



An den  
Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf



12. März 2018  
Seite 1 von 1

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

die SPD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen hat zur Hauptausschusssitzung am 15. März 2018 um Vorlage eines schriftlichen Berichts über die Einschätzung der Landesregierung zu illegalen Zweitlotterieangeboten gebeten.

Dieser Bitte komme ich mit dem beigefügten Bericht in 60 Stücken gerne nach. Ich bitte, ihn den Mitgliedern des Hauptausschusses zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen

  
Nathanael Liminski



# **Einschätzung der Landesregierung zu illegalen Zweitlotterieangeboten**

## **Bericht der Landesregierung**

### **I. Allgemeine Informationen**

Bei den Zweitlotterien handelt es sich nicht um Lotterien, sondern um Wetten auf den Ausgang der Ziehungen der staatlichen Lotterien. Zwischen dem Veranstalter der „Primärlotterie“ (z.B. Westlotto) und dem Spieler entsteht kein Vertragsverhältnis und damit auch kein Gewinnanspruch des Spielers gegenüber dem Primärlotterieveranstalter.

Die Zweitlotterien oder besser die schwarzen Lotteriewetten sind formell und materiell rechtswidrig. Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) erlaubt keine Wetten auf Lotterien. Diese unterfallen dem Verbot der Veranstaltung von Glücksspielen im Internet nach § 4 Absatz 4 GlüStV. Sofern auf eine Genehmigung aus dem EU-Ausland verwiesen wird, genügt diese nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht, da der Glücksspielbereich nicht harmonisiert ist und die Länder deshalb selbst bestimmen können, wie sie das Glücksspiel gesetzlich regeln.

### **II. Gestaltung des Vollzugs**

§ 9 Abs. 3 Satz 1 HS. 1 GlüStV sieht ein allgemeines Gebot der Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichten vor, eine länderübergreifende Zuständigkeit besteht bislang nicht. Die Länder versuchen, durch Absprachen von Leitlinien und Koordinierung ihres Vorgehens den Vollzug zu vereinheitlichen und effizienter zu machen. In diesem Zusammenhang hat sich die sog. „AG Aufsicht“ als ständige Arbeitsgruppe der nachgeordneten Behörden etabliert, welche den Vollzug gegen Zweitlotterie- und andere illegale Glücksspielangebote steuert und koordiniert. Neben dem Informations- und Meinungsaustausch wurde dort ein arbeitsteiliges Vorgehen gegen illegale und bundesweit abrufbare Online-Glücksspielangebote entwickelt und in gemeinsamen Leitlinien festgehalten. Im Rahmen des dort erarbeiteten Vollzugskonzeptes wird eine Priorisierung des Vorgehens gegen illegale Glücksspielanbieter danach vorgenommen, wie weit das jeweilige Angebot verbreitet ist, wie viele Besucher die jeweilige Internetseite hat, wie hoch der Unternehmensumsatz und die Werbeausgaben sind sowie welches Ausmaß an Gefahren von dem Angebot ausgehen (Vielfalt und Suchtpotential des Angebots, Schwere der Verstöße gegen Spieler- und Jugendschutzmaßnahmen).

Diese verstärkte Länderzusammenarbeit richtet sich neben dem Vorgehen gegen illegale Glücksspielangebote auch gegen deren Bewerbung. Von Juli 2012 bis Ende 2016 haben die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder insgesamt 3.103 Verfahren gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 GlüStV gegen unerlaubte Angebote

eingeleitet und darüber 1.873 Angebotseinstellungen erreicht. Die Bezirksregierung Düsseldorf, die ländereinheitlich für Werbung für Lotterien und Sportwetten im Internet und Fernsehen zuständig ist, konnte in zahlreichen Fällen erfolgreich Werbung für illegale Anbieter im Internet entfernen. So wurden aufgrund ihrer Intervention im App Store von Apple diverse Apps, u.a. von Lottoland, entfernt.

