anbieter, die ihr Angebot lizenzkonform gemacht haben, um die Lizenz zu erhalten, werden damit als in der Vergangenheit lizenzkonform eingestuft, obwohl sie es möglicherweise nicht waren. Allerdings dürfen Anbieter, die sich um eine Lizenz bemühen, seit Oktober 2020 nicht gegen mögliche Lizenzauflagen verstoßen haben (<https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2020/10/Umlaufbeschluss-Gluecksspiel.pdf>).

⁵⁵ Es wird keine Gewichtung der einzelnen Panelteilnehmer vorgenommen.

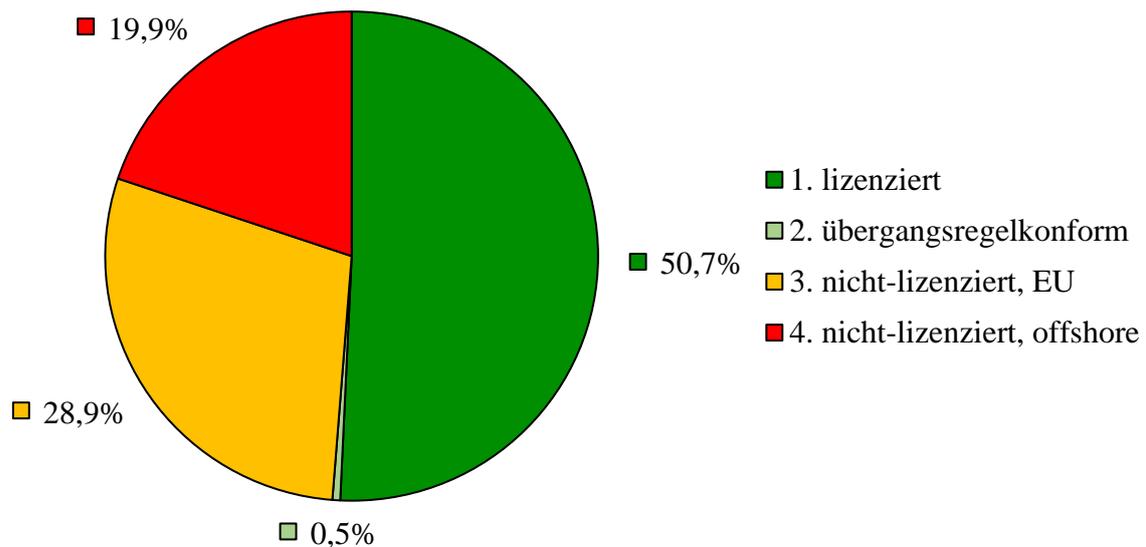
Google Play Store anbieten können. Für vom DOCV als übergangsregelkonform kategorisierte Online-Glücksspielangebote wurden im März 2023 4 Besuche von Computern sowie 6 Besuche von Mobiltelefonen erfasst (gesamt 10). Für nicht-lizenzierte Seiten aus der EU wurden 476,5 Besuche von Computern erfasst sowie 90 Besuche von Mobiltelefonen (gesamt: 566,5). Auf als nicht-lizenzierten Seiten außerhalb der EU (offshore) wurden nach der genannten Methode 346 Besuche von Desktops und Laptops sowie 43,5 Besuche von Mobiltelefonen erfasst (gesamt 389,5).

Tabelle 4: Anzahl und Anteile der erfassten Besuche nach Compliance-Status (03/2023)

Kategorie	lizenziert	übergangsregelkonform	nicht-lizenziert EU	nicht-lizenziert offshore
Computer	740 (47,2%)	4 (0,3%)	476,5 (30,4%)	346 (22,1%)
Mobiltelefone	255 (64,6%)	6 (1,5%)	90 (22,8%)	43,5 (11%)
Gesamt	995 (50,7%)	10 (0,5%)	566,5 (28,9%)	389,5 (19,9%)

Quelle: DOCV.

Abbildung 10: Anteile der erfassten Besuche nach Compliance-Status (Gesamtbesuche)

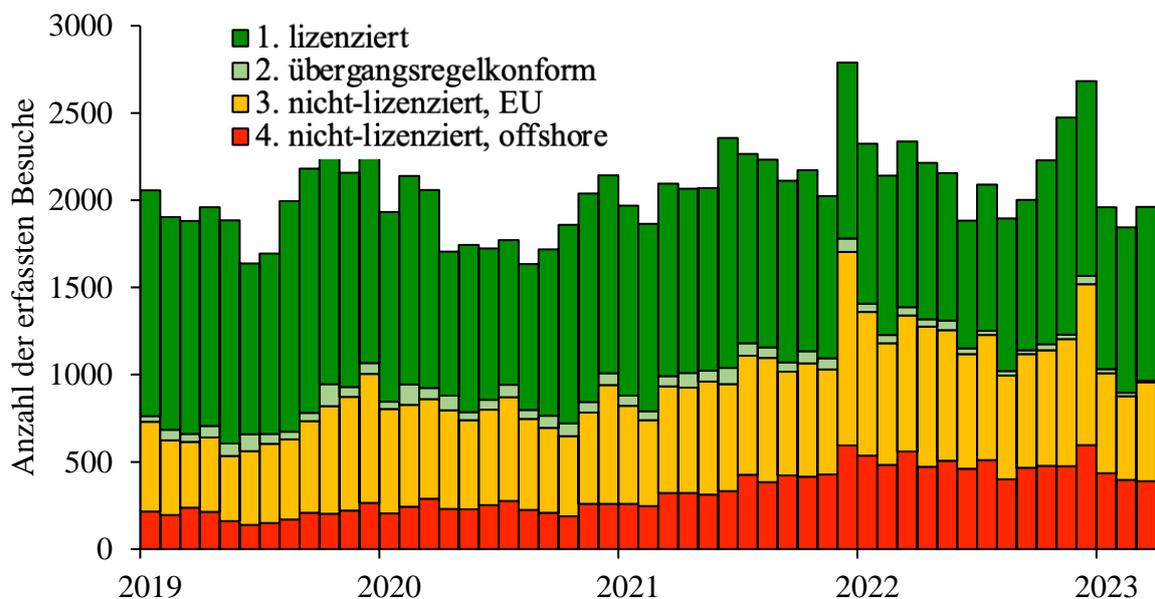


Quelle: DOCV. Siehe Tabelle 4 (Zeile „Gesamt“).

