

Antrag

des Abg. Daniel Karrais u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen**

Online-Casinospiele und virtuelle Automatenspiele in Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie hoch sie die Größe des Online-Casinospiele-Markts bezogen auf Bankhalterspiele und Roulette in Baden-Württemberg einschätzt;
2. welchen Beitrag das eigene staatliche Online-Casinospiele-Angebot zur Kanalisierung des seitherigen Schwarzmarkts in Ziffer 1 leisten soll;
3. welche Maßnahmen eines „effektiven Spieler- und Jugendschutzes“ sich ihrer Auffassung nach nur im staatlichen Monopol umsetzen lassen;
4. ob ihr die Entscheidungen Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins zur Lizenzierung privater Anbieter bekannt sind und wie sie eine entsprechende Umsetzung in Baden-Württemberg bewerten würde;
5. welche Erträge sie aus dem eigenen staatlichen Online-Casino-Angebot erwartet;
6. welche Kosten für die technische und organisatorische Vorbereitung zur Bereitstellung des eigenen Online-Casinoangebots seither angefallen sind und noch anfallen werden;
7. worin sich ihr staatliches Angebot der Toto-Lotto-GmbH vom Angebot der anderen 35 – überwiegend privaten – lizenzierten Anbieter unterscheidet;
8. ob die Toto-Lotto-GmbH plant, Lotterien auch bundesweit anzubieten;
9. wenn nein, warum nicht;

10. wie sie das Suchtpotenzial virtueller Automaten Spiele, von Online-Casinospielen sowie von Lotterien vor dem Hintergrund begründet, dass sich mit den Online-Casinospielen nun eine Spielform im staatlichen Monopol befindet, dem ein deutlich höheres Suchtpotenzial zugeschrieben wird als Lotterien.

28.10.2025

Karrais, Dr. Jung, Reith, Haußmann, Dr. Schweickert, Bonath, Haag FDP/DVP

Begründung

Der Schwarzmarkt im Bereich des Glücksspiels wächst weiter an. Sowohl im terrestrischen Bereich als auch online häufen sich Berichte, die eine Ausweitung des Problems feststellen. Das im Frühjahr verabschiedete Gesetz u. a. zur Veranstaltung von Online-Casinospielen in Baden-Württemberg suggeriert, der Staat könne schneller und mit einem höheren Spielerschutz-Niveau Spieler in den regulierten Markt zurückholen. Dass nun Online-Casinospiele im staatlichen Monopol organisiert werden, nachdem die Toto-Lotto GmbH schon im Bereich des virtuellen Automaten Spiels als Konkurrent zu privaten Anbietern auftritt, ist eine weitere deutliche Ausweitung des staatlichen Glücksspielangebots, ohne dass dafür eine ausreichende Begründung angeboten wird.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2025 Nr. IM2-1112-63/33/28 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration und dem Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. wie hoch sie die Größe des Online-Casinospiele-Markts bezogen auf Bankhalterspiele und Roulette in Baden-Württemberg einschätzt;*

Zu 1.:

Da ein erlaubtes Angebot von Online-Casinospielen in Baden-Württemberg noch nicht existiert, kann es keine Statistik zu einem erlaubten Markt geben.

Das Land erhebt selbst keine Daten zur Größe des nichterlaubten Marktes bezüglich des Online-Casinospiels. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) hat von den Ländern die Aufgabe zugewiesen bekommen, den legalen und den illegalen Markt zu beobachten. Die hieraus gewonnenen Daten, die im Tätigkeitsbericht der GGL veröffentlicht werden, beziehen sich auf das gesamte Bundesgebiet und werden nicht auf die Länder aufgegliedert. Spezifische Marktzahlen für Baden-Württemberg liegen daher nicht vor. Eine Bezugnahme auf Bankhalterspiele in Baden-Württemberg ist deshalb nicht möglich.

