



# **Regulierung des Glücksspielmarktes: Warum ist sie gescheitert und welche Lösungsmöglichkeiten gibt es?**

Prof. Dr. Tilman Becker  
Forschungsstelle Glückspiel  
Universität Hohenheim

# Probleme



- Das Online-Glücksspiel ist in Deutschland de jure hoch reguliert (Jugend- und Spielerschutz bei Online-Sportwetten, Online-Casinospiele untersagt). De facto handelt es sich hier jedoch um einen weitestgehend unregulierten Markt.
  - Gerichte kritisieren das Vergabefahren für Sportwetten.
  - Das Glücksspielkollegium als oberstes Aufsichtsorgan wird vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof und dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Frage gestellt.
- > Es besteht dringender politischer Handlungsbedarf.

# Vorschlag Hessen



- Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet, Besteuerung dieser Spiele
- Aufhebung der Zahl der zu vergebenden Sportwettkonzessionen
- im Internet eine Verlustgrenze statt der gegenwärtigen Einsatzgrenze von 1.000 Euro
- die Schaffung einer Glücksspielkommission und
- einer bundesweiten zentralen Sperrdatei für Spielhallen

# Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet



OVG Niedersachsen Beschluss vom 17. August 2016:

- Bestimmtheit einer glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügung
  - > Online-Casinospiele und Online-Poker sind Glücksspiele im Sinne des Glücksspielstaatsvertrags
- Vereinbarkeit mit Unionsrecht
  - > Verbot von Online-Casinospielen und Poker ist kohärent mit der Regulierung bei Lotterien und bei Sportwetten
- kein strukturelles Vollzugsdefizit
  - > Größe des Anbieters ist sachgemäßes Kriterium bei dem strafrechtlichen Vorgehen

# Kohärenz



- Ein Mitgliedsstaat darf nicht scheinheilig legitime Ziele vorgeben, in Wahrheit aber andere – namentlich fiskalische – Ziele anstreben, die die Beschränkung nicht legitimieren können
- Politik in einem Bereich darf nicht die Politik in anderen Glücksspielbereichen konterkarieren

# Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet



Online-Poker lädt in der derzeit angebotenen Form zu Betrug und Manipulation ein und gehört in dieser Form nicht erlaubt.

Eine Politik der Eingrenzung der Verfügbarkeit bei Spielbanken ist nicht vereinbar mit einer Zulassung derselben Spiele im Internet.

Eine Mindestabstandregel und ein Verbot der Mehrfachkonzessionen sind nicht vereinbar mit einer Zulassung von Online-Geldspielgeräten.

Bereits derzeit besteht bereits eine Inkonsistenz in der Regulierung bei Spielhallen und Gaststätten (Spieler- und Jugendschutz).

# Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet



Überlegungen zu einer Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet sollten nicht auf dem Argument des problematischen oder fehlenden Vollzugs aufbauen

- > konsistente Regelung beim Automatenenspiel (Spielbanken, Spielhallen, Gaststätten, Internet) ohne A,B,C,D Automaten kaum vorstellbar
- > konsistenter Jugend- und Spielerschutz beim Automatenenspiel
- > erst Schaffung einer Aufsichtsbehörde für das Internet-Spiel (Glücksspielkommission)
- > dann erst über eine Zulassung von Online-Casinospielen weiter nachdenken

# Neu Herausforderung: Binary Options



Wetten auf Börsenkurse:

Ende September eröffnet erster Shop in Kamen

- > Glücksspiel oder Finanzdienstleistung?
- > Abgeltungssteuer (Bescheinigung für Finanzamt)
- > Wie verhält sich die Glücksspielaufsicht?
- > Wie verhält sich die Bankaufsicht?
- > Handelt es sich um eine Vergnügungsstätte?
- > Wie hoch ist das Suchtgefährdungspotential?
- > Geldwäscherichtlinie?



# Neu glücksspielrechtliche Herausforderung: Binary Options?



- Glücksspielrechtliche Bewertung: ????
- > Glücksspielrechtliche Auseinandersetzung dauert Jahre wenn nicht Jahrzehnte
- Ökonomische Bewertung: möglicherweise ein erfolgreiches Geschäftsmodell
- > Ansiedlung baurechtlich regeln: Trading Down

# Regulierung des Automatenspiels



- Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen gilt nur für Spielhallen und nicht für Gaststätten
- Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen
- Werbevorschriften für Spielhallen und Gaststätten: Werberichtlinien
- Information und Aufklärung: Angaben von Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten, Auszahlungsquote

# Jugend- und Spierschutz



- bei Spielhallen und Gaststätten: Sicherstellung, dass Minderjährige von der Teilnahme ausgeschlossen sind
- Spielern vor der Spielteilnahme die spielrelevanten Informationen zur Verfügung zu stellen,
- sowie über die Suchtrisiken der von ihnen angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären.

# Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht



1. Die Veranstalter
  - a) benennen Beauftragte für die Entwicklung von Sozialkonzepten,
  - b) erheben Daten über die Auswirkungen der von ihnen angebotenen Glücksspiele auf die Entstehung von Glücksspielsucht und berichten hierüber sowie über den Erfolg der von ihnen zum Spielerschutz getroffenen Maßnahmen alle zwei Jahre den Glücksspielaufsichtsbehörden,
  - c) schulen das für die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung öffentlichen Glücksspiels eingesetzte Personal in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens, zum Beispiel dem plötzlichen Anstieg des Entgelts oder der Spielfrequenz,
  - d) schließen das in den Annahmestellen beschäftigte Personal vom dort angebotenen Glücksspiel aus,
  - e) ermöglichen es den Spielern, ihre Gefährdung einzuschätzen, und
  - f) richten eine Telefonberatung mit einer bundesweit einheitlichen Telefonnummer ein.

# Verringerung der Verfügbarkeit?



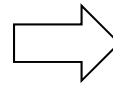
- > Mindestabstandsregel
- > Verbot der Mehrfachkonzessionen

# Verfügbarkeit und Glücksspielsucht



Verfügbarkeit  
Geldspielgeräte

?????



Glücksspielsucht



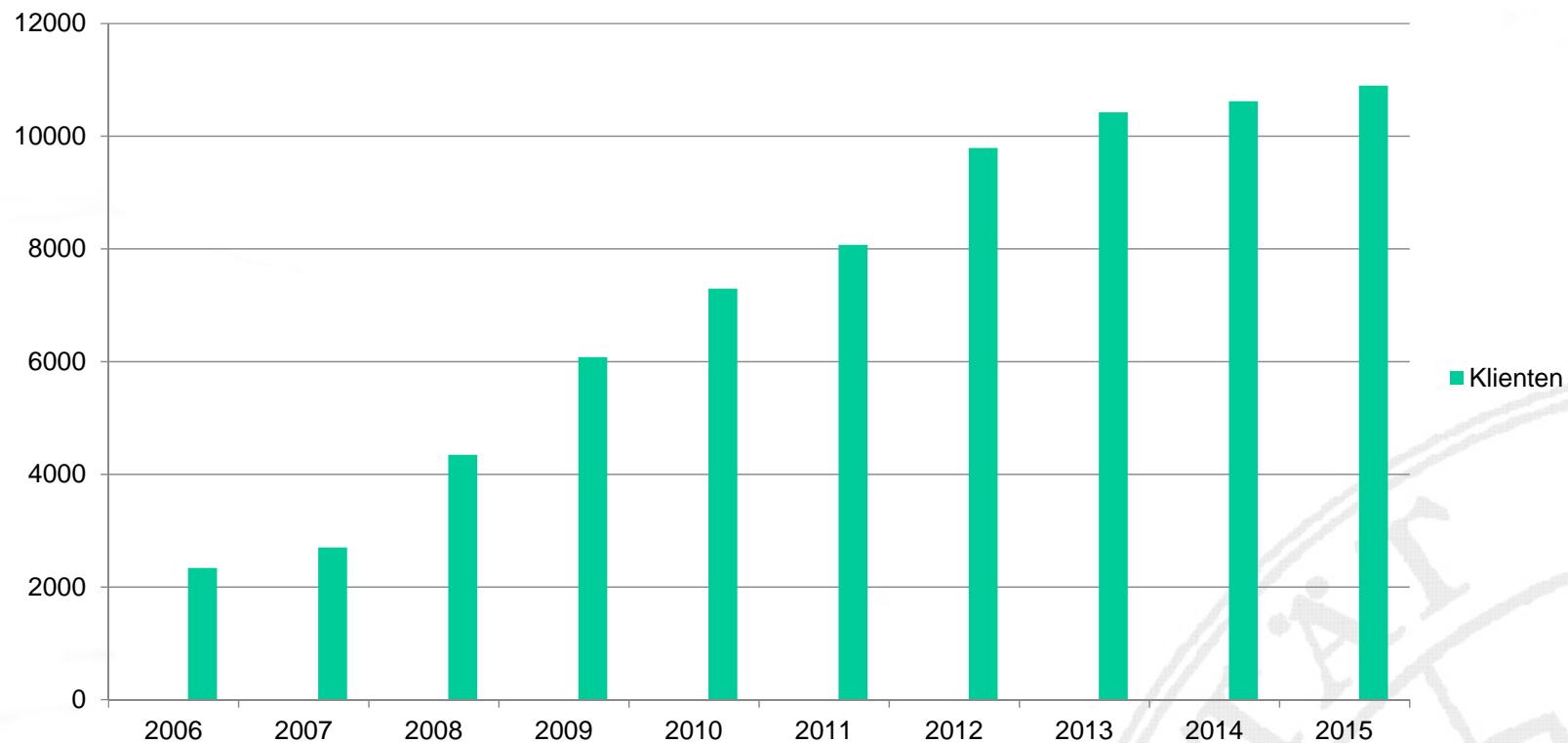
# Dimensionen der Verfügbarkeit

- Anzahl der Spielmöglichkeiten (Spielgeräte): Verbot der Mehrfachkonzessionen).
- Art der angebotenen Spielmöglichkeiten (Sportwetten, Geldspielgeräte, Roulettegeräte etc.): Trennungsgebot,
- Entfernung zu der nächsten Spielstätte: Mindestabstandsregel,
- Geographische Lage und Verteilung der Spielstätten,
- Öffnungszeiten,
- Soziale Verfügbarkeit (Werbung, Image, Erscheinungsbild, soziale Bewertung)
- Einlassbedingungen (Einlasskontrollen: Alterskontrollen, Ausweiskontrollen, Kleidervorschriften, Möglichkeit der Selbstsperrung, Residenzverbot),
- Komplexität der Spielregeln (Geschicklichkeitsspiel oder reines Glücksspiel).

# Zugänge ambulante Therapie



## Klienten



Quelle: Deutsche Suchthilfestatistik: Zugänge/Beender in Beratungs-/Behandlungsstellen, verschiedene Jahrg.



