

Tuna Akarsu, Fachgebietsleiter
Wirtschaftsrat der CDU e.V.
Luisenstr. 44
10117 Berlin
Telefon: 030 / 240 87 - 229
E-Mail: t.akarsu@wirtschaftsrat.de

Glücksspielregulierung als Ordnungspolitische Aufgabe

Grundlagenpapier der Bundesarbeitsgruppe Mehr Privat für einen starken Staat – Eckpunkte zur Fortentwicklung des Glücksspielstaatsvertrags 2021

1. Vorbemerkung

Die Bundesarbeitsgruppe „Mehr Privat für einen starken Staat“ des Wirtschaftsrats der CDU e.V. legt Eckpunkte zur Fortentwicklung des Glücksspiels in Deutschland vor, die auf den Regeln der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland aufbauen. Das Leitbild des freien Unternehmers, des mündigen Bürgers und der sozialen Verantwortung hat den Wirtschaftsstandort Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten zu einer der stärksten Volkswirtschaften wachsen lassen. Die Arbeitsgruppe ist überzeugt, dass diese Leitprinzipien auch Grundlage der Regulierung des Glücksspielmarktes in Deutschland sein müssen.

Der Glücksspielmarkt unterliegt durch Globalisierung und weitere Digitalisierung einer sehr hohen Dynamik. Dies muss die Regulierung antizipieren, damit der deutsche Markt und seine Unternehmen im internationalen Wettbewerb bestehen können.

Im Jahr 2024 hatte der legale deutsche Glücksspielmarkt ein Volumen von insgesamt 14,4 Mrd. Euro (Bruttospielerträge, siehe Tabelle). Dabei umfasst der legale Markt elf Segmente erlaubnisfähiger Glücksspielformen: Casinospiele (großes und kleines Spiel) in Spielbanken, Geldspielgeräte (GSG) der gewerblichen Automatenaufstellung, staatliche Lotterien des Deutschen Lotto- und Toto-Blocks (DLTB), staatliche Klassenlotterien, Soziallotterien, Sparlotterien (Lotterien des Gewinn- und PS-Sparens), gewerbliche Spielvermittlung von Lotterien, Pferdewetten von Rennvereinen mit Totalisator und Buchmachern, Sportwetten, virtuelle Automaten Spiele/Online-Poker und Online-Casinospiele.

Die Unternehmen sind Arbeitgeber und Steuerzahler. Allein im Jahr 2024 konnten Bund und Länder insgesamt Steuern in Höhe von ca. 2,5 Mrd. Euro (Rennwett- und Lotteriesteuer 2024) aus dem Glücksspielmarkt generieren.¹ Daneben leisten die Gesellschaften des DLTB herausragende Beiträge zur Finanzierung von Sport, Kultur, Umwelt und vielerlei Sozialprojekte. Allein im Jahr 2025 flossen rund 3,3 Mrd. Euro in die soziale und kulturelle Infrastruktur der Länder.

Das Sportsponsoring im Bereich des Spitzen- und Leistungssports in Deutschland umfasst eine Größenordnung von ca. 50 Mio. €, die unmittelbar in Vereinen und Organisationen ankommt. Das Werbevolumen im gesamten Glücksspiel liegt nach Marktanalysen bei fast 500 Mio. €.

1

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2025-01-30-steuereinn-4-vierteljahr-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Der deutsche Glücksspielmarkt 2024 – Erlaubter Markt (in Mrd. Euro)		
	Brutto- spielerträge	davon online
Schnelle Spiele		
Casinospiele in Spielbanken	1,4	-
Geldspielgeräte in Spielhallen / Gaststätten	4,9	-
Virtuelle Automaten Spiele / Online-Poker	0,6	0,6
Online-Casinospiele	0,0007	0,0007
Schnelle Spiele Gesamt	6,9	0,6
Lotterien		
Lotterien des DLTB	4,4	1,2
Klassenlotterien	0,2	0,007
Soziallotterien	0,8	0,4
Sparlotterien	0,3	0,001
Lotterien Gesamt	5,5	1,6
davon gewerbliche Spielvermittlung	0,5	0,5
Wetten		
Sportwetten	2,0	1,3
Pferdewetten	0,04	0,02
Wetten Gesamt	2,0	1,3
Glücksspielmarkt Gesamt	14,4	3,5
davon länderübergreifend in Zuständigkeit der GGL	4,0	2,8

Quelle: Tätigkeitsbericht 2024 der GGL, S. 42

Staat und Unternehmen tragen soziale Verantwortung für den Markt und die spielenden mündigen Menschen. Diese Verantwortung zeigt sich in Regeln und Maßnahmen für Verbraucher-, Kinder- und Jugendschutz sowie Spielsuchtbekämpfung, den Erhalt der Integrität des Sports und den Schutz vor Manipulation.

Diese Regeln und Maßnahmen wirken allerdings nur im legalen, also regulierten Markt. Außerhalb des legalen Marktes fehlt die soziale Verantwortung. Deshalb will das Glücksspielrecht den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete, legale und staatlich überwachte Bahnen lenken und den Schwarzmarkt austrocknen – die so genannte Kanalisierung. Sie verdient daher höchste Priorität bei der Regulierung.