Für 2024 weist der Tätigkeitsbericht der GGL gemessen an den Bruttospielerträgen einen erlaubten Glücksspielmarkt mit einem Volumen von insgesamt 14,4 Mrd. Euro aus. Online-Casinospiele waren erstmals mit einem Betrag in Höhe von 0,7 Mio. Euro erfasst worden. Nach dem Tätigkeitsbericht 2024 der GGL bieten illegale Veranstalter in der Regel sowohl virtuelles Automatenspiel als auch Online-Casinospiele an. Zudem ist das Angebot bei vielen um Sportwetten und Online-Poker erweitert (sogenannte Generalisten). Im Segment Online-Casinospiele und

virtuelle Automaten Spiele waren der GGL im Jahr 2024 202 Veranstalter mit 838 deutschsprachigen Internetseiten bekannt. Mittels der durchschnittlichen Besucheraktivitäten dieser Seiten sowie bekannter Referenzwerte für die durchschnittlichen Umsätze der einzelnen Glücksspielformen lässt sich laut GGL die Höhe des illegalen Marktes ansatzweise schätzen. Es wird davon ausgegangen, dass die erfassten Internetseiten der illegalen Anbieter ein Marktvolumen zwischen 500 und 600 Mio. Euro ausmachen, was rund 3 % bis 4 % des gesamten erlaubten Marktes (terrestrisch und online) bzw. rund 25 % des Marktes von gefährlichen Glücksspielen im Internet entspricht.

2. welchen Beitrag das eigene staatliche Online-Casinospiele-Angebot zur Kanalisierung des seitherigen Schwarzmarkts in Ziffer 1 leisten soll;

Zu 2.:

Wie aus der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes zu entnehmen ist, soll den Bürgerinnen und Bürgern des Landes Baden-Württemberg, deren Nachfrage sich nicht in weniger gefährliche Spielformen kanalisieren lässt, eine sichere Alternative zu den illegal angebotenen Online-Casinospielen vor allem aus dem Grund geboten werden, weil dort die geltenden Schutzmaßnahmen gegen Spielsucht, Manipulationen und andere betrügerische Aktivitäten tatsächlich umgesetzt werden, sodass ein kontrolliertes Spiel in geordneten Bahnen ermöglicht wird. Auch die jugendschutzrechtlichen Vorgaben finden im legalen Markt im Gegensatz zum illegalen Markt Beachtung.

Es ist davon auszugehen, dass das eigene staatliche Online-Casinospiele-Angebot einen Beitrag zur Kanalisierung des seitherigen Schwarzmarkts leisten wird. Über die Höhe dieses Beitrages können allerdings keine Aussagen gemacht werden, da auch eine Aussage dazu, in welchem Umfang in Baden-Württemberg wohnhafte Personen im Internet an illegalen Casinospielen teilnehmen, nicht gemacht werden kann. Allerdings ist aufgrund der Beobachtungen des gesamten deutschen Marktes ersichtlich, dass der Anteil der Online-Casinospiele und virtuellen Automaten Spiele am illegalen Markt zwar rückläufig ist, nach Sportwetten aber immer noch den größten Anteil hat. In diesem Zusammenhang gibt es keine Hinweise darauf, dass sich das Spielverhalten der Baden-Würtemberger nennenswert anders darstellt als das der Gesamtbevölkerung Deutschlands. Insofern besteht die Hoffnung, dass durch die Schaffung eines eigenen legalen Angebots, dieser Anteil weiter gesenkt wird.

3. welche Maßnahmen eines „effektiven Spieler- und Jugendschutzes“ sich ihrer Auffassung nach nur im staatlichen Monopol umsetzen lassen;

Zu 3.:

§ 22c Absatz 1 des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (GlüStV 2021) gibt den Ländern die Wahl zwischen einer Monopollösung, und einer Konzessionslösung.

In seiner Sitzung vom 9. März 2021 hat der Ministerrat – vorbehaltlich des Inkrafttretens des Glücksspielstaatsvertrags 2021 – beschlossen, von § 22c GlüStV 2021 in der Gestalt der Monopollösung Gebrauch zu machen.