# 12-Monats-Prävalenz

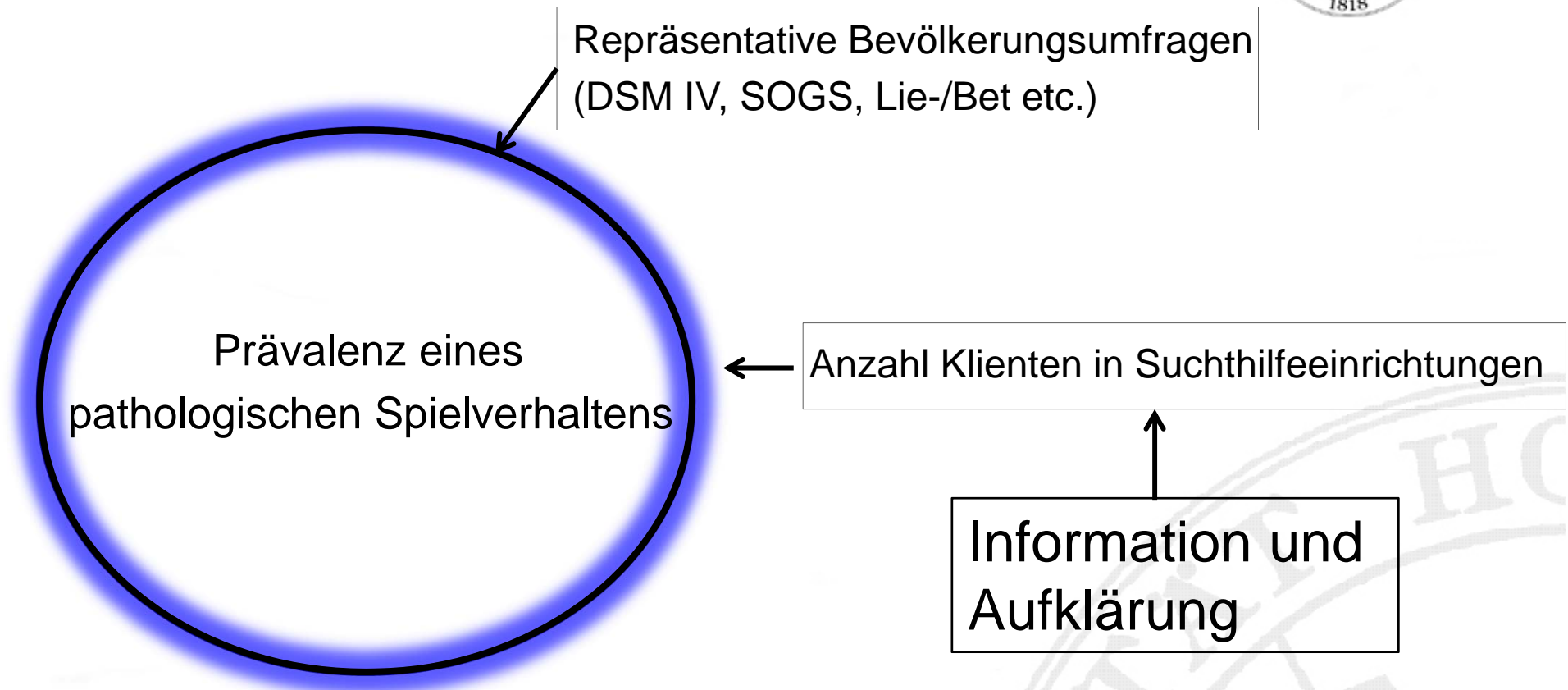


Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2016). Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends.