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 haben die 16 Bundesländer für den deutschen Glücksspielmarkt einen ordnungspolitisch begründbaren Weg vereinbart: Das Lotterieveranstaltermonopol mit 16 regional tätigen Landeslotteriegesellschaften als Ausdruck der bundesdeutschen föderalen Ordnung wurde beibehalten. Die Arbeitsgruppe stellt sich ausdrücklich hinter diese bewährte Struktur und bekräftigt ihre Unterstützung für das Lotterieveranstaltermonopol als unverzichtbaren Bestandteil der staatlichen Glücksspielordnung. Statt eines pauschalen Verbots für einzelne Produktgattungen wurde zudem ein Erlaubnissystem mit klaren Schutzziele, einer eigenständigen Aufsichtsbehörde und einem bundeseinheitlichen Spielersperrsystem eingerichtet.

Die Arbeitsgruppe erkennt diese Architektur als Reformerfolg an. Fast fünf Jahre nach Inkrafttreten zeigt sich aber auch: Zentrale Wirkungsannahmen des Staatsvertrags halten der empirischen

Überprüfung nicht in vollem Umfang stand. Einzelne Regelungen behindern das Ziel der Kanalisierung in den legalen Markt.

Der Glücksspielstaatsvertrag enthält in § 32 einen verbindlichen Evaluationsauftrag mit einem besonderen Fokus „auf die Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten“. Der Endbericht der Länder ist zum 31. Dezember 2026 fällig; daran knüpft die Verhandlung eines möglichen Änderungsstaatsvertrags an. Die Arbeitsgruppe nutzt diesen Zeitpunkt, um wirtschafts- und ordnungspolitische Eckpunkte zu formulieren, die als Beitrag des Wirtschaftsrates in die anstehende Reformdebatte einfließen sollen.

Im Zentrum unserer Überlegungen für diese Reformdebatte sollte zukünftig die Abwägung von Freiheit und Verantwortung stehen. Auf dieser Grundlage werden in nachgelagerten Papieren einzelne Themenfelder vertieft.

2. Ordnungspolitische Maßstäbe: Freiheit und Verantwortung

Die Glücksspielregulierung betrifft die Konsumfreiheit mündiger Bürger, die Berufsfreiheit der Anbieter, das Steuersubstrat der Länder, die Integrität des Sports und nicht zuletzt den Schutz vulnerabler Personen vor pathologischem Spielverhalten. Eine moderne, marktwirtschaftlich verankerte Regulierung muss diese Bezüge ausbalancieren. Die Arbeitsgruppe legt ihrer Bewertung des bestehenden Rahmens und der Reformvorschläge vier Prämissen zugrunde.

2.1 Mündiger Verbraucher

Die Soziale Marktwirtschaft setzt auf den mündigen Bürger, auch dort, wo der Staat Schutzgüter zu wahren hat. Schutz ohne Bevormundung ist möglich und nötig: Aufklärung, transparente Produktinformation, niedrigschwellige Sperr- und Hilfsangebote, individuelle Limitsetzung. Eine Regulierung, die allen erwachsenen Bürgern pauschale Einschränkungen auferlegt, untergräbt die Akzeptanz des legalen Angebots und damit das eigene Schutzziel. Selbstbestimmung ist die Voraussetzung wirksamer Prävention, nicht ihr Gegenpol. Eine moderne Regulierung setzt auf Eigenverantwortung und Vertrauen. Der Staat schützt, wo Schutz notwendig ist – er bevormundet aber nicht. Das Ziel ist eine Balance zwischen Freiheit und Verantwortung. Ein funktionierender Glücksspielmarkt kann nur dann bestehen, wenn legale Angebote die Spielerinnen und Spieler tatsächlich erreichen. Das gelingt nur durch wirksame Kanalisierung als Leitprinzip, also durch attraktive legale Alternativen zum illegalen Markt. Dazu bedarf es attraktiver Produkte und Vertriebswege sowie zeitgemäßer Werbung.

2.2 Der legale Markt im Entscheidungsspektrum des Verbrauchers

Die Kanalisierung gelingt, wenn sich der mündige Verbraucher für den legalen Markt entscheidet. Der legale Markt muss dafür nicht das attraktivste Angebot haben, aber er darf nicht substanziell schlechter sein als die unregulierte Alternative. Wo der Abstand zu groß wird, entscheidet sich der Verbraucher für den Schwarzmarkt, denn er entscheidet überwiegend nach Attraktivität und nicht nach Legalität des Angebots. Attraktive legale Angebote mit sichtbarer Reichweite sind deshalb das wirksamste Mittel zur Eindämmung des Schwarzmarkts.

Die Steuerbemessung, die Produktparameter sowie die Werbe- und Vertriebsrechte bestimmen, wie unattraktiv das legale Angebot wird und wie weit der Abstand zum Schwarzmarkt wächst. Eine Reform, die Schutzziele formuliert, aber dem legalen Markt die Wettbewerbsfähigkeit unverhältnismäßig nimmt, hat zwei negative Effekte: Sie verfehlt das Kanalisierungsziel und erodiert das Steueraufkommen.