Trotz dieser Bemühungen konnten und können unerlaubte Glücksspielangebote – insbesondere im Internet – nicht vollständig unterbunden werden. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und nur bedingt von den Glücksspielaufsichten veränderbar. Gerade dem Internet als Vertriebsform im nicht-regulierten Markt kommt eine zentrale Bedeutung zu. Dort ist der Vollzug besonders schwierig. Die Möglichkeit, grenzüberschreitende Dienstleistungen über das Internet anbieten zu können, erlaubt es Glücksspielanbietern, ihren Unternehmenssitz in Staaten zu nehmen, die eine exportorientierte Glücksspielpolitik betreiben (Steuer- und Rechtsasen). Als Beispiele innerhalb der Europäischen Union sind insbesondere Malta und Gibraltar zu nennen. Im Rahmen von Untersagungsverfahren berufen sich die Anbieter dann auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 56 und 49 AEUV) und vertreten die Auffassung, dass maltesische oder gibraltarisches Glücksspiellizenzen in allen Mitgliedstaaten der EU zur Veranstaltung von Glücksspielen berechtigen würden, obwohl der EuGH in ständiger Rechtsprechung eine diesbezügliche Anerkennungspflicht verneint hat. Hinzu kommt die Dauer der Prozesse, die von den Illegalen, meist durch alle Instanzen, geführt werden. Auch können die Rechtsfolgen aus den für die Glücksspielaufsichtsbehörden obsiegenden Gerichtsentscheidungen durch einen Betreiberwechsel unterlaufen werden. Da Untersagungsverfügungen personenbezogen sind, muss i.d.R. ein weiteres Untersagungsverfahren eingeleitet werden.

Bei Werbung für unerlaubtes Glücksspiel im Internet erfolgt – möglichst zeitgleich – sowohl ein Einschreiten gegen den werbenden Spielanbieter als auch gegen Dritte (Sportvereine, Zeitschriftenverlage, Gutscheinplattformen, Betreiber von Social-Media-Seiten). Für die Unterbindung von Werbung für unerlaubtes Glücksspiel im privaten Rundfunk besteht aus verfassungsrechtlichen Gründen der Rundfunkfreiheit (Art. 5 GG) eine Zuständigkeit der Landesmedienanstalten. Daher haben die Glücksspielaufsichtsbehörden mit den Landesmedienanstalten gemeinsame Leitlinien zur Zusammenarbeit bei der Aufsicht über Glücksspielwerbung privater Anbieter im privaten Rundfunk und in Telemedien vereinbart, um eine Optimierung des Vorgehens gegen illegale Inhalte zu erreichen. Die Sender mit den größten Werbeaufkommen - u.a. SKY und Sport 1 - für illegales Glücksspiel haben dabei ihren Sitz in Bayern.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Zweitlotterien das Lottomonopol nicht gefährden, da es sich – wie dargelegt – nicht um Lotterien handelt. Sie schöpfen allerdings Gewinne ab, die eigentlich den staatlichen Lotterien zufließen sollten, zumal davon ausgegangen werden kann, dass die Mehrheit der Spieler, die bei

Zweitlotterien spielen, nicht wissen, dass sie nicht an den staatlichen Lotterien teilnehmen.

Durch den Vollzug gegen unerlaubte Zweitlotterien versuchen die Länder im Rahmen ihrer Möglichkeiten die staatlichen Lotterien zu schützen und ein Anbieten von illegalen Glücksspielangeboten in Deutschland unattraktiv zu machen.

Um die Bekämpfung illegaler Glücksspiel-Onlineangebote noch weiter zu effektiveren, setzt sich die Landesregierung im Rahmen der länderübergreifenden CdS-Arbeitsgruppe zum Thema „Glücksspiel“ für den Aufbau einer personell und technisch adäquat ausgestatteten länderübergreifenden zentralen Genehmigungs- und Vollzugsbehörde für den Onlinebereich ein.

### III. Weitere Sanktionsmöglichkeiten gegen illegale Zweitlotterieangebote

Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen nur einen Einzelaspekt des Vollzugs darstellen. So bietet das Gesetz gegen Unlauteren Wettbewerb (UWG) die Möglichkeit für die Lotteriegesellschaften selbst gegen den illegalen Glücksspielanbieter auf Unterlassung zu klagen (§ 8 Absätze 1, 3 UWG) und die Verbände können auf Gewinnabschöpfung, d.h. auf Herausgabe des Gewinns an den Bundeshaushalt, klagen (§ 10 Absatz 1 UWG). Weiter ist das verbotene Glücksspiel strafrechtlich sanktioniert.

Schließlich besteht die Möglichkeit der Steuererhebung, da die Glücksspielanbieter eine Leistung anbieten, die der Umsatzsteuer unterfällt. Durch eine konsequente Inanspruchnahme durch die Steuerbehörden könnte das Agieren auf dem deutschen Markt für die illegalen Anbieter nicht mehr lukrativ genug sein.