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

Prof. Dr. Tilman Becker
Forschungsstelle Glückspiel
Universität Hohenheim

© Tilman Becker

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 nicht-regulierten Markt.
- Verbraucher wissen nicht mehr, was legal ist und was nicht.
- Gerichte kritisieren das Vergabefahren für Sportwettkonzessionen
- Das Glücksspielkollegium als oberstes Aufsichtsorgan wird vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof und dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Frage gestellt.

-> Es besteht dringender politischer Handlungsbedarf.

© Tilman Becker

Vorschlag Hessen

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

© Tilman Becker

Beschluss der MPK Ende Oktober 2016

- Aufhebung der Begrenzung der Anzahl der Konzessionen (Beschluss MP nach §4a (3) GlüStV)

-> Prüfaufträge an die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden

© Tilman Becker

Beschluss der MPK Anfang Dezember 2016

- Zuständigkeit für Konzessionserteilung und -abgabe bei Sportwetten wandert von Hessen nach Nordrhein-Westfalen
- Gemeinsame Geschäftsstelle des Glücksspiel-Kollegiums und spielformenübergreifende Sperrdatei wandert von Hessen nach Sachsen-Anhalt

© Tilman Becker

Prüfauftrag zu Jugend- und Spielerschutz

-> Vereinfachung der Identifizierung und Authentifizierung der Spieler im Internet

-> Ersatz des monatlichen Einsatzlimits im Internet von 1.000 EUR durch ein Verlustlimit von 1.000 EUR

© Tilman Becker

Handlungsbedarf bei dem Jugend- und Spielerschutz

- Verknüpfung mit Hilfesystem könnte verbessert werden (z.B. Selbsttest BZgA, Weitergabe und Datenerhebung)
- Sperrdatei wäre in allen Bundesländern und spielformenübergreifend (bei Spielen mit hohem Suchtgefährdungspotential) zu etablieren
- wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte und deren Umsetzung wäre für die Spielformen mit einem hohen Suchtgefährdungspotential (Sportwetten, Casinospiele, Automatenspiel) vorzusehen

© Tilman Becker

Prüfauftrag zu Spielersperre

-> die Nutzung der bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen

- seit zwei Jahren gibt es ein spielhallenbezogenes Sperrsystem in Hessen (OASIS)
- Rheinland-Pfalz plant, sich an das hessische Sperrsystem für Spielhallen anzuschließen
- Baden-Württemberg diskutiert einen Anschluss an das hessische Sperrsystem für Spielhallen
- Sachsen-Anhalt (Hessen) führt die spielformenübergreifende Sperrdatei für Spielbanken, Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential

© Tilman Becker

Prüfauftrag zu Glücksspielkommission

-> wie Vollzug gegenüber illegalen Online-Glücksspielangeboten (Lotterieangeboten, Sportwettangeboten, Online-Casinoangeboten) kurz- und mittelfristig nachhaltig verbessert werden kann

-> und inwieweit perspektivisch die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zur weiteren Stärkung des Vollzugs in diesen Bereichen beitragen kann

© Tilman Becker

Prüfauftrag zu Online-Casinospiele

-> aktuelle tatsächliche Entwicklung im Bereich von Online-Casinoangeboten zu analysieren und unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern zu prüfen, welche regulatorischen Maßnahmen dazu beitragen könnten, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages in diesem Bereich besser zu erreichen.

© Tilman Becker

Regulierung Lotterien

- das gemeinwohlorientierte Modell der staatlichen und durch gemeinnützige Organisationen durchgeführten Lotterien hat sich seit Jahrzehnten bzw. Jahrhunderten bewährt
- Monopol legitimiert sich mit den soziokulturellen Präferenzen unserer Gesellschaft (und nicht mit ökonomischen Effizienzüberlegungen)

© Tilman Becker

Problem mit illegalen Lotterien

- es werden hier Mittel, die für das Gemeinwohl bestimmt sind, von privaten Anbietern vereinnahmt
- um das illegale Angebot von Zweitlotterien zu unterbinden, wären strafrechtliche und steuerrechtliche Anpassungen vorzunehmen
- Erosion des Rechtsbewußtseins (Lottohelden wird zu „Zweitlotterie“)

© Tilman Becker

Regulierung der Sportwetten

- Identifizierung und Authentifizierung (Schufa Q-bit, 1-Cent-Überweisung) bereits vereinfacht
- bankkontengebundenes Spielerkonto
- ein Spieler ein Konto
- Bewertung Betrugs-, Manipulations- und Suchtgefahr der angebotenen Wetten und Zulassung dementsprechender Angebote
- Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Werbung

© Tilman Becker

Regulierung der Sportwetten

-> Wer definiert die zulässigen Wettangebote?

-> Wer überprüft die Wettangebote?

-> Wer überprüft die Anbieter (Geldwäsche, Abgaben etc.)

-> Wer überwacht die Werbung?

-> Wer sorgt für Integrität des Sports?