2.3 Eingriff nur bei tragfähiger Evidenz

Jeder Eingriff in Berufs-, Dienstleistungs- und Konsumfreiheit bedarf einer Rechtfertigung, die einem empirischen Wirksamkeitsprüfungsmaßstab standhält. Das ist ein verfassungsrechtlicher Standard, den der Bundesgerichtshof in seinem Urteil vom 17. Juli 2025 (Verfahren DocMorris, I ZR 74/24) klargestellt hat: Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit setzen demnach „belastbare Nachweise“ für Geeignetheit und Erforderlichkeit voraus. Ähnlich entschied der Europäische Gerichtshof: Er verlangt seit jeher eine kohärente und systematische Verfolgung der erklärten Schutzziele. Eingriffe, die diesen Maßstab nicht erfüllen, sind rechtlich angreifbar und politisch nicht zukunftstauglich.

2.4 Subsidiarität, Vollzugsstärke und marktgestaltende Aufsicht

Die föderale Zuständigkeit für das Glücksspielrecht ist eine bewusste verfassungspolitische Entscheidung. Gleichwohl war es erforderlich, die Glücksspielregulierung in Deutschland im Rahmen eines Staatsvertrages auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen, um völlig unterschiedliche und sogar gegensätzliche Regulierungsansätze in 16 Bundesländern zu vermeiden. Im Wege des Kompromisses sollte im Staatsvertrag eine gemeinsame Regulierungsbasis gefunden werden, die die sehr unterschiedlichen (politischen) Ansätze in einer „Glücksspiel-Philosophie“ bündelt. Das Prinzip funktioniert aber nur, wenn die zuständige Behörde im Geist der Konferenz der Ministerpräsidenten handelt. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder ist eine institutionelle Errungenschaft des Staatsvertrags. Damit sie ihren Auftrag erfüllen kann, braucht sie ein klares Mandat, ausreichende Ressourcen und fachlich-personelle Marktexpertise.

Die Aufgabe der GGL-Aufsicht erschöpft sich nicht im bloßen Vollzug und der Aufsicht. Eine moderne Glücksspielbehörde ist Hüterin des legalen Marktes, hat also eine marktgestaltende und markerhaltende Funktion: Sie sorgt dafür, dass legale Anbieter wirtschaftlich arbeiten können und Verbraucher sich für die legalen Produkte (und gegen den Schwarzmarkt) entscheiden. Die Aufsicht sollte deshalb klar unterscheiden zwischen dem regulierten Markt, dessen Funktionsfähigkeit sie aktiv schützt, und seinem unregulierten Wettbewerb, den sie verdrängen will.

3. Bilanz nach fast fünf Jahren GlüStV 2021

Mit dem Staatsvertrag 2021 ist Deutschland vom Online-Verbot zur kontrollierten Marktöffnung übergegangen. Diese Grundentscheidung war richtig. Die zentralen Elemente des Staatsvertrags (Erlaubnissystem für die Online-Spielformen, eigenständige bundesweite Aufsichtsbehörde, bundeseinheitliches Spielersperrsystem) haben sich operativ etabliert und tragen die Reform. Die qualitativ-objektiven Erlaubniskriterien sind unionsrechtlich konfliktarm. Die Aufsicht ist als Institution gefestigt; die Sperrinfrastruktur funktioniert im operativen Alltag. Im Vollzug gegenüber unerlaubten Anbietern leistet die Zahlungsunterbindung einen sichtbaren Beitrag. Diese Grundstruktur soll erhalten bleiben; sie ist der Rahmen, innerhalb dessen die nachfolgenden Reformlinien wirken.

Dieser Grundstruktur stehen jedoch drei Defizite gegenüber, die sich nach fast fünf Jahren mit Deutlichkeit zeigen:

- **Kanalisation:** Der legale Marktanteil ist in Deutschland kleiner als in vergleichbaren EU-Märkten; dort liegt die Online-Kanalisationsquote nach Branchenerhebung regelmäßig oberhalb von 80 Prozent, in Deutschland wird dieser Wert nicht erreicht. Der Schwarzmarkt wächst in allen Segmenten; das Kanalisierungsdefizit ist im Bereich der virtuellen Automaten Spiele besonders ausgeprägt. Bei den Online-Casinospielen liegt der Anteil bei nahezu 100 Prozent Schwarzmarktanteil. Sogar bei den Lotterien wächst der Schwarzmarkt dynamisch. Das Kanalisierungsziel des Staatsvertrags wird verfehlt.
- **Steuersubstrat:** Die Steuereinnahmen der legalen Online-Spielformen sind seit Inkrafttreten substanziell zurückgegangen; allein das Aufkommen aus der Steuer auf virtuelle

Automatenspiele ist zwischen den Jahren 2021 und 2024 nach amtlicher Statistik um weit mehr als die Hälfte gesunken. Der legale Markt, den das Glücksspielrecht stärken sollte, schrumpft.