Die entsprechenden prozentualen Anteile der einzelnen Kategorien werden in Klammern unter der Gesamtzahl der erfassten Besuche angegeben (siehe Tabelle 4 und Abb. 10). So werden für den März 2023 50,7% der Besuche auf den vom DOCV erfassten Online-Glücksspielseiten als lizenziert eingestuft. Zudem wurden 0,5% der erfassten Besuche als übergangsregelkonform eingestuft. Etwa die Hälfte der erfassten Besuche wird als nicht-lizenziert, EU (28,9%) bzw. nicht-lizenziert, offshore (19,9%) festgestellt. Die Kanalisierungsrate, d.h. der Anteil der Nutzungen von lizenzierten Angeboten, die den Vorgaben des GlüStV entsprechen, ist mit ca. 50% vergleichsweise gering.

Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der vier Kategorien im Zeitverlauf. Von Januar 2019 bis März 2023 ist die Anzahl der monatlichen erfassten Besuche bei der Kategorie 1 (lizenziert) von 1293 auf 995 gefallen. Die gleiche Entwicklung ist auch bei der Kategorie 2 (übergangsregelkonform) mit einer sinkenden Anzahl der erfassten monatlichen Besuche von 34,5 auf 10 zu beobachten.⁵⁶ Hingegen wird für die nicht-lizenzierten Anbieter, d.h. Kategorie 3 und 4, eine steigende Anzahl von Besuchen aus Deutschland erfasst. Bei der Kategorie 3 (nicht-lizenziert, EU) ist die Anzahl der monatlichen Besuche von 514 auf 566,5 und bei der Kategorie 4 (nicht-lizenziert, offshore) von 215 auf 389,5 gestiegen.

Abbildung 11: Anzahl der erfassten Besuche im Zeitverlauf

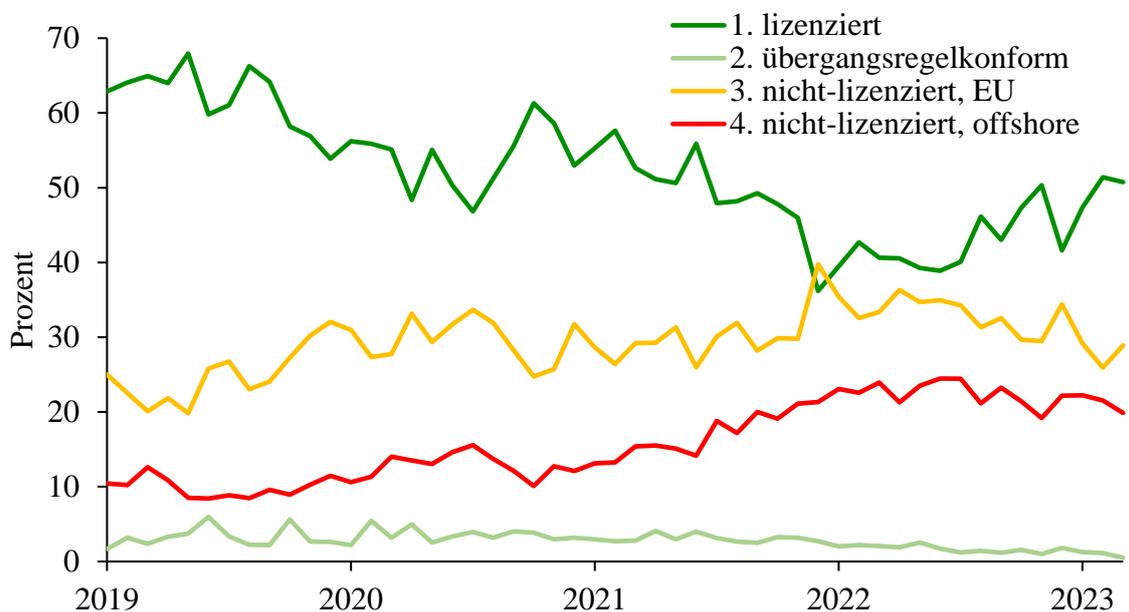


Quelle: DOCV. Zu der Wichtung der erfassten Besuche nach Dauer siehe Text oben.

⁵⁶ Das ist darauf zurückzuführen, dass immer mehr Anbieter aus der Kategorie 2 Lizenzen erhalten haben.

Abbildung 12 zeigt die Entwicklung der Anteile der vier Kategorien über den Zeitverlauf. Während der Anteil der Kategorie 1 (lizenziert) deutlich und der der Kategorie 2 (übergangsregelkonform) etwas fällt, nimmt der Anteil der Kategorie 3 (nicht-lizenziert, EU) etwas zu. Der Anteil der Kategorie 4 (nicht-lizenziert, offshore) nimmt stark zu. Daraus lässt sich ableiten, dass die Kanalisierungsrate (d.h. der Anteil der Nutzer, die regulierte Online-Glücksspielangebote nutzen), im Beobachtungszeitraum eher gefallen als gestiegen ist. Für den neuen Glücksspielstaatsvertrag, der im Juli 2021 in Kraft getreten ist, lässt sich kein Strukturbruch hin zu einer wachsenden Kanalisierungsrate erkennen.

Abbildung 12: Anteile der einzelnen Kategorien im Zeitverlauf

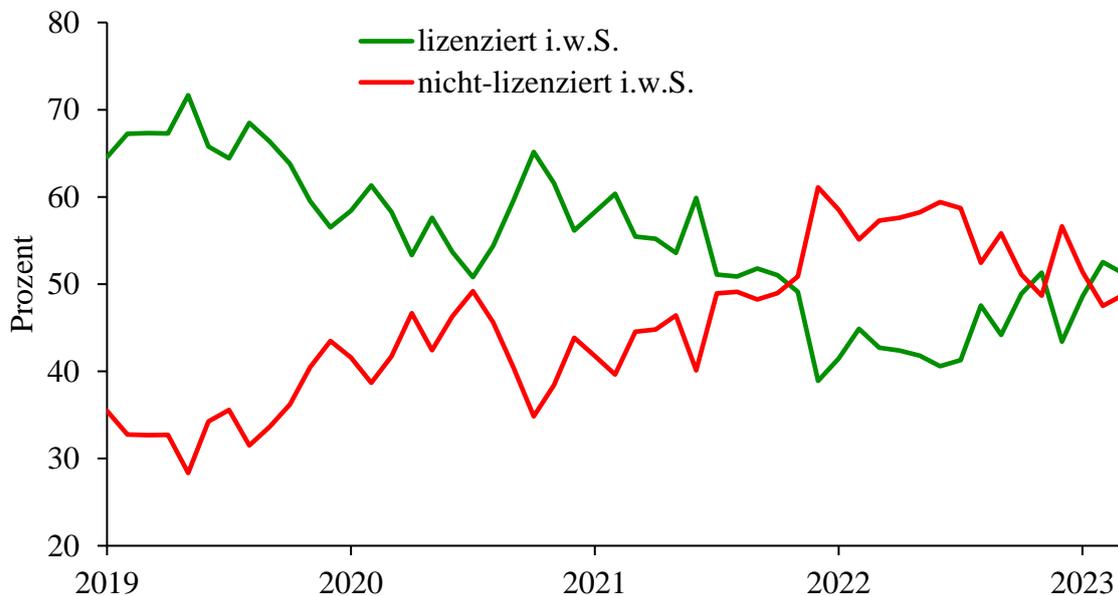


Quelle: DOCV.