= > Glücksspielkommission

© Tilman Becker

Konzessionsvergabe bei Sportwetten

mit dem notwendigen Sachverstand wäre eine Konzessionsvergabe ohne Probleme möglich:

- Alle Anbieter von Sportwetten bieten auch unerlaubte Online-Casinospiele an
- Verpflichtungserklärung des Bewerbers, weder selbst noch durch verbundene Unternehmen unerlaubtes Glücksspiel in Deutschland zu veranstalten oder zu vermitteln (§ 4b Abs. 2 Nr. 6 GlüStV 2012)

und Kontrolle durch

= > Glücksspielkommission und Mitbewerber

© Tilman Becker

Regulierung des Automatenspiels

- 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**
- Glücksspielaufsicht setzt auch hier nicht den Glücksspielstaatsvertrag um

= > Glücksspielkommission

© Tilman Becker

Regulierung des Automatenspiels

- Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen gilt nur für Spielhallen und nicht für Gaststätten

-> Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen basiert auf städteplanerischen Zielen

- Einführung einer Sperrdatei für das Automatenspiel in Gaststätten kaum möglich

-> Handlungsbedarf um eine kohärente Regulierung zu erreichen

-> baurechtliche Belange sollten mit den Mitteln des Baurechts geregelt werden (Trading-Down Effekt) und glücksspielrechtliche Belange mit dem Glücksspielrecht

© Tilman Becker

Auswirkungen von Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen

Zwei mögliche extreme Szenarien:

- Duldungsszenario
- Vollzugsszenario

© Tilman Becker

Duldungsszenario

Die Grenze zwischen erlaubt, geduldet und verboten wird weiter aufgeweicht

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

-> Kanalisierung weg vom legalen Spiel hin zu dem illegalen Spiel

© Tilman Becker

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: suchtpräventiv nicht von Vorteil
- Mittelfristig ist mit einer zunehmenden Substitution durch Casinospiele im Internet zu rechnen: suchtpräventiv fraglich
- Nur bei einer ganz erheblichen Einschränkung der räumlichen Verfügbarkeit (zumindest 5 Kilometer Mindestabstand) wäre eine Verringerung eines pathologischen Spielverhaltens in der Bevölkerung wahrscheinlich

© Tilman Becker

Umsetzung Mindestabstandsregel und Verbot Mehrfachkonzessionen

-> Rechtlich angreifbar: Losverfahren versus Kriterienkatalog, Härtefallregelung oder nicht

-> Förderungsprogramm für Rechtsanwälte, Verwaltungsrichter, Gaststätten etc.

-> Duldungsszenario nicht unwahrscheinlich

© Tilman Becker

Verfügbarkeit 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

© Tilman Becker

Widersprüchliche Regelungen

Baurecht: Spielhallen gehören in Kerngebiete

Glücksspielrecht: Verringerung der Verfügbarkeit von Spielhallen

-> Baurechtliche Anpassungen notwendig

Es fehlt sowohl in der Politik als auch bei der Glücksspielaufsicht eine umfassende Expertise

= > Glücksspielkommission

© Tilman Becker

Vernünftige Regulierung

Baurechtliche Belange (Trading Down) sollten mit baurechtlichen Mitteln und

glücksspielrechtliche Belange (Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention) mit glücksspielrechtlichen Mitteln

geregelt werden.

© Tilman Becker

Neue Herausforderung: Binary Options

Wetten auf Börsenkurse:

- Ende September 2016 eröffnete 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?

-> Verbraucherzentrale warnt vor Betrug: Verbraucher melden sich zunehmend bei den Verbraucherzentralen

© Tilman Becker

Neu glücksspielrechtliche Herausforderung: Binary Options?

- Glücksspielrechtliche Bewertung: ????

-> Glücksspielrechtliche Auseinandersetzung dauert vermutlich Jahre wenn nicht Jahrzehnte

- Ökonomische Bewertung: möglicherweise ein erfolgreiches Geschäftsmodell
- Wenn Spielhallen tatsächlich geschlossen werden sollten, Nutzung der Räumlichkeiten durch Sportwettgeschäfte und Trading Shops

-> Ansiedlung baurechtlich regeln: Trading Down

© Tilman Becker

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: Schulung der Mitarbeiter, Identifizierung und Authentifizierung, Sperrdatei, Mindestabstandsregel).

© Tilman Becker

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 Automatenspiel (Spielbanken, Spielhallen, Gaststätten, Internet) ohne A,B,C,D Automaten kaum vorstellbar

-> konsistenter Jugend- und Spielerschutz beim Automatenspiel

-> erst Schaffung einer Aufsichtsbehörde für das Internet-Spiel (Glücksspielkommission)

-> dann erst über eine Zulassung von Online-Casinospielen weiter nachdenken

© Tilman Becker

Zusammenfassung Handlungsbedarf

- Straf- und steuerrechtliches Vorgehen gegen illegale Lotterieangebote überprüfen
- Glücksspielrechtliche Vorgaben für Anbieter von Sportwetten durchsetzen (Jugend- und Spielerschutz)
- Keine stillschweigende Duldung von illegalen Online-Casinoangeboten der (legalen) Anbieter von Sportwetten
- baurechtliche Änderungen (vereinfachtes Verfahren) überprüfen und gegebenenfalls verbessern (Vergnügungsstättensatzung)
- Einschränkung der Verfügbarkeit sinnvoll regeln
- Technische Merkmale im Automatenspiel definieren und überprüfen

© Tilman Becker

Interessen und Werte bestimmen die Regulierung

es fehlt an praktischer Vernunft

© Tilman Becker

Anstalt öffentlichen Rechts

Ohne eine **Glücksspielkommission** nach dem Vorbild dieser Institution in anderen Ländern Europas, wie Belgien, Dänemark, Frankreich oder Italien, **ist insbesondere in einem föderalen System eine vernünftige Gesetzgebung und ein wirksamer Vollzug nicht möglich**

© Tilman Becker

© Tilman Becker