- **Evidenzbasis:** Mehreren Regulierungselementen des Staatsvertrags oder deren Interpretation durch die Aufsicht fehlt die wissenschaftliche Wirksamkeitsuntersuchung. Eine solche verlangt das Verfassungs- und Unionsrecht für Eingriffe in die Berufs- und Dienstleistungsfreiheit und ist in einer Sozialen Marktwirtschaft auch politisch eine Selbstverständlichkeit. Diese Lücke wird im Evaluationsprozess durch die Länder selbst markiert.

Das geltende Zielsystem des Staatsvertrags muss neu ausgerichtet werden.

4. Vom Zielkatalog zur Balance aus Freiheit und Verantwortung

4.1 Die innere Struktur des Zielsystems

Der Glücksspielstaatsvertrag formuliert in § 1 fünf Ziele:

- die Vorbeugung und Bekämpfung von Spielsucht,
- die Lenkung des natürlichen Spielbedürfnisses in den legalen, kontrollierten Markt (Kanalisation),
- den Jugend- und Spielerschutz,
- die Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität sowie
- die Sicherung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs.

Diese Ziele nehmen einerseits die Anbieter in Verantwortung. Andererseits geben sie ihnen Freiheit, damit die Kanalisation gelingt. Hinter fünf Zielen verbirgt sich also eine zweidimensionale verfassungsrechtliche Abwägung.

Unter dem Bezugspunkt **“Verantwortung”** lassen sich die vier heutigen Schutzdimensionen subsumieren: Sucht- und Spielerschutz, Jugendschutz, Sportintegrität und Kriminalitätsabwehr. Sie beschreiben, was der Staat schützen soll.

Der Bezugspunkt der **“Freiheit”** umfasst drei zusammengehörige Elemente: die Berufsfreiheit der Anbieter, die Konsum- und Handlungsfreiheit der mündigen Verbraucher und die Kanalisation des natürlichen Spielbedürfnisses in den legalen, kontrollierten Markt. Diese drei Elemente sind nicht zufällig zusammengefasst. Die Kanalisation ist die Bedingung dafür, dass die grundrechtlich geschützten Spielräume der Anbieter und Verbraucher in einem geordneten Rahmen wirksam werden und dass die Schutzdimensionen überhaupt erreicht werden können. Jede der vier Schutzdimensionen entfaltet sich ausschließlich im legalen Markt. Verlässt der Spieler diesen Markt, entfallen Schutzwirkung und Marktordnung mit einem Schlag.

Der Bezugspunkt **“Freiheit”** bleibt in der heutigen Anwendung des Staatsvertrags weitgehend unausgesprochen. Die grundrechtlich verankerten Spielräume der Anbieter und Verbraucher verschwinden in einer Lesart, die das Zielsystem allein als Aufzählung staatlicher Schutzpflichten begreift. Eine ordnungspolitisch denkende Regulierung muss die Freiheiten benennen und mit gleichem Gewicht gegen die Schutzziele wägen.

4.2 Rechtlicher Maßstab und praktische Folgen

Dieser Maßstab deckt sich mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in die Berufs- und Dienstleistungsfreiheit, wie sie zuletzt der Bundesgerichtshof mit seinem DocMorris-Urteil vom 17. Juli 2025 (Az. I ZR 74/24) klargestellt hat. Er entspricht auch dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot und der aktuellen verfassungsrechtlichen Fachdiskussion, namentlich dem Gutachten von Prof. Dr. Bernd Grzeszick (Universität Heidelberg) vom März 2026.

Der maßgebliche Prüfungsmaßstab ist die Abwägung zwischen dem Schutz vor den Gefahren des Spiels auf der einen Seite und den grundrechtlich geschützten Freiheiten der Anbieter und Verbraucher sowie der Lenkungs- und Kanalisierungswirkung des legalen Spielangebots auf der anderen Seite. Verfassungsrechtlich ist es eine Abwägung zwischen zwei, nicht zwischen fünf gleichgewichtigen Größen.

4.3 Konsequenter Vollzug gegen illegale Angebote

Dieser Zwei-Bezugspunkte-Struktur folgt auch der Vollzugsauftrag des Staates: Sowohl digital als auch terrestrisch müssen die Behörden den Kampf zum Schutz der Verbraucher und der ehrbaren Unternehmen aufnehmen.

5. Strukturprobleme der gegenwärtigen Regulierungsarchitektur

Die Defizite aus Kapitel 3 sind keine zufälligen Vollzugsspannen, sondern verweisen auf vier strukturelle Ursachen, die in der Reform adressiert werden müssen. Sie sind nur durch konzeptionelle Korrektur, nicht durch Detail-Anpassung zu beheben.

I. Zukunftsfähige Regulierung in einem dynamischen Markt: Der neue Glücksspielstaatsvertrag muss die weitere Dynamisierung des Glücksspielmarktes antizipieren, da nicht alle Glücksspielformen der nächsten Jahre bereits heute feststehen, der Glücksspielstaatsvertrag aber nicht ständig und schon gar nicht kurzfristig angepasst werden kann. So müssen neue Trends in der Regulatorik aufgenommen werden können. Durch die zwei Bezugspunkte wird auch deutlich, dass eine viel stärkere Zusammenarbeit zwischen Behörde und Branche erforderlich ist.