Die lizenzierten (Kategorie 1) und übergangsregel-konformen (Kategorie 2) Online-Glücksspielanbieter lassen sich als ein de facto lizenzierter Markt im weiteren Sinne betrachten, weil der Unterschied zwischen den beiden Kategorien lediglich in der Lizenzvergabe gesehen werden kann. (Die Bedingungen für die Lizenzvergabe sind erfüllt bzw. werden als erfüllt angesehen.) Im Gegensatz dazu lassen sich die Glücksspielanbieter mit Lizenzen aus einem anderem EU-Land oder aus einem Drittstaat (Kategorie 3 und 4) als nicht-lizenzierte Anbieter im weiteren Sinne betrachten. Der Anteil von Kategorie 1 und Kategorie 2 am gesamten erfassten Online-Glücksspielmarkt kann als Kanalisierungsrate definiert werden. So wird ein Trend zu einer geringeren Kanalisierungsrate sichtbar. Während der Anteil der lizenzierten

Angebote im weiteren Sinne an den erfassten Besuchen fällt, steigt der Anteil der nicht-lizenzierten Angebote im weiteren Sinne (siehe Abbildung 13).

Abbildung 13: Anteile des lizenzierten und nicht-lizenzierten Marktes im weiteren Sinne



Quelle: DOCV.

4.3. Abschätzung der Marktgröße des Online-Glücksspielmarktes

Das Computer- sowie das Mobile-Panel von Nielsen repräsentieren die deutsche Onlinebevölkerung in ihrer Gesamtheit basierend vor allem auf der Struktur nach Alter und Geschlecht. Die ca. 25.000 Panelteilnehmer sollen ca. 55 Millionen Deutsche über 18 Jahre, welche online Güter und Dienstleistungen erwerben, repräsentieren. Geht man davon aus, dass im Durchschnitt 1.115 Teilnehmer des Nielsen-Panels Online-Glücksspiele in Anspruch nehmen (siehe 4.1), ergibt sich vereinfacht eine potenzielle Kundengruppe von ca. 2,45 Millionen Nutzern von Online-Glücksspielen. Da, nach der hier dargelegten Definition eines Besuchs jeder Panel-Teilnehmer im Durchschnitt 1,84 Online-Glücksspielseiten monatlich besucht, lässt sich vereinfacht eine Anzahl der Besuche bei Online-Glücksspielseiten von 4,5 Millionen pro Monat ableiten.

Eine Schätzung des Marktvolumens in Bruttospielerträgen – mit einer Unterteilung in einen lizenzierten und nicht-lizenzierten Markt – ist mit dieser Untersuchung nicht möglich, da die Bruttospielerträge bei der Erhebung unbekannt bleiben. Einen Hinweis für die Entwicklung der

Bruttospielerträge für die lizenzierten Anbieter bietet das Steueraufkommen (siehe Kap. 3). Dieser Indikator ist jedoch für nicht-lizenzierte Online-Glücksspielangebot nicht verfügbar.

Aufgrund der Regulierung in Deutschland lässt sich jedoch vermuten, dass eine Angebotsnutzung im nicht-lizenzierten Markt potenziell mehr Bruttospielertrag generiert als eine Angebotsnutzung im lizenzierten Markt. Dies resultiert insbesondere aus der Beschränkung der möglichen Einzahlungen bei erlaubten Anbietern (Einzahlungslimit laut GlüStV 2021 generell in Höhe von 1.000 Euro pro Monat), den maximal möglichen Einsätzen (1 Euro pro Spin) und der (derzeitigen) Nicht-Verfügbarkeit von Online-Casinospielen. Auch Einschränkungen bei den bewettbaren Sportereignissen und möglichen Wettarten bei der Sportwette bestehen bei unlizenzierten Angeboten nicht.

Mögliche Verzerrungen ergeben sich auch bezüglich der Nutzungsart von Computern und Mobiltelefonen. Es ist denkbar, dass unlizenzierte Glücksspielangebote mehr von Computern aus genutzt werden. Nicht-lizenzierte Anbieter (z.B. auf Curacao) entwickeln weniger Apps, da der Aufwand der Entwicklung deutlich höher ist und die Verbreitung (bspw. über die entsprechenden App-Stores) für diese Unternehmen schwieriger oder sogar unmöglich ist.

Zudem dürfte bei den lizenzierten Angeboten der Anteil der Angebote von Sportwetten etwas höher sein. Sportwetten können schnell von einem Mobiltelefon aufgegeben werden, während bei virtuellen Automaten spielen, Online-Poker sowie Online-Casinospielen das Spielerlebnis mit großem Bildschirm besser ist. Tabelle 4 zeigt, dass für die Nutzer von Computern der Anteil nicht-lizenzierter Online-Glücksspielanbieter deutlich höher als bei den Nutzern von Mobiltelefonen ist.

5. Fazit

Online-Märkte entwickeln sich dynamisch und wachsen zumeist stark. Das gilt auch und gerade für den Online-Glücksspielmarkt. Die Corona-Maßnahmen dürften die Entwicklung des Online-Glücksspielmarktes auf Dauer zusätzlich begünstigt haben.

Eine starke Regulierung und eine hohe Besteuerung können zu Ausweichbewegungen zugunsten der Online-Glücksspielangebote aus dem Ausland – und damit des nicht-lizenzierten Glücksspielmarkts – geführt haben. Da in Online-Märkten terrestrische Zugangsbarrieren wegfallen, ist es für die Nutzer einfacher, bei starker Regulierung und/oder hoher Besteuerung auf nicht-regulierte und (damit) nicht besteuerte Online-Angebote auszuweichen.