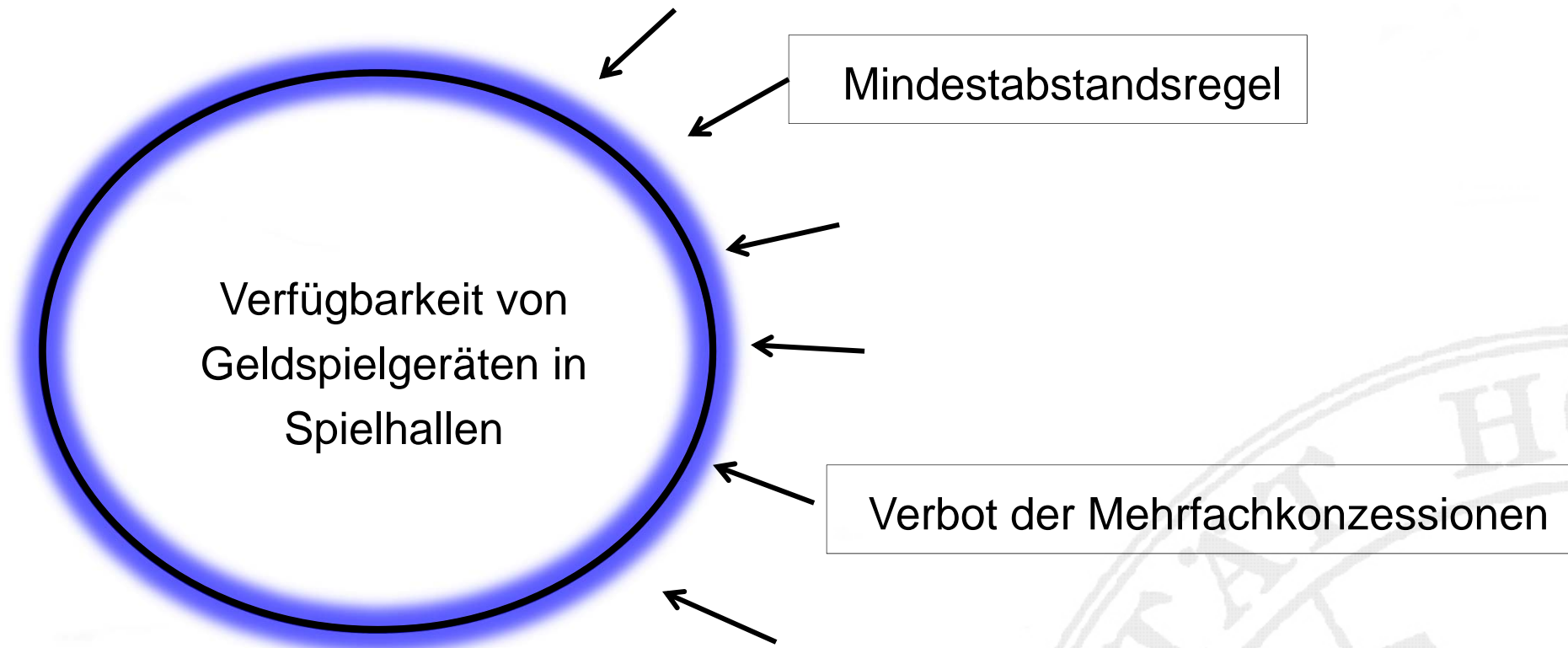
© Tilman Becker



# Messergebnisse



# Einschränkung der Verfügbarkeit



# Dimensionen der Verfügbarkeit



- Anzahl der Spielmöglichkeiten (Spielgeräte): Verbot der Mehrfachkonzessionen).
- Art der angebotenen Spielmöglichkeiten (Sportwetten, Geldspielgeräte, Roulettegeräte etc.): Trennungsgebot,
- Entfernung zu der nächsten Spielstätte: Mindestabstandsregel,
- Geographische Lage und Verteilung der Spielstätten,
- Öffnungszeiten,
- Soziale Verfügbarkeit (Werbung, Image, Erscheinungsbild, soziale Bewertung)
- Einlassbedingungen (Einlasskontrollen: Alterskontrollen, Ausweiskontrollen, Kleidervorschriften, Möglichkeit der Selbstsperrung, Residenzverbot),
- Komplexität der Spielregeln (Geschicklichkeitsspiel oder reines Glücksspiel).

# Substitutionsmöglichkeiten



- Gaststätten
- Spielbanken
- Illegale Aufstellungen (Mini-Spielhallen, Hinterzimmer)
- Online-Casinospiele im Internet
- Sportwettgeschäfte
- Sportwetten im Internet

# Erfahrung mit einem vollständigen Verbot von Geldspielgeräten



- Norwegen staatl. Monopol auf Geldspielgeräten seit 2003
- Ab Mitte 2007 waren für 1,5 Jahre keine Geldspielgeräte aufgestellt (faktisch)
- 2009 wurden neue Geldspielgeräte mit einer personen- und kontengebundenen Spielerkarte eingeführt
- Neue Geldspielgeräte (stark entschärfte Automaten)

# Erfahrung mit einem vollständigen Verbot von Geldspielgeräten



- Einnahmen in den 1,5 Jahren ohne Geldspielgeräte auf Null gesunken
- Weniger Anrufe Helpline mit Hauptproblem Geldspielgeräten, mehr Anrufe wegen anderen Spielformen (Spielcasinos in Norwegen nicht erlaubt)
- Prävalenz eines pathologischen Spielverhaltens (Jahresprävalenz) geringfügig gesunken