Unabhängig davon, ob ein Angebot im staatlichen Monopol oder durch konzessionsierte Anbieter erbracht wird, müssen die vorgegebenen Spieler- und Jugendschutzmaßnahmen umgesetzt und eingehalten werden. Es gibt keine Maßnahmen, die nur im staatlichen Monopol umgesetzt werden. Allerdings ist es im Monopol unkomplizierter, diese Maßnahmen durchzusetzen, da neben den glücksspielaufsichtsrechtlichen Mitteln auch beispielsweise über die Beteiligungsverwaltung Einfluss auf das Geschäftsgebaren des Veranstalters genommen werden kann. Hierbei spielt auch eine Rolle, dass die Gewinnerwirtschaftung – zumindest in Baden-Württemberg – nicht im Vordergrund steht. Die Einflussnahme auf eine Gesellschaft des Landes gestaltet sich einfacher und effektiver als bei einem privaten Unternehmen. Aufsichtsrechtliche Hinweise werden schnell und ohne gerichtliche Auseinandersetzungen umgesetzt, da man eine enge und transparente Zusammenarbeit mit kurzen Wegen pflegt.

Gerade bei Online-Casinospielen ist auch zu berücksichtigen, dass Manipulationsgefahren überwiegend vom Veranstalter, der selbst als Bankhalter am Spiel teilnimmt, ausgehen. Er unterliegt zwar einem zufallsabhängigen wirtschaftlichen Risiko, hat aber auch die Herrschaft über den Spielablauf und die ordnungsgemäße Funktion sämtlicher Einrichtungen (z. B. des Zufallsgenerators). Er hat damit sowohl einen Anreiz als auch die Möglichkeit zur Durchführung von Manipulationen zu Lasten der Spieler. Eine effektive Überwachung ist daher unerlässlich, was am besten bei einem Monopolanbieter gewährleistet ist.

4. ob ihr die Entscheidungen Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins zur Lizenzierung privater Anbieter bekannt sind und wie sie eine entsprechende Umsetzung in Baden-Württemberg bewerten würde;

Zu 4.:

Die Entscheidungen von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein für die Konzessionslösung sind bekannt. In Schleswig-Holstein erhielten vier Glücksspielunternehmen eine Konzession zur Veranstaltung von Online-Casinolizenzen, in Nordrhein-Westfalen sollen maximal fünf Konzessionen vergeben werden.

Nach § 22c Absatz 1 Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) können die Länder Online-Casinospiele für ihr Hoheitsgebiet auf gesetzlicher Grundlage entweder

1. selbst, durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, veranstalten oder
2. eine, maximal jedoch so viele Konzessionen erteilen, wie Konzessionen für Spielbanken im Sinne des § 20 nach dem jeweiligen Spielbankenrecht des Landes mit Stand 17. Januar 2020 vergeben werden konnten.

Der Gesetzgeber in Baden-Württemberg hat sich für die erste Variante, die Monopollösung, entschieden. Neben den insbesondere in der Stellungnahme zu Ziffer 3 aufgeführten Gründen war ein weiterer Grund für die Entscheidung, dass mit der Monopollösung eine schnellere Bereitstellung eines legalen Angebots erreicht werden kann, da keine europaweite Ausschreibung wie im Lizenzmodell durchgeführt werden muss. Bei der Wahl der Konzessionslösung hätte nur eine Konzession erteilt werden können, da nur eine Konzession für die Baden-Württembergische Spielbank GmbH & Co. KG vergeben wurde. Erfahrungsgemäß muss davon ausgegangen werden, dass zunächst die Vergabeentscheidung durch Konkurrenten beklagt werden würde und sich dann langwierige Klageverfahren gegen Nebenbestimmungen der Erlaubnis anschließen würden. Es hätte also wohl lange gedauert, bis ein Angebot in Baden-Württemberg tatsächlich existiert hätte. Auch mit Blick auf die zeitliche Umsetzung hat die Monopollösung in Baden-Württemberg daher deutliche Vorzüge.

5. welche Erträge sie aus dem eigenen staatlichen Online-Casino-Angebot erwartet;

Zu 5.:

Aufgrund fehlender Marktdaten und Erfahrungswerte ist eine Prognose mit großer Unsicherheit verbunden. Die Staatliche Toto-Lotto GmbH (STLG) rechnet bei Aufnahme des Spielbetriebs zunächst nur mit einem Bruttospielertrag im niedrigen sechsstelligen Bereich. Aus Gründen des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen können hierzu keine detaillierteren Angaben gemacht werden.