Die internationale Entwicklung sowie die ersten Steuereinnahmen aus Online-Glücksspielen in Deutschland weisen darauf hin, dass auch in Deutschland der Online-Glücksspielmarkt stark gewachsen ist. Der Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder geht jedoch vom Gegenteil aus. Der Online-Glücksspielmarkt scheint zu schrumpfen, was auf eine unzureichende Erfassung der Marktdynamik im nicht-lizenzierten Online-Glücksspielmarkt zurückzuführen sein könnte.

Die Untersuchung unter Mitwirkung des DOCV auf der Grundlage des Nielsen-Online-Panels zeigt, dass ein erheblicher Teil des Online-Glücksspiels im nicht-lizenzierten Markt stattfindet. Die Marktanalyse erfasst eine große Anzahl von deutschsprachigen Online-Glücksspielangeboten aus dem Ausland, die nicht der deutschen Regulierung entsprechen. Die Analyse deutet zudem auf einen wachsenden Marktanteil des als nicht-lizenziert kategorisierten Marktes (Angebote aus dem EU-Ausland und Offshore-Angebote) hin. Die Kanalisierungsrate ist niedriger als von der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder angenommen.

Die Entwicklungen sowohl des lizenzierten als auch des nicht-lizenzierten Marktes sind jedoch für eine Beurteilung des Funktionierens des Staatsvertrages wichtig, um Ansatzpunkt für die Fortentwicklung des Regulierungsrahmens zu identifizieren. Durch Ausweichbewegungen in den nicht-lizenzierten Markt entstehen auch erhebliche Steuerausfälle für die Länder, worauf bereits der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hingewiesen hat. Zudem entgehen den Online-Glücksspiel-Anbietern, die die sich regulierungskonform verhalten, Einnahmen.

Dies sollte Anlass sein, über eine neue Vermessung des Online-Glücksspielmarktes, eine Anpassung der Regulierung sowie eine Besteuerung nach dem Vorbild anderer EU-Länder nachzudenken. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nimmt bei dieser zukünftigen Marktvermessung eine zentrale Rolle ein.

Literaturverzeichnis

- Abdelrhim, Mansour / Elsayed, Abdalla (2020): The Effect of COVID-19 Spread on the E-Commerce Market: The Case of the 5 Largest E-Commerce Companies in the World, *SSRN Electronic Journal*, verfügbar unter SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3621166>.
- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (2020): Abstract 2020 Blue Book Main Performances. L'Agencia delle Accise, Dogane e Monopoli.
- Allingham, Michael G. / Sandmo, Agnar (1972): Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* 1(3-4), 323-338.
- Al-Salom, Patricia / Miller, Carlin J. (2019): The Problem with Online Data Collection: Predicting Invalid Responding in Undergraduate Samples. *Current Psychology* 38, 1258-1264.
- Attanasio, Orazio / Hurst, Erik / Pistaferri, Luigi (2015): The Evolution of Income Consumption and Leisure Inequality in the United States, 1980-2010. In: Christopher Carroll / Thomas Crossle / John Sabelhaus (eds): *Improving the Measurement of Consumer Expenditures*, 100-140, Chicago: University of Chicago Press.
- Auer, Michael / Griffiths, Mark (2022): Attitude Towards Deposit Limits and Relationship with Their Account-Based Data Among a Sample of German Online Slots Players. *Journal of Gambling Studies*, Aug 24, 1-18.
- Balassa, Bela (1964): The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal. *Journal of Political Economy* 72, 584-596.
- Baubonienė, Živilė / Gulevičiūtė, Gintarė (2015): E-Commerce Factors Influencing Consumers' Online Shopping Decision. *Social Technologies* 5(1), 74-81.
- Benson, Bruce L. (2004): Opportunities Forgone: The Unmeasurable Costs of Regulation. *Journal of Private Enterprise* 19(2): 1-25.
- Bethlehem, Jelke (2010): Selection Bias in Web Surveys. *International Statistical Review* 78(2), 161-188.
- Bol, Thijs / Lancee, Bram / Steijn, Sander (2014): Income Inequality and Gambling: A Panel Study in the United States (1980-1997). *Sociological Spectrum* 34(1), 61-75.
- Brüggemann, Lennart (2022): §§ 8-60 SteuerR RennwettLottG: Besteuerung von Rennwetten, Sportwetten, öffentlichen Lotterien und Ausspielungen, virtuellem Automatenspiel und Online-Poker. In: Johannes Dietlein / Markus Ruttig (eds): *Glücksspielrecht Glücksspielstaatsvertrag §§ 33c ff., GewO, SpielV, RennwLottG, Kommentar*, 624-648, 3. Auflage, München: Verlag C. H. Beck oHG.
- Brynjolfsson, Erik (1993): The Productivity Paradox of Information Technology, *Communications of the ACM* 35, 66-67.

- Brynjolfsson, Erik / Hitt, Lorin (1996): Paradox Lost? Firm-Level Evidence on the Returns to Information Systems Spending. *Management Science* 42(4), 541-558.
- Brynjolfsson, Erik / McAfee, Andrew (2014): *The Second Machine Age: Work Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: WW Norton & Company.
- Chambers, Dustin / Collins, Courtney / Krause, Alan (2019): How Do Federal Regulations Affect Consumer Prices? An Analysis of the Regressive Effects of Regulation. *Public Choice* 180, 57-90.
- Clark, Colin (1940): *The Conditions of Economic Progress*. London: Macmillan.
- Dardis, Rachel / Derrick, Frederick / Lehfeld, Alane / Wolfe, Eric (1981): Cross-Section Studies of Recreation Expenditures in the United States. *Journal of Leisure Research* 13(3), 181-194.
- Deutscher Bundestag (2021): Tagesordnungspunkt 1 Gesetzentwurf des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes und der Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz, Wortprotokoll der 144. Sitzung. Protokoll-Nr. 19/144. Bundestagsdrucksache 19/28400.
- Cutler, David / Katz, Lawrence (1992): Rising Inequality? Changes in the Distribution of Income and Consumption in the 1980s. *NBER Working Paper* 3964.
- Douglas, Paul H. (1934): *The Theory of Wages*. New York: Macmillan.
- Emond, Alan / Nairn, Agnes / Collard, Sharon / Hollén, Linda (2022): Gambling by Young Adults in the UK During COVID-19 Lockdown. *Journal of Gambling Studies* 38, 1-13.
- European Commission (2012): Online Gambling in the Internal Market. *Commission Staff Working Document* SWD (2012) 345 final.
- European Gaming & Betting Association (2021): European Online Gambling Key Figures 2021 Edition. 14.1.2022, abgerufen am 21.02.2023, verfügbar unter: <https://www.egba.eu/uploads/2021/12/European-Online-Gambling-Key-Figures-2021-Edition.pdf>
- Freund, Caroline / Weinhold, Diana (2002): The Internet and International Trade in Services, *American Economic Review* 92(2), 236-240.
- Gal, Peter / Nicoletti, Giuseppe / Renault, Theodore / Sorbe, Stéphane / Timiliotis, Christina 2019: Digitalisation and Productivity: In Search of the Holy Grail – Firm-Level Empirical Evidence from EU Countries. *OECD Economics Department Working Papers* 1533.
- Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2020): Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: Der deutsche Glücksspielmarkt 2020 – Eine ökonomische Darstellung, o.O.
- Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2021): Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: Der deutsche Glücksspielmarkt 2021 – Eine ökonomische Darstellung, o.O.