Es ist daher erforderlich, einen Branchenbeirat zu bilden, der gemeinsam mit der Behörde Markttrends analysiert und die vorhandenen Daten anonymisiert analysiert. Die Erwartung an eine staatliche Behörde im 21. Jahrhundert sieht kein klassisches Über- oder Unterordnungsverhältnis mehr vor, sondern eine partnerschaftliche gemeinsame Themenbewältigung. Dies ermöglichte auch eine bürokratiearme und sehr beschleunigte Ausgestaltung der Antrags- und Genehmigungsprozesse. Der „Datenschatz“, den Behörden und Branche aufgebaut haben, sollte zur Weiterentwicklung des Marktes für beide Bezugspunkte genutzt werden. Bei weiterer Digitalisierung kommt auch der Datennutzung eine große Rolle zu. Mit dieser Philosophie ließen sich auch die verbliebenen Prozesse in den Ländern marktgerecht gestalten.

Gleichzeitig muss die Regulierung auch den staatlichen Lottogesellschaften ausreichende Handlungsspielräume eröffnen, um ihren Kanalisierungsauftrag auch künftig wirksam erfüllen zu können. Hierzu gehören insbesondere die Möglichkeit, neue Produktformate und Vertriebswege zeitnah einzuführen, digitale Innovationen regulatorisch zu ermöglichen sowie Genehmigungs- und Änderungsverfahren deutlich zu beschleunigen. Die staatlichen Lotterien stehen zunehmend im Wettbewerb um die Aufmerksamkeit der Verbraucher mit einer Vielzahl legaler und illegaler Glücksspielangebote. Eine zukunftsfähige Regulierung muss daher gewährleisten, dass auch staatliche Lotterien auf veränderte Kundenbedürfnisse, technologische Entwicklungen und Markttrends flexibel reagieren können, ohne dass hierfür langwierige gesetzgeberische oder administrative Verfahren erforderlich werden. Nur so können sie ihre Rolle langfristig erfüllen und einen wirksamen Beitrag zur Kanalisierung leisten.

II. Inkohärenz der Eingriffsmaßstäbe: Die in Kapitel 4 dargelegte Architektur des Zielsystems wird in der Vollzugspraxis nicht konsequent gespiegelt. Während der Staatsvertrag die fünf Ziele formal gleichrangig stellt, hat sich im Vollzug eine Hierarchisierung zugunsten der Suchtpräventionsperspektive gegenüber den legalen regulierten Anbietern etabliert. Diese Verschiebung zeigt sich in einzelnen Erlaubnisnebenbestimmungen ebenso wie in der inhaltlichen Schwerpunktsetzung der Aufsicht. Sie ist unionsrechtlich problematisch, weil der Europäische Gerichtshof eine kohärente Verfolgung aller erklärten Schutzziele verlangt. Und sie ist insbesondere ordnungspolitisch problematisch, weil sie die Kanalisierung strukturell schwächt. Die Kanalisierung ist aber Voraussetzung dieser Schutzziele.

III. Vollzugsasymmetrie zwischen legalem und illegalem Angebot: Die erlaubten Anbieter tragen die Hauptlast regulatorischer Detaileingriffe: Limit-Datei, Aktivitätsdatei, Werberestriktionen, Bonusregeln, Mindestspieldauer, Einsatzhöhe, Spielform-Verbote und starke Einschränkungen im Wett- und Lotterienprogramm. Demgegenüber ist die Aufsichtsbehörde gegenüber dem illegalen Marktsegment ressourcen- und mandatsbedingt strukturell unterlegen. Die Zahl der erfassten unerlaubten Internetseiten steigt; das wirksamste Vollzugsinstrument, die Zahlungsunterbindung nach § 9, entfaltet seine Wirkung. Sie ist aber nicht skalierbar genug; das zweitwichtigste, die Netzsperrung nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5, ist aufgrund aktueller Rechtsprechung derzeit nicht anwendbar.

Der Effekt: Der ehrlich agierende erlaubte Anbieter wird strenger reguliert, der ausweichende illegale Anbieter kaum verfolgt. Diese Asymmetrie schadet der Glaubwürdigkeit des Regulierungsmodells und drängt rationale Spieler in die unkontrollierte Sphäre. Die Wirkung eines sehr beschränkenden Vollzugs machen sich sogar illegale Wettanbieter in Klageverfahren gegen die Aufsicht zu eigen: Sie versuchen noch strengere Maßstäbe einzuklagen, um ihre legalen Konkurrenten durch Regulierung auszubremsen. Die Kanalisierung in den legalen Markt fällt einer solchen Strategie zum Opfer.