6. welche Kosten für die technische und organisatorische Vorbereitung zur Bereitstellung des eigenen Online-Casinoangebots seither angefallen sind und noch anfallen werden;

Zu 6.:

Bei der STLG sind für die technische Implementierung bislang Kosten im mittleren sechsstelligen Bereich angefallen. Aus Gründen des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen können hierzu keine detaillierteren Angaben gemacht werden. Die künftig entstehenden Kosten hängen maßgeblich vom Spielaufkommen ab. Sie umfassen insbesondere Lizenzkosten für Spiele und Software, Gebühren für die Nutzung des länderübergreifenden Glücksspielaufsichtssystems (LUGAS) und Kosten für das Safe-Server-Auswertesystem.

7. worin sich ihr staatliches Angebot der Toto-Lotto-GmbH vom Angebot der anderen 35 – überwiegend privaten – lizenzierten Anbieter unterscheidet;

Zu 7.:

Nachdem es derzeit nur in Bayern und Schleswig-Holstein ein legales Online-Casinospiel-Angebot gibt, wird davon ausgegangen, dass sich die Frage nicht auf das Online-Casinospiel bezieht, sondern auf das virtuelle Automatenspiel. Ausweislich der White List der GGL (Stand: 17. Oktober 2025) haben derzeit 37 Anbieter eine Erlaubnis für die Veranstaltung von virtuellem Automatenspiel.

Zunächst ist klarzustellen, dass die STLG virtuelles Automatenspiel nicht im Monopol anbietet. Das virtuelle Automatenspiel wird nicht vom Land Baden-Württemberg, sondern von der STLG selbst als privater Veranstalter veranstaltet. Die Gesellschaft ist in diesem Kontext ein Anbieter wie jeder andere auch. Ihre Erlaubnis enthält die Vorgaben, die anderen Anbietern auferlegt wurden. Das Angebot erfolgt – anders als beim zukünftigen Online-Casinospiel-Angebot – bundesweit und ist nicht nur Spielenden vorbehalten, die in Baden-Württemberg wohnhaft sind.

Alle Anbieter virtueller Automatenspiele mit deutscher Lizenz unterliegen den strengen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags 2021. Hierzu gehören insbesondere der Anschluss an das anbieterübergreifende Spielerschutzsystem OASIS, die Anbindung an den LUGAS-Server sowie die Einhaltung entsprechender Limits und Einsatzhöhen.

Die STLG bietet ein gesetzeskonformes und konkurrenzfähiges Angebot an. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf Spielerschutz und Transparenz. Alle Schutzmaßnahmen sind jederzeit über eine gut sichtbare Menüführung abrufbar. Im eigenen Blog informiert die STLG regelmäßig über Themen wie Jugend- und Spielerschutz. Die gesetzlich vorgeschriebenen Systeme zur Früherkennung und Rückmeldung werden konsequent eingesetzt. Die STLG zeichnet sich damit vor allem durch ihre konsequente Ausrichtung auf Spielerschutz, Transparenz und Sicherheit aus.

Aus Gesprächen mit der GGL als zuständiger Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für virtuelles Automatenspiel ist bekannt, dass die STLG im Gegensatz zu privaten Anbietern die Vorgaben der Erlaubnis tatsächlich umsetzt und diese nicht beklagt, weshalb der Schutz für die Spielenden mit Aufnahme des Betriebes gewährleistet wurde.

Im Gegensatz zu privaten Anbietern hat die STLG bislang keinen Gebrauch von der Möglichkeit des § 6c Absatz 1 Satz 3 GlüStV 2021 gemacht, eine Erhöhung des Einzahlungslimits zu beantragen. D. h. Spieler auf der Internetseite der STLG können maximal 1 000 Euro auf ihr Spielerkonto im Monat einzahlen. Bei den meisten anderen Anbietern sind Einzahlungen bis 30 000 Euro möglich.