- Guimarães, Maria Helena (2010): How Pervasive are National Regulations in Intra-EU Trade? *International Trade Journal* 24(1), 35-51.
- Fourastié, Jean (1949): *Le Grand Espoir du XXe Siècle: Progrès Technique, Progrès Économique, Progrès Social*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Håkansson, Anders / Fernández-Aranda, Fernando / Menchón, Jose / Potenza, Marc / Jiménez-Murcia, Susana (2020): Gambling During the COVID-19 Crisis - A Cause for Concern. *Journal of Addiction Medicine* 14(4), e10-e12.
- Handelsblatt (2022): Finanzamt kassiert beim Virtuellen Spielen mit. 3.6.2022, abgerufen am 22.12.2023, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/finanzen/steuern-recht/steuern/gluecksspielstaatsvertrag-finanzamt-kassiert-beim-virtuellen-spielen-mit/28397336.html#:~:text=Zugleich%20wurde%20das%20Gesetz%20zur,von%205%2C3%20Prozent%20festgesetzt.>
- Haucap, Justus (2021): Glücksspielregulierung aus ordnungsökonomischer Perspektive. In: Oliver Budzinski, Justus Haucap, Annika Stöhr und Dirk Wentzel (eds), *Zur Ökonomik von Sport, Entertainment und Medien: Schnittstellen und Hintergründe*, 201-236, Berlin/Boston: De Gruyter Oldenbourg.
- Haucap, Justus / Fritz, Daniel / Thorwarth, Susanne (2020): Zukünftige Glücksspielbesteuerung im Rahmen des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags („GlüStV 2021“). *DICE Ordnungspolitische Perspektiven* 110.
- Hayer, Tobias / Fuechtenschnieder, Ilona / Hardeling, Andrea / Landgraf, Konrad / Rehbein, Florian / Wulf, Ruediger / Rumpf, Hans-Juergen (2020): Recommendation on Gambling Advertising During the Corona Pandemic. *Sucht-Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis* 66(4), 217-222.
- heise online 2022: Deutsche Provider müssen Glücksspiel-Seiten vorerst nicht sperren. 1.2.2022, abgerufen am 2.2.2022, verfügbar unter: <https://www.heise.de/news/Deutsche-Provider-muessen-Gluecksspiel-Seiten-vorerst-nicht-sperren-7479982.html>
- Henry, LaVaughn (2014): Income Inequality and Income-Class Consumption Patterns. *Economic Commentary* 2014-18, Federal Reserve Bank of Cleveland.
- Herceg, Katarina (2021): Impact of Covid-19 Pandemic on Online Consumer Behavior in Croatia. *International Journal of Marketing Science* 4(1), 131-140.
- Hufbauer, Gary / Stephenson, Sherry (2007): Services Trade: Past Liberalization and Future Challenges. *Journal of International Economic Law* 10(3), 605-630.
- Hussain, Dilwar / Ross, Penny / Peter, Bednar (2018): The Perception of the Benefits and Drawbacks of Internet Usage by the Elderly People. In: Cecilia Rossignoli / Francesco Virili / Stefano Za (eds), *Digital Technology and Organizational Change. Lecture Notes in Information Systems and Organisation*, Vol 23, 199-212, Cham: Springer.
- Jenkinson, Rebecca / Sakata, Kei / Khokhar, Tayyab / Tajin, Rukhsana / Jatkar, Uma (2020): *Gambling in Australia during COVID-19*. Australian Gambling Research Centre, Australian Institute of Family Studies.

- Jensen, Kimberly / Yenerall, Jackie / Chen, Xuqi / Yu, Edward (2021): US Consumers' Online Shopping Behaviors and Intentions During and After the COVID-19 Pandemic. *Journal of Agricultural and Applied Economics* 53(3), 416-434.
- Jia-xin, Yang / Zhao, Hong-Xia / Wan, Jun (2010). Research on the Advantages and Disadvantages of Online Shopping and Corresponding Strategies. *International Conference on E-Product E-Service and E-Entertainment*.
- Johnson, Simon / Kaufmann, Daniel / Zoido-Lobatón, Pablo (1998a): Regulatory Discretion and the Unofficial Economy. *American Economic Review* 88(2), 387-392.
- Johnson, Simon / Kaufmann, Daniel / Zoido-Lobatón, Pablo (1998b): Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy. *World Bank Policy Research Working Paper* 2169.
- Kawasaki, Tomoya / Wakashima, Hisayuki / Shibasaki, Ryuichi (2022): The Use of E-Commerce and the COVID-19 Outbreak: A Panel Data Analysis in Japan. *Transport Policy* 115, 88-100.
- Krumpal, Ivar (2013): Determinants of Social Desirability Bias in Sensitive Surveys: A Literature Review. *Qual Quant* 47, 2025-2047.
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2019): Jahresbericht 2019 Über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2019, Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2021): Anhörung zu dem Gesetz zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/12978.
- Layton, Allan / Worthington, Andrew (1999): The Impact of Socio-Economic Factors on Gambling Expenditure. *International Journal of Social Economics* 26(1/2/3), 430-440.
- Leyland, Paul (2023): Germany: Online Gaming Regulation - Enforcing a Black-Market Shift? 19.1.2023, abgerufen am 21.02.2023, verfügbar unter: <https://www.gamingingermany.com/post/germany-online-gaming-regulation-enforcing-a-black-market-shift>
- Lehdonvirta, Vili (2012): A History of the Digitalization of Consumer Culture. In: Mike Molesworth / Knott Janice Denegri (eds): *Digital Virtual Consumption*, 11-28, New York: Routledge.
- Lischer, Suzanne / Steffen Angela / Schwarz, Jürg / Mathys, Jacqueline (2021): The Influence of Lockdown on the Gambling Pattern of Swiss Casinos Players. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18(4), 1-14.
- Luong, Tuan Anh / Nguyen, Thu Hang (2020): The Impact of ICT on Service Trade. *The Singapore Economic Review* 66(4), 1073-1086.
- MECN (Media & Entertainment Consulting Network GmbH) (2014): Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarktes für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach § 32 GlüStV, Zwischenbericht.