IV. Es fehlen Evidenzen für die Eingriffslegitimation: Eingriffsmaßnahmen wirken nur, wenn ihre Wirksamkeit messbar ist; Wirksamkeitsmessung setzt definierte Indikatoren und eine fortlaufende Begleitforschung voraus. Beides fehlt im geltenden Rahmen weitgehend. Es gibt keine vom Staatsvertrag definierten messbaren Zielerreichungsindikatoren; es gibt keine institutionalisierte unabhängige Begleitforschung, die die zentralen Eingriffsinstrumente fortlaufend evaluiert; die Vergabe einzelner Studien durch die Aufsichtsbehörde erfolgt nach Kriterien, deren Transparenz kritisch diskutiert wird. Ohne ein institutionalisiertes Evidenz-Verfahren bleibt die Reformdebatte normativ-grundsätzlich, statt empirisch-konkret.

Diese Strukturprobleme sind die Stellen, an denen die Reformlinien des folgenden Kapitels ansetzen.

6. Sieben Reformlinien

Aus diesen Maßstäben, der Architektur des Zielsystems mit den beiden Bezugspunkten und den Strukturproblemen leitet die Arbeitsgruppe folgende sieben Reformlinien ab, an denen sich der Endbericht der Länder, der nachfolgende Änderungsstaatsvertrag und die Vollzugspraxis der Behörden ausrichten sollten. Die erste Reformlinie betrifft die normative Fassung des Zielsystems selbst und setzt die in Kapitel 4 entwickelte Lesart in einen konkreten Reformauftrag um. Die weiteren sechs Reformlinien betreffen Vollzug, Verfahren, Spielerschutz, Marktrahmenbedingungen und Aufsichtsarchitektur. Die konkrete normative Umsetzung der einzelnen Reformlinien folgt in nachgelagerten Positionspapieren der Arbeitsgruppe.

Die Arbeitsgruppe formuliert ihre Reformlinien als sieben Forderungen:

I. § 1 GlüStV auf die Bezugspunkte Freiheit und Verantwortung zusammenfassen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, das Zielsystem des Staatsvertrags bei der anstehenden Reform nicht nur in der Anwendung,

sondern auch in seiner normativen Fassung zu modernisieren. Eine Neufassung des § 1 GlüStV soll die heute formal nebeneinanderstehenden fünf Ziele in zwei Bezugspunkte ordnen.

Die vorgeschlagene Architektur ordnet die bestehenden Schutzziele in die zwei Bezugspunkte Verantwortung und Freiheit ein. Der Bezugspunkt Verantwortung dient der Vorbeugung und Bekämpfung von Spielsucht, Jugend- und Spielerschutz sowie der Sicherung der Sportintegrität, Abwehr von Folge- und Begleitkriminalität. Ihm gegenüber steht der Bezugspunkt Freiheit, der drei zusammengehörige Elemente bündelt: die Berufsfreiheit der Anbieter, die Konsum- und Handlungsfreiheit der mündigen Verbraucher sowie die Lenkung des natürlichen Spielbedürfnisses in den legalen, kontrollierten Markt. Die Kanalisierung ist die Bedingung dafür, dass die grundrechtlich geschützten Spielräume in einem geordneten Rahmen wirksam werden und dass die Schutzdimensionen überhaupt greifen. Die Anwendung des Staatsvertrags und seiner Vollzugsregeln hat den verhältnismäßigen Ausgleich zwischen beiden Bezugspunkten sicherzustellen.

Keine der bestehenden Schutzdimensionen wird durch diese Reform abgeschwächt, verkürzt oder relativiert; sie werden konzeptionell sauber zugeordnet und um die in der heutigen Lesart unausgesprochene Wirkungsperspektive ergänzt. Damit wird das politische Verhandlungsergebnis von 2021 fortgeschrieben.

II. Evidenz als Eingriffsmaßstab institutionalisieren. Der nächste Staatsvertrag sollte messbare Zielerreichungsindikatoren festlegen und eine fortlaufende, ergebnisoffene Begleitforschung, die insbesondere um weitere Forschungsdimensionen wie Ökonomie und Soziologie ergänzt wird, verbindlich verankern. Die Forschung sollte durch unabhängige Institutionen wissenschaftlich qualitätsgesichert sein. Eine „Rolling-Evaluation-Klausel“ sollte die Möglichkeit eröffnen, ineffektive Instrumente innerhalb der Geltungsdauer eines Staatsvertrags zu ersetzen, ohne den gesamten Staatsvertrag neu verhandeln zu müssen. Damit wird die Eingriffsverantwortung des Staates an einen prüfbaren Erfolgsmaßstab gebunden.

Der Indikatorensatz sollte sich an den beiden Bezugspunkten des Zielsystems orientieren. Beim Bezugspunkt Verantwortung ist die Prävalenz problematischen und pathologischen Spielverhaltens zu erheben und differenziert nach Spielform und nach legalen oder illegalem Spielort auszuweisen; sie bündelt die vier Schutzdimensionen im messbaren Ergebnis. Beim Bezugspunkt Freiheit ist die Kanalisierungsquote der Hauptindikator: Sie misst den Anteil der Spielnachfrage, der unter den geordneten Bedingungen des regulierten Marktes stattfindet und in dem sowohl die Schutzmechanismen greifen als auch die grundrechtlich geschützten Spielräume der Anbieter und Verbraucher gewahrt werden. Die Quote ist methodisch transparent zu erheben und um die heute nicht erfassten Schwarzmarktsegmente (stationäre Sekundäraufstellung, nicht-deutschsprachige Angebote, P2P-Strukturen) zu ergänzen.