8. ob die Toto-Lotto-GmbH plant, Lotterien auch bundesweit anzubieten;

Zu 8.:

Nein, die STLG plant nicht, eigene Lotterien bundesweit anzubieten.

9. wenn nein, warum nicht;

Zu 9.:

Nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 sind bundesweite Lotterien mit Ausnahme von Soziallotterien nicht vorgesehen. Die Erlaubnisse der STLG gelten ausschließlich für Baden-Württemberg. Lotterien, die keine Soziallotterien sind, gehören nicht zu den Angeboten, die in die Zuständigkeit der GGL fallen, sondern in die Zuständigkeit der Länder. Der Landesgesetzgeber kann nur für das Landesgebiet Regelungen treffen.

10. wie sie das Suchtpotenzial virtueller Automatenspiele, von Online-Casinospielen sowie von Lotterien vor dem Hintergrund begründet, dass sich mit den Online-Casinospielen nun eine Spielform im staatlichen Monopol befindet, dem ein deutlich höheres Suchtpotenzial zugeschrieben wird als Lotterien.

Zu 10.:

Das Suchtpotenzial der einzelnen Spielformen ist unabhängig davon gegeben, wer das Glücksspiel veranstaltet. Für das Suchtpotenzial eines Glücksspiels ist u. a. dessen Ereignisfrequenz, die Verfügbarkeit, die Möglichkeit der anonymen Spielteilnahme und die Höhe der Gewinne ausschlaggebend.

Dass die STLG zu den Lotterienprodukten auch virtuelle Automatenspiele und künftig Online-Casinospiele im Angebot hat, führt nicht dazu, dass den Lotterien der STLG ein höheres Suchtpotenzial zuzuschreiben ist. Mit Ausnahme von Sport- und Pferdewetten dürfen die Angebote der unterschiedlichen Glücksspielformen über dieselbe Internetdomain nur angeboten werden, wenn für jede Glücksspielform ein selbstständiger und grafisch jeweils voneinander abgetrennter Bereich eingerichtet wird (§ 4 Absatz 5 Nummer 5 GlüStV 2021). In einem Bereich darf für die Glücksspiele in den anderen Bereichen nicht geworben oder sonst zum Spiel in den anderen Bereichen aufgefordert werden. Dadurch soll vermieden werden, dass Anbieter Spielende durch eine gezielte Kundenansprache zur Teilnahme im jeweils anderen Bereich motivieren, ohne dass zuvor ein entsprechendes Verlangen des Spielenden bestand. Hinzu kommt, dass nach der Teilnahme an einem Glücksspiel in einem Bereich frühestens nach Ablauf einer Minute die Teilnahme in einem anderen Bereich desselben Erlaubnisinhabers zulässig ist. Ferner muss sichergestellt werden, dass erzielte Gewinne aus einem Bereich erst nach Ablauf einer Wartezeit von einer Stunde für Glücksspiele in anderen Bereichen genutzt werden können. Durch diese Vorgaben wird ein Hin- und Herwechseln zwischen den Angeboten eines Anbieters erschwert. Die Wartezeiten tragen dazu bei, dass sich der Spieler aus dem Spielgeschehen löst, Abstand gewinnt und sich bewusst für das Weiterspielen entscheidet (sogenannter Cool-down-Effekt).

Dass von den gefährlichen Glücksspielen wie dem virtuellen Automatenspiel und dem Online-Casinospiel ein höheres Suchtpotenzial ausgeht als von Lotterien, ist allgemein bekannt. Dieser Umstand wird aber nicht deshalb verstärkt, weil die STLG dieses anbietet, sondern umgekehrt: Die STLG bietet ein sicheres erlaubtes Angebot als Alternative zum illegalen Markt mit weitgehend fehlenden Spielerschutzmaßnahmen. Als zuverlässiges Unternehmen legt die STLG Wert auf einen effektiven Spielerschutz, sodass künftig ein seriöses Angebot von Online-Casospielen in Baden-Württemberg sichergestellt werden kann.

In Vertretung

Moser

Ministerialdirektor