- McKenzie, Richard / Macaulay, Hugh (1980): A Bureaucratic Theory of Regulation. *Public Choice* 35, 297-313.
- Mollenkopf, Diane / Rabinovich, Elliot / Laseter, Tomothy / Boyer Kenneth (2007): Managing Internet Product Returns: A Focus on Effective Service Operations. *Decision Sciences* 38(2), 215-250
- Nath, Hiranya / Liu, Lirong (2017): Information and Communications Technology (ICT) and Services Trade. *Information Economics and Policy* 41, 81-87.
- Neubert, Michael (2019): The Impact of Digitalization on the Speed of Internationalization of Lean Global Startups. *Technology Innovation Management Review* 8(5), 44-54.
- Neue Zürcher Zeitung (2022): Die Zukunft der Spielhöllen wird an der Urne entschieden. 19.7.2022, abgerufen am 22.02.2023, verfügbar unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/casinos-die-zukunft-der-spielhoellen-wird-an-der-urne-entschieden-ld.1693429>
- Niebel, Thomas / O'Mahony, Mary / Saam, Marianne (2017): The Contribution of Intangible Assets to Sectoral Productivity Growth in the EU. *Review of Income and Wealth* 63(1), 49-67.
- Prisecaru, Petre (2016): Challenges of the Forth Industrial Revolution. *Knowledge Horizons - Economics* 8(1), 57-62.
- Rachel, Dardis / Soberon-Ferrer, Horacio / Patro, Dilip (1994): Analysis of Leisure Expenditures in the United States. *Journal of Leisure Research* 26(4), 309-321.
- Rao, Shashank / Rabinovich, Elliot / Raju, Dheeraj (2014): The Role of Physical Distribution Services as Determinants of Product Returns in Internet Retailing. *Journal of Operations Management* 32(6), 295-312.
- Reisenwitz, Tim / Iyer, Rajesh / Kuhlmeier, David / Eastman, Jacqueline (2007): The Elderly's Internet Usage: An Updated Look. *Journal of Consumer Marketing* 24(7), 406-418.
- Rusche, Christian (2021): Die Effekte der Corona-Pandemie auf den Onlinehandel in Deutschland. *IW-Kurzbericht* 87/2021.
- Sabbadin, Denis (2017): Business of Gambling: Impact on Italian Economy, Policies and Regulation of the Phenomenon. Università Ca' Foscari Venezia.
- Samuelson, Paul (1964): Theoretical Notes on Trade Problems. *Review of Economics and Statistics* 46, 145-154.
- Sauter, Ralf / Bode, Maximilian / Kittelberger, Daniel (2015): Auswirkungen von Industrie 4.0 auf die produktionsnahe Steuerung der Wertschöpfung. *Controlling* 27(8-9), 475-484.
- Schneider, Martin (2018): Digitalization of Production Human Capital and Organizational Capital. In: Christian Harteis (eds): *The Impact of Digitalization in the Workplace, Professional and Practice-based Learning*, 39-52, Springer: Cham.

- Shamshiripour, Ali / Rahimi, Ehsan / Shabanpour, Ramin / Mohammadian, Abolfazl (Kouros) (2020): How is COVID-19 Reshaping Activity-Travel Behavior? Evidence from a Comprehensive Survey in Chicago. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives* 7, 100216.
- Smith, Adam (1976) [1776]: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. In: Roy Harold Campbell / Andrew Skinner (eds): Vol. 2, Oxford: Oxford University Press.
- Van Deursen, Alexander / Helsper, Ellen (2015): A Nuanced Understanding of Internet Use and Non-Use among the Elderly. *European Journal of Communication* 30(2), 171-187.
- Warner, Stanley (1965): Randomized Response: A Survey Technique for Eliminating Evasive Answer Bias. *Journal of the American Statistical Association* 60(309), 63-69.
- Welte, John W. / Barnes, Grace M. / Tidwell, Marie-Cecile O. / Hoffman, Joseph H. (2011): Gambling and Problem Gambling Across the Lifespan. *Journal of Gambling Studies* 27, 49-61.
- Yang, Fenggang (2006): The Red, Black, and Gray Markets of Religion in China. *The Sociological Quarterly* 47(1), 93-122.

Anhang: Verzeichnis der vom DOCV erfassten Online-Glücksspielanbieter (03/2023)

lizenziert			
1	www.44-aces.de	45	www.mrgreen.de
2	www.888slots.de	46	www.mybet.de
3	www.888Sport.de	47	www.neobet.de
4	www.admiralbet.de	48	www.norobet.de
5	www.ahtigames.de	49	www.novoline.de
6	www.bacanaplay.de	50	www.oddset.de
7	www.bet3000.de	51	www.partypoker.de
8	www.bet365.de	52	www.partyslots.de
9	www.betago.de	53	www.play-jango.de
10	www.betano.de	54	www.playmillion.de
11	www.bet-at-home.de	55	www.playojo.de
12	www.betway.de	56	www.playtoro.de
13	www.bildbet.de	57	www.pokerstars.de
14	www.bingbong.de	58	www.primeslots.de
15	www.bpremium.de	59	www.primespielhalle.de
16	www.bwin.de	60	www.queenvegas.de
17	www.chillybets.de	61	www.redkings.de
18	www.comeonwetten.de	62	www.simbagames.de
19	www.die-spielbank.de	63	www.slotclub.de
20	www.drückglück.de	64	www.slotmagie.de
21	www.eurokingsclub.de	65	www.slotsmagic.de
22	www.euspielothek.de	66	www.sonnenspiele.de
23	www.gamebookers.de	67	www.spingenie.de
24	www.hpybet.de	68	www.sportingbet.de
25	www.ice36.de	69	www.sportwetten.de
26	www.interwetten.de	70	www.sportwetten-jaxx.de
27	www.jackone.de	71	www.stargames.de
28	www.jackpotpiraten.de	72	www.sunmaker.de
29	www.jokerstar.de	73	www.swiftspiele.de
30	www.ladbrokes.de	74	www.tigerspin.de
31	www.lapalingo.de	75	www.tipico.de
32	www.loewen-play.de	76	www.tipster.de
33	www.lordlucky.de	77	www.tiptorro.de
34	www.lordping.de	78	www.tipwin.de
35	www.luckylouis.de	79	www.turbonino.de
36	www.luckymeslots.de	80	www.vegaswinner.de
37	www.luckyniki.de	81	www.wettarena.de
38	www.luckyvegas.de	82	www.wheelz.de
39	www.lunaslots.de	83	www.wildz.de
40	www.maskedsingerukgames.de	84	www.winamax.de
41	www.megaspielhalle.de	85	www.winfest.de
42	www.merkur-sports.de	86	www.wunderino.de
43	www.metalspiel.de	87	www.xtip.de
44	www.mobilebet.de		