III. Kanalisierung als operatives Leitziel ernst nehmen. Jedes Eingriffsinstrument sollte regelmäßig auf seinen Kanalisierungsbeitrag geprüft werden. Nicht jede Spielform ist mit denselben Restriktionsparametern angemessen erfasst. Der Vollzug gegenüber illegalen Angeboten muss Vorrang vor zusätzlichen Belastungen des legalen Marktes erhalten. Die Zahlungsunterbindung sollte als wirksamstes Instrument priorisiert ausgebaut werden. Die Rechtsgrundlage für Netzsperrungen muss so überarbeitet werden, dass sie wieder anwendbar ist. Eine konsequente strafrechtliche Verfolgung über § 284 StGB (Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels) sollte ermöglicht werden.

IV. Verfahrenseffizienz im Zulassungs- und Erlaubnissystem schaffen. Das geltende Erlaubnissystem belastet sowohl Anbieter als auch Aufsichtsbehörde mit Mehrfachprüfungen identischer Produkte. Eine Architektur, die zwischen Produkt- und Veranstaltererlaubnis stuft, kann Mehrfachprüfungen vermeiden und die knappen Aufsichtsressourcen auf die wirklich risikorelevanten Verfahrensschritte konzentrieren. Bei Produktinnovationen sollte geprüft werden, ob ein Anzeigeverfahren mit

behördlicher Eingriffsbefugnis eine geeignete Alternative zum strikten Erlaubnisvorbehalt sein kann. Diese Logik ist aus dem Finanzaufsichtsrecht bekannt und entspricht modernen Verwaltungsstandards in vergleichbaren EU-Märkten.

V. Spielerschutz verhältnismäßig und risikoadäquat ausgestalten. Spielerschutz ist eine Kernaufgabe der Regulierung und muss verhältnismäßig sein. Das heißt: Eingriffstiefe und Risikoprofil müssen zueinander passen. Die überwältigende Mehrheit der Spielerinnen und Spieler im legalen Markt entwickelt kein problematisches Spielverhalten. Restriktionen, die alle gleichermaßen treffen, belasten daher vor allem die unauffällige Mehrheit, schwächen die Akzeptanz des legalen Angebots und untergraben damit das eigene Schutzziel.

Die seit Inkrafttreten des Staatsvertrags entwickelten technologischen Möglichkeiten (verhaltensbasiertes Monitoring, anbieterübergreifende Sperr- und Limitsysteme, datenbasierte Markers-of-Harm-Architektur) erlauben heute eine Differenzierung zwischen unauffälligen Nutzern und einer vergleichsweise kleinen vulnerablen Gruppe, die in dieser Form bei der Vertragsverhandlung 2020 noch nicht zur Verfügung stand. Schutz entsteht dort, wo gezielte Intervention bei erkannten Risiken einsetzt, nicht dort, wo pauschale Restriktion einen Gefährdungsverdacht ersetzt. Pauschale Beschränkungen sind nur dann gerechtfertigt, wenn eine individuelle Risikoabschätzung technisch oder praktisch nicht möglich ist.

VI. Wettbewerbsfähige Marktrahmenbedingungen sichern. Die steuerliche und produktbezogene Rahmensetzung muss so kalibriert sein, dass der legale Markt im EU-Vergleich bestehen kann. Die geltende Sondersystematik der Einsatzbesteuerung führt zu einer effektiven Belastung am weit oberen Rand des EU-Vergleichs und ist eine wesentliche Ursache für die Wettbewerbsnachteile legaler Anbieter gegenüber unregulierten Wettbewerbern, insbesondere über die Auszahlungsquote. Die Arbeitsgruppe sieht hier grundsätzlich Reformbedarf in Richtung einer anderen Bemessungsgrundlage im EU-üblichen Korridor; die konkrete tarifliche Ausgestaltung wird in einem nachgelagerten Positionspapier behandelt. Daneben sollten produktbezogene Detailrestriktionen, die sich empirisch nicht als wirksam erweisen, im Sinne von Reformlinie 2 abgebaut werden.