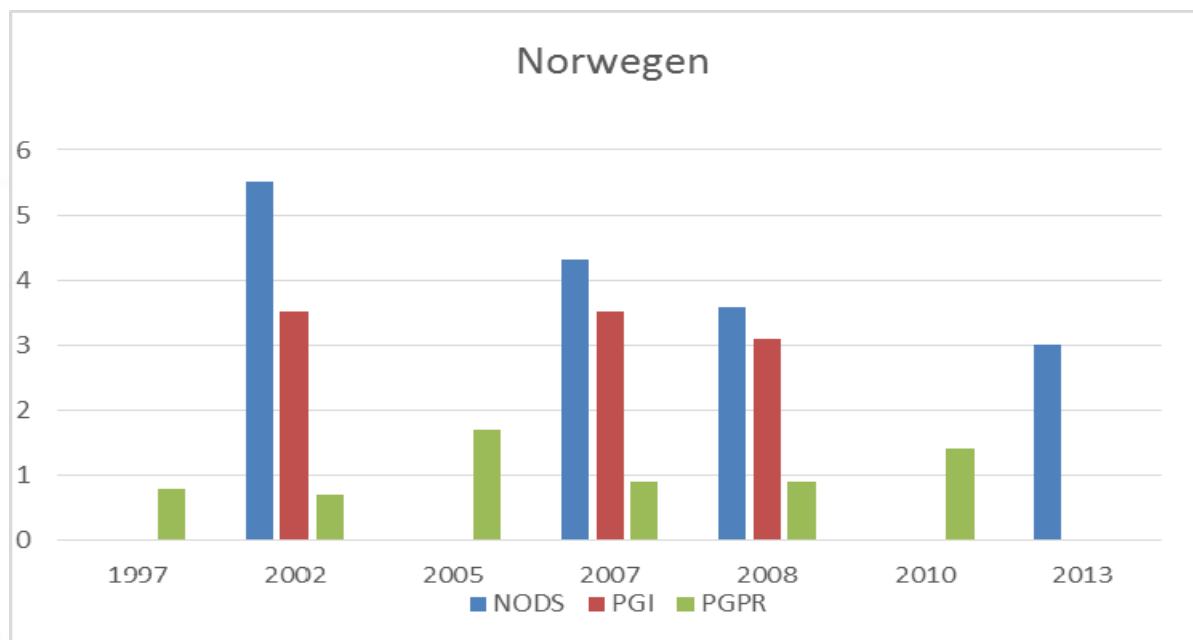
# Messproblem: der Zeitstrahl

- Etwa die Hälfte der Personen, die irgendwann in ihrem Leben ein pathologisches Spielverhalten gezeigt haben, haben im letzten Jahr gar nicht oder an weniger als 10 Spieltagen gespielt (PAGE Studie): natürliche Remission in der Regel ohne formelle Hilfe (80 %)
- Entwicklung von einem problematischen zu einem pathologischen Spielverhalten findet in der Mehrzahl der Fälle nicht statt: Persönliche Vulnerabilität ist entscheidend
- In der Regel dauert es fünf bis zehn Jahre ab Spielbeginn, ehe es zu der Ausprägung eines pathologischen Spielverhaltens kommt





# Prävalenzentwicklung Norwegen



NODS: riskantes Spielen, PGI: riskantes und problematisches Spielen, PGPR (Problem Gambling Prevalence Rate) nach Williams et al.: standardisierter Index für problematisches Spielen im letzten Jahr

Quellen: Rossow, I, und M. Hansen: Gambling and gambling policy in Norway – an exceptional case. In: *Addiction*, 111, S. 593-598 und Williams, R., R. Vollberg und R. Stevens: *The Population Prevalence of Problem Gambling*, May 8 2012, S. 48.