übergangsregelkonform

1	www.777stakes.de
2	www.highbet.de
3	www.iamsloty.de
4	www.netbet.de
5	www.playland-spielhalle.de
6	www.royalbet.de
7	www.royale500.de
8	www.stakezon.de
9	www.vbet.de
10	www.winhalla.de

nicht-lizenziert, EU			
1	www.24bettle.com	45	www.generationvip.com
2	www.apuestamos.com	46	www.goslot.com
3	www.atlanticspins.com	47	www.greenplay.com
4	www.avalon78.com	48	www.gslot.com
5	www.b-bets.com	49	www.hejgo.com
6	www.belliscasino.com	50	www.heyspin.com
7	www.betamo.com	51	www.hopa.com
8	www.betchan.com	52	www.instantpay-casino.com
9	www.betiton.com	53	www.jackiejackpot.com
10	www.betoriginal.com	54	www.jetbull.com
11	www.betregal.com	55	www.kaiserslots.com
12	www.big5casino.com	56	www.karamba.com
13	www.bluevegas.com	57	www.kingbilly.com
14	www.bobcasino.com	58	www.lanadas.com
15	www.campeonuk.com	59	www.lapilanders.com
16	www.cashimashi.com	60	www.live.casino
17	www.cashiopeia.com	61	www.locowin.com
18	www.casinobuck.com	62	www.lottohelden.de
19	www.casinokakadu.com	63	www.lottoland.com
20	www.casinorex.com	64	www.luckland.com
21	www.casinosieger.com	65	www.luckybull.com
22	www.casinotropez.com	66	www.luckyhit.com
23	www.casinouniverse.com	67	www.lvbet.com
24	www.casinsi.com	68	www.magicred.com
25	www.casiplay.com	69	www.manekicasino.com
26	www.casiqo.com	70	www.masonslots.com
27	www.casumo.com	71	www.megaslot.com
28	www.caxino.com	72	www.millionaria.com
29	www.chillispins.com	73	www.mrfavorit.com
30	www.cookiecasino.com	74	www.mrmega.com
31	www.crazeplay.com	75	www.mrplay.com
32	www.crazyfox.com	76	www.mrvegas.com
33	www.dasistcasino.com	77	www.nlcasino.com
34	www.dbosses.com	78	www.neptuneplay.com
35	www.digibet.com	79	www.nightrush.com
36	www.dreamz.com	80	www.nordslot.com
37	www.dunder.com	81	www.nucleonbet.com
38	www.duxcasino.com	82	www.onecasino.com
39	www.elite24bet.com	83	www.onestepcasino.com
40	www.europacasino.com	84	www.paradisecasino.com
41	www.euslot.com	85	www.piratespin.com
42	www.evospin.com	86	www.platincasino.com
43	www.fantasino.com	87	www.playclub.com
44	www.fortunejackpots.com	88	www.playfrank.com

89	www.playluck.com
90	www.plazaroyal.com
91	www.praisecasino.com
92	www.queenplay.com
93	www.rantcasino.com
94	www.regentplay.com
95	www.rigged.com
96	www.samosacasino.com
97	www.scatters.com
98	www.slotanza.com
99	www.slothunter.com
100	www.slotjerry.com
101	www.slotwolf.com
102	www.sonsofslots.com
103	www.spinia.com
104	www.stake7.com
105	www.sugarcasino.com
106	www.sunpura.com
107	www.thelotter.com
108	www.toptally.com
109	www.turbico.com
110	www.vegadream.com
111	www.videoslots.com
112	www.wallacebet.com
113	www.wildfortune.com
114	www.wildslots.com
115	www.winnersmagic.com
116	www.winning.com
117	www.woopwin.com
118	www.wunderwins.com
119	www.zinkra.com
120	www.zweeler.com

nicht-lizenziert, offshore			
1	www.14red.com	45	www.betwinner.com
2	www.1bet.com	46	www.bevegas.com
3	www.20bet.com	47	www.bitcoincasino.io
4	www.21dukes.com	48	www.bitdreams.com
5	www.22bet.com	49	www.bitkingz.com
6	www.44slottica.com	50	www.bitreels.com
7	www.4kasino.com	51	www.bitsler.com
8	www.4kingslots.com	52	www.bitspincasino.com
9	www.500play.com	53	www.bitspincasino2.com
10	www.5gringos.com	54	www.bitstarz.com
11	www.6black.com	55	www.blackdiamondscasino.net
12	www.77jackpot.com	56	www.blueleo.com
13	www.7bitcasino.com	57	www.boaboa.com
14	www.7reels.com	58	www.bonanzagame.com
15	www.7signs.com	59	www.bondibet.com
16	www.abocasino.com	60	www.boomerang-casino.com
17	www.agentspins.com	61	www.burancasino.com
18	www.alfcasino.com	62	www.burningbet.com
19	www.allreels.com	63	www.cadoola.com
20	www.allrightcasino.com	64	www.cashpotcasino.com
21	www.allways-slots.com	65	www.casinia.com
22	www.alwaysvegas.eu	66	www.casino1club.com
23	www.amunra.com	67	www.casino4u.io
24	www.arcanebet.com	68	www.casinoadrenaline.com
25	www.arescasino.com	69	www.casino-alpha.com
26	www.argocasino.com	70	www.casinobit.com
27	www.arlekincasino.com	71	www.casinobrang.com
28	www.asianodds88.com	72	www.casinodisco.com
29	www.axecasino.com	73	www.casinoeagles.com
30	www.baocasino.com	74	www.casinoextra.com
31	www.bet24star.com	75	www.casinoextreme.eu
32	www.bet2u.com	76	www.casinofiz.com
33	www.bet90.com	77	www.casinoonline.com
34	www.betadonis.com	78	www.casinointense.com
35	www.betandplay.com	79	www.casinoly.com
36	www.betbellavegas.com	80	www.casino-mate.com
37	www.betcasinograndbay.com	81	www.casinomga.com
38	www.betchain.com	82	www.casinomoons.com
39	www.betcoin.ag	83	www.casinonic.com
40	www.betfinal.com	84	www.casinopurple.com
41	www.betitall.com	85	www.casinorocket.com
42	www.betonic.com	86	www.casinoroyalclub.com
43	www.betrophy.com	87	www.casinosinners.com
44	www.betvoyager.com	88	www.casino-token.com