VII. Aufsichtsbehörde vollzugsstark und unabhängig aufstellen. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder sollte als bundesweite, sachlich unabhängige Aufsicht weiter ausgebaut werden. Operative Aufgaben und strategisch-politische Steuerung sollten klarer voneinander getrennt sein. Das Personalprofil sollte um Marktexpertise ergänzt werden, ohne die rechtsstaatliche Aufsichtsorientierung zu verlieren. Die Behörde sollte über ausreichende Ressourcen verfügen, um den Vollzug gegenüber illegalen Anbietern effektiv führen zu können. Über die sieben Reformlinien hinaus weist die Arbeitsgruppe auf zwei Sondersegmente hin, deren Fortentwicklung im Reformprozess eigenständig adressiert werden sollte:

- **Lotterieveranstaltungsmonopol:** Das Lotterieveranstaltungsmonopol ist ein eigenständiger Bestandteil der deutschen Glücksspielarchitektur, leistet einen erheblichen Beitrag zur Gemeinwohlfinanzierung und genießt gesellschaftliche Akzeptanz; seine Bewahrung wird ausdrücklich befürwortet. Die heute vorherrschende Suchtpräventions-Begründung prägt und begrenzt das Lotteriemonopol seit langem. Nicht zuletzt die aktuellen Entwicklungen der EuGH-Rechtsprechung bieten neue politische Gestaltungsspielräume, das staatliche Lotteriemonopol unionsweit zukunftsfest weiterzuentwickeln. Die konzeptionelle Fortentwicklung dieser Legitimationslinie sollte parallel zur Reform des § 1 GlüStV vorbereitet werden.
- **Gewerbliches Automatenpiel:** Das gewerbliche Automatenpiel ist in einem geteilten Regelungsregime aus §§ 24 bis 26 GlüStV, dem daraus abgeleiteten landesrechtlichen Spielhallenrecht, der bundesrechtlichen Spielverordnung sowie den Lenkungs Zwecken dienender kommunaler Steuersatzungen (Vergnügungssteuer) geregelt. Die für das Jahr 2026

erwartete Novellierung der Spielverordnung des Bundes (die der Zustimmung der Bundesländer bedarf) und die laufende Diskussion um landesrechtliche Spielräume treffen zeitlich mit der GlüStV-Evaluation zusammen. Die Herausforderungen, insbesondere die faktische Schonung illegaler Angebote, betreffen alle Glücksspielbereiche parallel. Daher müssen alle Regelungen (einzeln und zusammen) in diesem geteilten Regelungsregime insbesondere auf ihre Wirkung auf die Lenkung in den erlaubten Markt geprüft werden. Auch hier gilt sinngemäß die in Kapitel 4 entwickelte Abwägung zwischen Freiheit und Verantwortung.

7. Erwartungen an den Reformprozess und nächste Schritte

Aus den Reformlinien folgen Verfahrenserwartungen an die Länder und die Aufsichtsbehörde. Die Arbeitsgruppe formuliert drei Punkte:

- Der Endbericht der Länder zum 31. Dezember 2026 sollte die Evaluation in einer Tiefe vornehmen, die über die Fortschreibung des Zwischenberichts hinausgeht. Insbesondere ist erwartbar, dass die Kanalisierungslage methodisch transparent dargestellt wird, einschließlich der nicht erfassten Schwarzmarktsegmente, und dass die Wirksamkeit zentraler Beschränkungselemente empirisch geprüft wird.
- Die Reformverhandlungen sollten so geführt werden, dass alle Stakeholdergruppen (Industrie, Wissenschaft, Prävention, Hilfe und unabhängige Verbraucherschutzakteure) konsultiert werden. Eine ausgewogene Beteiligung erhöht sowohl die rechtsstaatliche Qualität als auch die politische Tragfähigkeit der Reform.
- Eine Rolling-Evaluation-Klausel im neuen Staatsvertrag sollte sicherstellen, dass empirisch unwirksame Instrumente innerhalb der Geltungsdauer ersetzbar bleiben, ohne dass das Verhandlungsergebnis insgesamt neu aufgerollt werden müsste.

Die Arbeitsgruppe sieht das vorliegende Papier als Auftakt eines konstruktiven Reformbeitrags des Wirtschaftsrates. Sie wird in den kommenden Monaten weitere Papiere vorlegen, die einzelne Themenfelder vertiefen. Dazu zählen insbesondere notwendige Änderungen am Glücksspielstaatsvertrag selbst sowie die steuerliche Architektur des Online-Glücksspiels. Sie wird darüber hinaus den Dialog mit der Aufsichtsbehörde, der Wissenschaft, den Verbänden der Wirtschaft sowie den zivilgesellschaftlichen Akteuren des Verbraucher- und Spielerschutzes suchen.

Die Reform des Glücksspielstaatsvertrags ist die Gelegenheit, ein Regulierungsmodell zu schaffen, das sowohl die Schutzziele wirksam verfolgt als auch die Wettbewerbsfähigkeit des legalen Marktes sichert. Beides ist nicht trennbar: Wer Schutzziele will, braucht einen funktionierenden legalen Markt. Wer den Markt funktionieren lassen will, braucht klare, evidenzbasierte und durchsetzbare Schutzregeln. Die Arbeitsgruppe legt mit diesem Papier den ordnungspolitischen Maßstab, an dem sie ihre eigenen weiteren Vorschläge wie auch den Endbericht der Länder messen wird.

Wer Schutzziele will, braucht einen funktionierenden legalen Markt. Wer den Markt funktionieren lassen will, braucht klare, evidenzbasierte und durchsetzbare Schutzregeln.

— Verabschiedet am 25.06.2025 von der Bundesarbeitsgruppe Mehr Privat für einen starken Staat im Wirtschaftsrat der CDU e.V.