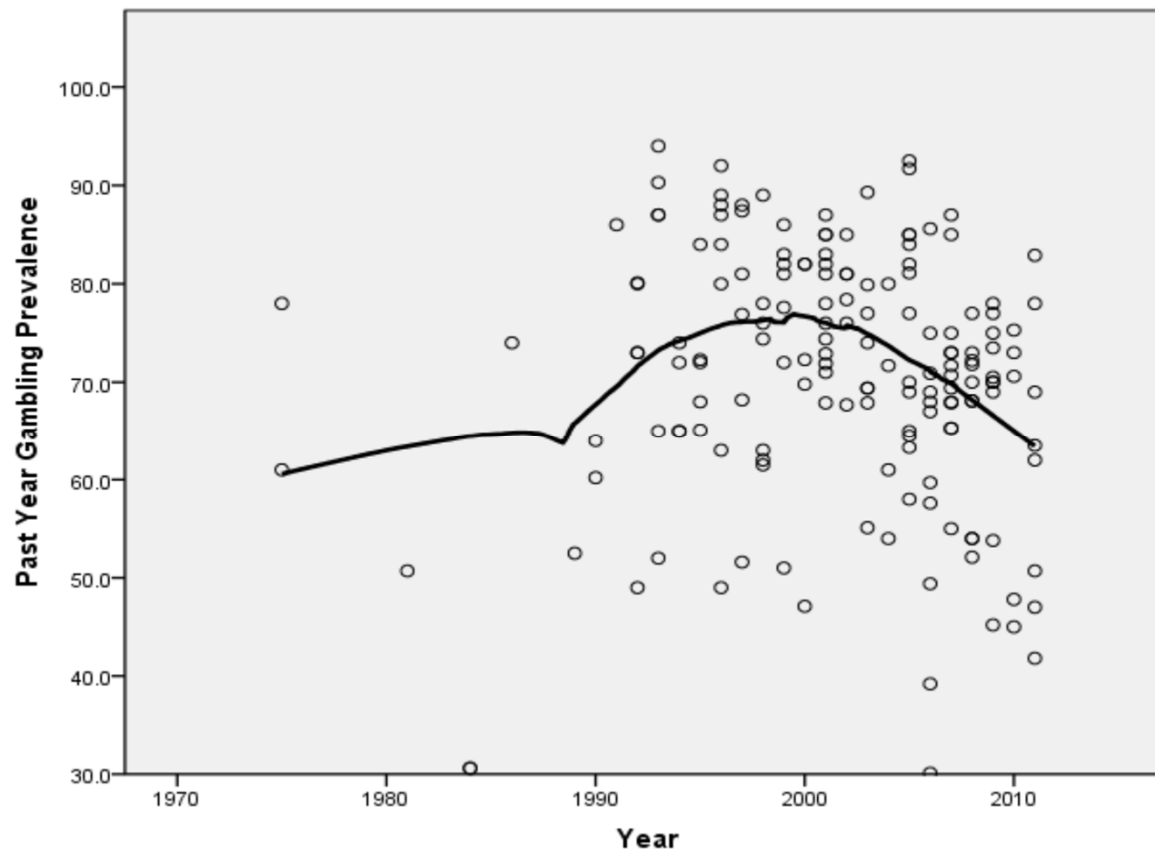
© Tilman Becker

# Wirkung



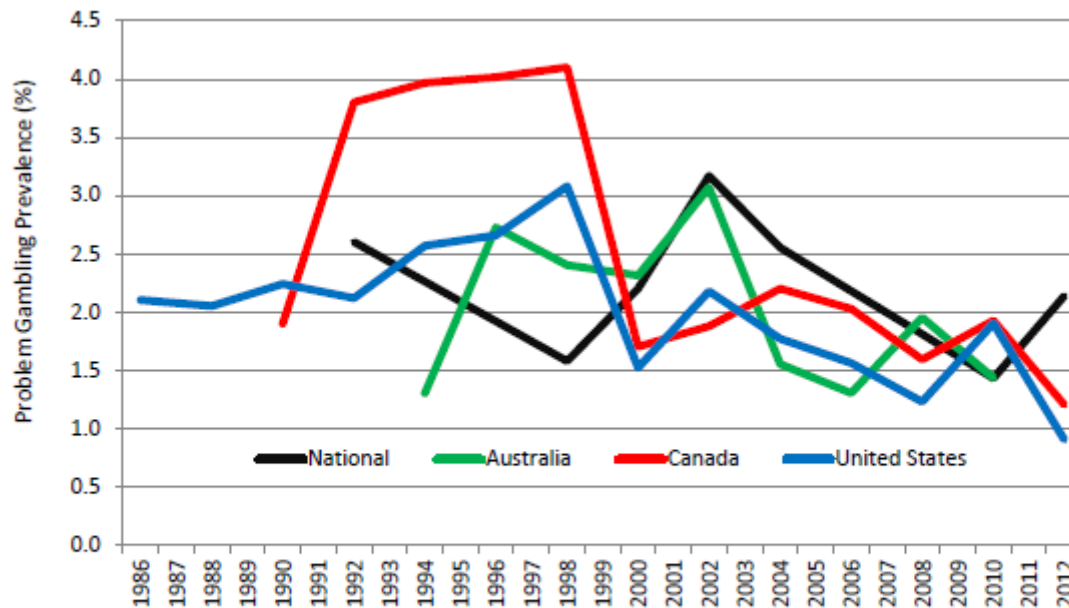
- Kurzfristige Wirkung: bei Totalverbot leichter Rückgang der Prävalenz eines pathologischen Spielverhaltens in der Bevölkerung
- Mittelfristige Wirkung: Sehr viel strengere Vorgaben für die Geldspielgeräte, die Einführung einer Spielkarte und die Reduktion der Anzahl der Geldspielgeräte auf ein Fünftel haben kaum Wirkung gezeigt

# Prävalenzraten (12-Monate) Spielteilnahme verschiedene Länder



Quelle: Williams, R., R. Vollberg und R. Stevens: The Population Prevalence of Problem Gambling, May 8 2012, S. 55

# Prävalenzraten (12-Monate) pathologisches Spielen verschiedene Länder



# Prävalenzentwicklung andere Länder



- Weltweiter Anstieg der Prävalenzraten in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren mit einer Spitze um die Jahrtausendwende
- Weltweiter Trend zu sinkenden Prävalenzraten seit Ende vorigen Jahrhunderts (Nord Amerika) und Anfang diese Jahrhunderts (Australien) und andere Länder)



# Mögliche Zusammenhänge

Es besteht möglicherweise ein Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und pathologischem Spielverhalten

-> Der Zusammenhang hängt jedoch von einer ganzen Reihe von Faktoren ab (Form der Einschränkung der Verfügbarkeit, Palette der angebotenen Spielformen, Umfang und Zugriffsnähe des Angebots.....),

Adaptionsthese: steigt die Verfügbarkeit, steigt zunächst die Prävalenz eines pathologischen Spielverhaltens an, um dann wieder auf das ursprüngliche Niveau oder sogar darunter zu fallen

Kointegrationshypothese: Verfügbarkeit und pathologisches Spielverhalten sind miteinander verwoben und haben gleiche gesellschaftliche Ursachen (Zeitgeist)



# Mindestabstandsregel

Hat praktisch als baurechtliche Veränderungssperre gewirkt

Suchtpräventive Begründung: „Abkühlen“, „nächste Spielstätte nicht sehen“, ist vorgeschoben