89	www.casinotriomphe.com	135	www.gratorama.com
90	www.casinounlimited.com	136	www.gratowin.com
91	www.casino-winners.de	137	www.greatwin.com
92	www.casinozer.eu	138	www.grosvenorcasinos.com
93	www.casitsu.com	139	www.gunsbet.com
94	www.casiwave.com	140	www.happyspins.com
95	www.casombie.com	141	www.hazcasino.com
96	www.cazimbo.com	142	www.hellspin.com
97	www.cbet.ag	143	www.hiperwin.com
98	www.chanz.com	144	www.horuscasino.com
99	www.chipstars.bet	145	www.ilucki.com
100	www.cloudbet.com	146	www.ivibet.com
101	www.cobracasino.com	147	www.iwildcasino.eu
102	www.cocoacasino.com	148	www.jackmillion.com
103	www.coinslotty.com	149	www.jackpoty.com
104	www.cosmocasino.com	150	www.jellybeancasino.com
105	www.crazyluckcasino.com	151	www.jet.casino
106	www.cryptoslots.com	152	www.jupicasino.com
107	www.csgo500.com	153	www.justbit.com
108	www.dachbet.com	154	www.katsubet.com
109	www.davincisgold.com	155	www.kimvegas.com
110	www.dazard.com	156	www.kingbillycasino.com
111	www.ditobet.com	157	www.kingbitcasino.com
112	www.dozenspins.com	158	www.kosmonautcasino.com
113	www.dream.bet	159	www.lafiestacasino.com
114	www.dream2.bet	160	www.legendplay.com
115	www.dublinbet.com	161	www.lemon.com
116	www.duckdice.io	162	www.lets lucky.com
117	www.duelbits.com	163	www.levelupcasino.com
118	www.emucasino.com	164	www.librabet.com
119	www.eurofortunegames.com	165	www.lilibet.com
120	www.evobet.com	166	www.lordofthespins.com
121	www.evo-bet.com	167	www.lsbet.com
122	www.evolvecasino.com	168	www.lsbet1020.com
123	www.excitewin.com	169	www.lucky31.com
124	www.fastpay-casino.com	170	www.luckybirdcasino.com
125	www.fezbet.com	171	www.luckydays.com
126	www.fightclubcasino.com	172	www.luckydraw.com
127	www.fizzslots.com	173	www.luckydreams.com
128	www.fortuneclock.com	174	www.lumibet.com
129	www.getslots.com	175	www.madmoneycasino.com
130	www.gg.bet	176	www.malibuclubcasino.com
131	www.goalbet.com	177	www.mandarinpalace.com
132	www.goldencrowncasino.com	178	www.marathonbet.com
133	www.goldwin.com	179	www.megapari.com
134	www.goodmancasino.com	180	www.mr.bet

181	www.mrjamescasino.com	227	www.shangrilalive.com
182	www.mrsloty.com	228	www.silverplay.com
183	www.mybookie.com	229	www.skycrown.com
184	www.mystake.com	230	www.slot10.com
185	www.mywin.com	231	www.slot104.com
186	www.n1bet.com	232	www.slotimo.com
187	www.nationalcasino.com	233	www.slotman.com
188	www.needforspin.com	234	www.slotmancasino.com
189	www.needforspin01.com	235	www.slotozen.com
190	www.neon54.com	236	www.slotsflix.com
191	www.ninecasino.com	237	www.slotspalace.com
192	www.nomini.com	238	www.slottica.com
193	www.oceanbreezecasino1.com	239	www.slottojam11.com
194	www.ohmyspins.com	240	www.slottyway.com
195	www.omnicom.com	241	www.slottyway25.com
196	www.ozwincasino.com	242	www.slotum.com
197	www.palmslots.com	243	www.slotumgame.com
198	www.pantasia.com	244	www.slotv.com
199	www.paradise8.com	245	www.slotvibe.com
200	www.pelicancasino.games	246	www.spinamba.com
201	www.pirateplay.com	247	www.spinaway.com
202	www.playamo.com	248	www.spinbetter.com
203	www.playouwin.com	249	www.spinbounty.com
204	www.pledoo.com	250	www.spinsamurai.com
205	www.pocketplay.com	251	www.spintropolis.com
206	www.powbet.com	252	www.sportaza.com
207	www.pribet.com	253	www.spreadex.com
208	www.puntcasino.com	254	www.stake.com
209	www.qbet.com	255	www.stelario.com
210	www.quickslot.com	256	www.stickywilds.com
211	www.rabona.com	257	www.sultanbet.com
212	www.rabona641.com	258	www.supacasiland.com
213	www.reloadbet.com	259	www.supremeplay.com
214	www.richkingcasino.com	260	www.surfcasino.com
215	www.rickycasino.com	261	www.svenbet.com
216	www.ridika.com	262	www.sven-bet.com
217	www.rockbet.com	263	www.tangierscasino.com
218	www.rocketplay.com	264	www.thisisvegas.com
219	www.rollingslots.com	265	www.thrillsy.com
220	www.roobet.com	266	www.thunderpick.com
221	www.royalplanetcasino.com	267	www.time2spin.com
222	www.royalspinz.com	268	www.tsars.com
223	www.royalwinclub.com	269	www.uberlucky.com
224	www.rubyvegas.com	270	www.vasycasino.com
225	www.schnellwetten.com	271	www.vegasdays.com
226	www.scratchmania.com	272	www.vegazcasino.com

273	www.viggoslots.com
274	www.viks.com
275	www.vulkanvegas.com
276	www.vulkan-vegas.de
277	www.wazamba.com
278	www.weltbet.com
279	www.westcasino.com
280	www.wildblaster.com
281	www.wildpharao.com
282	www.wildtornado.com
283	www.willscasino.com
284	www.winmachancecasino.com
285	www.winmachancecasino-advance.com
286	www.winnerama.com
287	www.winnercasino.bet
288	www.winorama.com
289	www.winstoria.com
290	www.winz.io
291	www.wolfycasino.com
292	www.woocasino.com
293	www.woocasino2.com
294	www.wwin.com
295	www.yaacasino.com
296	www.yabbycasino.com
297	www.ybet.com
298	www.yebet.com
299	www.yoju.com
300	www.yolocasino.com
301	www.zetcasino.com
302	www.zigzag777.com
303	www.zodiacbet.com