Der Besuch mehrerer Spielstätten nacheinander sehr selten auch bei pathologischen Spielern

In der Regel legen die Besucher zum Besuch ihrer Spielstätte mehrere Kilometer zurück und sind auch dazu bereit

Eine Mindestabstandsregel mit einem Mindestabstand von 500 Metern als suchtpräventive Maßnahme für sich gesehen völlig wirkungslos

# Verbot der Mehrfachkonzessionen



Bereits in dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag vorgesehen  
Umsetzung des „politischen Willens“ ausgedrückt in der  
Spielverordnung aber höchstrichterliche Umgehung

Verringerung der Automaten an einem Standort

Greift in die Planung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten ein:  
Vergnügungsstättenkonzept mit einer Mehrfachspielhalle im  
Gewerbegebiet kaum mehr möglich

Verbot der Mehrfachkonzessionen für sich genommen  
kontraproduktiv



# Auswirkungen



Zwei mögliche extreme Szenarien:

- Duldungsszenario
- Vollzugsszenario



# Duldungsszenario

Die Grenze zwischen erlaubt, geduldet und verboten wird weiter aufgelöst

Spielern ist bereits jetzt der Unterschied kaum zu vermitteln

Duldung wäre Fortschreibung des status quo mit negativen Konsequenzen für das Rechtsbewusstsein, die Kontrolle und Überwachung durch Behörden

Erhebliche gesellschaftliche Kosten mit negativen gesellschaftlichen Nutzen

Kanalisation weg vom legalen Spiel hin zu dem illegalen Spiel



# Vollzugsszenario

Erst „Überfüllungseffekte“ führen zu merklichen Auswirkungen auf die Nachfrage, insbesondere der „Freizeitspieler“

Entscheidend ist die derzeitige Auslastung von Spielhallen

Kurzfristig ist mit einem Ausweichen auf Spielbanken und insbesondere Gaststätten zu rechnen: suchtpreventiv nicht von Vorteil

Mittelfristig ist mit einer zunehmenden Substitution durch Casinospiele im Internet zu rechnen: suchtpreventiv fraglich

Langfristig führt das Verbot der Mehrfachkonzessionen zu einem über den Raum gleichmäßiger verteilten Angebot: suchtpreventiv eindeutig nachteilig

# Umsetzung Mindestabstandsregel und Verbot Mehrfachkonzessionen



- Nur bei einer ganz erheblichen Einschränkung der Verfügbarkeit wäre eine Verringerung eines pathologischen Spielverhaltens in der Bevölkerung denkbar
  - Rechtlich angreifbar: Losverfahren versus Kriterienkatalog, Härtefallregelung oder nicht
- > Duldungsszenario nicht unwahrscheinlich



# Räumliche Ansiedlung steuern

Beitrag des Verbots der Mehrfachkonzessionen und der Mindestabstandsregel zu den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags vermutlich im Ergebnis negativ

Verbot der Mehrfachkonzessionen und Mindestabstandsregel keine geeigneten Instrumente um die räumliche Ansiedlung zu steuern

Als nächstes: Maßnahmen notwendig, um Ansiedlung von Sportwettgeschäften (Tradingshops....) zu steuern

Andere Optionen zur Verringerung der räumlichen Verfügbarkeit (Sperrzeiten, Sperrdatei, Spielerkarte) wären aus Gründen der Suchtprävention (da effizienter und gezielter) vorzuziehen

Baurecht: Spielhallen gehören in Kerngebiete

Suchtprävention: Spielhallen gehören nicht in Kerngebiete

# Handlungsbedarf



- Glücksspielrechtliche Erlaubnis hat als baurechtliche Veränderungssperre gewirkt
- Änderungen des Baurechts zum 20.09.2013 haben es für die Kommunen vereinfacht, die Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu steuern.
- Wenn eine baurechtliche Steuerung immer noch schwierig ist, wären baurechtliche Anpassungen notwendig
- Trading Down und Vergnügungsstättensatzungen bieten die Grundlage für eine baurechtliche Steuerung
- Ansiedlung von Spielhallen in Gebieten mit Personen mit Risikofaktoren wäre zu begrenzen

# Vernünftige Regulierung



Baurechtliche Belange (Trading Down) sollten mit baurechtlichen Mitteln und  
glücksspielrechtliche Belange (Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention) mit glücksspielrechtlichen Mitteln geregelt werden.



• **Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit**