

## **DVTM: Konstruktive Kurzbewertung des Entwurfs des 4. „Glücksspiel-Staatsvertrages“**

Der vorliegende Entwurf des 4. „Glücksspieländerungs-Staatsvertrag“ ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung. Es ist zu begrüßen, dass die Länder sich darauf einigen konnten, den Vertriebsweg Internet nicht nur für Sportwetten, sondern auch für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker sowie Online-Casinospiele zu öffnen. Die bisherige Verbotspolitik erwies sich als ineffektiv und nicht durchsetzbar. Damit sich dies nicht wiederholt, müssen nun gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche sich in der Praxis als tauglich und zukunftsfähig erweisen. Nur wenn deutsche Spieler auch bei in Deutschland lizenzierten Anbietern spielen, können die gesetzgeberischen Ziele der Länder erreicht werden. Das oberste Ziel der „Glücksspiel-Regulierung“ ist eine Optimierung der Kanalisierung, wie es z.B. Dänemark mit ca. 90% gut gelungen ist. Zentral für den Erfolg der Neuregulierung wird deshalb sein, dass das richtige Maß zwischen hinreichend attraktiven Angeboten einerseits und der Gewährleistung wichtiger Belange des Jugend-, Spieler und Datenschutzes andererseits, als Basis für eine erforderliche Suchtprävention und Suchthilfe gefunden wird.

Der Staatsvertrag soll auf unbestimmte Zeit geschlossen werden, jedenfalls vor dem 31.12.2028 soll kein Bundesland kündigen können. Umso wichtiger ist es, dass ein Regulierungsrahmen geschaffen wird, der für zukünftige Entwicklungen ebenso Handlungsspielräume belässt wie für die Umsetzung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse. Der aktuelle Entwurf gewährleistet dies nicht und belässt viel zu wenig Handlungsspielraum bei der neu zu errichtenden „gemeinsamen Glücksspielbehörde“ der Länder (AÖR):

- Nach dem Entwurf sind mit Ausnahme der explizit geregelten Glücksspiele alle sonstigen Glücksspiele im Internet verboten. Dabei kann kein Mensch wissen, welche Spielformen in der Zukunft nachgefragt sein werden. Ohne Not verschließt das Gesetz jede Möglichkeit, in diesen zukünftigen Bereichen den natürlichen Spieltrieb auf in Deutschland lizenzierte Angebote zu kanalisieren. Deshalb muss hierfür eine Öffnungsklausel für die AÖR integriert werden.
- Der Entwurf sieht zahlreiche Detailregelungen zur Spielgestaltung von Sportwetten, virtuellen Automatenspiele und Online-Poker vor. Auch insoweit wird ohne Not der AÖR die Möglichkeit genommen, flexibel auf Innovationen und Marktentwicklungen zu reagieren. Es ist deshalb dringend geboten, den Detaillierungsgrad sämtlicher zwingender Vorgaben, hinsichtlich der Einsatzgrenzen und Ausgestaltung des Angebots, zu verringern und stattdessen Öffnungsklausel zu integrieren, so dass die zuständige Anstalt mittels Verordnung alles Nähere regeln und gegebenenfalls nachträglich anpassen kann. Ein gutes Beispiel hierfür bildet die Bundesnetzagentur (BNetzA) im Telekommunikationsbereich. Zuletzt wurde diese Vorgehensweise erfolgreich bei der Vergabe der 5G Lizenzen umgesetzt.
- Nicht nur die inhaltlichen Vorgaben bezüglich der erlaubten Glücksspiele sind zu unflexibel. Auch der Umfang der vorgeschriebenen Datenüberwachung schießt weit über das Ziel hinaus. Die zeitgleiche Etablierung und Überwachung mittels Limit-, Aktivitäts- sowie neuer Sperrdatei ist nicht nur unverhältnismäßig, sondern verstößt gegen das Gebot zur Datenminimierung. Hinzu wird es Herausforderungen bei der Einhaltung der DSGVO geben. Auch hier sollte das Nähere die zuständige Anstalt mittels Verordnung regeln können. Denkbar wäre etwa, dass Kontrollmaßnahmen nicht als permanente Vollkontrolle, sondern stichprobenweise vorgenommen werden kann.

Gleiches gilt für vorgesehene sonstige Einschränkungen, etwa hinsichtlich zulässiger Werbung, des Verbots bestimmter Begriffe, z.B. „Casino“ für virtuelle Automaten Spiele, sowie der Reglementierung unentgeltlicher Angebote. Eine fixe Sperrzeit für Glücksspielwerbung im Internet scheitert bereits an der Funktionalität sozialer Medien. Die vorgesehenen Vorgaben zur Affiliate- und „Sportwetten-Werbung“ bei Live-Tickern sind zu weitreichend und hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit nicht belegt. Gleiches gilt für geplante medienbezogene Werbeverbote für Rundfunk und Internet sowie inhaltliche Ausgestaltungsbeschränkungen der Werbung. Eine Bewerbung legaler Angebote kann nur über reichweiten- und aufmerksamkeitsstarke Medien der Kanalisierung von Spielern in einen regulierten und geschützten Markt dienen. Zudem werden nur durch funktionsgerechte, auch anreizende Werbung, Wettbewerbsbeiträge anderer, nicht regulierter Angebote ausgeschaltet und Spieler effektiv auf kontrollierte Angebote geleitet.

- Hinsichtlich der Bekämpfung unerlaubter Glücksspiele spielt „Financial Blocking“ eine flankierende Rolle. Hier sieht der Entwurf vor, dass Zahlungsdienstleister unmittelbar in Anspruch genommen werden können, ohne dass es einer vorherigen Inanspruchnahme der Anbieter bedarf. In ordnungsrechtlicher Hinsicht besteht jedoch eine gestufte Verantwortlichkeit zwischen Anbieter von unerlaubten Glücksspielen und den Zahlungsdienstleistern. Es erscheint verfassungsrechtlich problematisch, dieses Stufenverhältnis gesetzlich zu umgehen. Vor allem aber wird ein Vorgehen gegen Zahlungsdienstleister nur selten erforderlich sein, wenn die Kanalisierung auf in Deutschland lizenzierte Anbieter in der Praxis gelingt.
- Bisher wurden keine Steuerregelungen getroffen. Für das Ziel, das bestehende Marktangebot in einen regulierten Bereich zu überführen, ist es jedoch von höchster Wichtigkeit, dass neben einem sachgerechten und zukunfts-offenen Regulierungsrahmen auch eine sinnvolle „Steuer-Regelung“ getroffen wird. Ziel sollte eine möglichst einheitliche Besteuerung sein. Übernommen werden könnte der Ansatz Schleswig-Holsteins mit einem Satz von 15 Prozent auf den Bruttospielertrag.

Die aktuelle Fassung zeigt eines deutlich auf: Im Ringen der Länder um eine Neuregulierung konnte eine Einigung offenbar nur dadurch erzielt werden, indem alle möglichen Instrumente zur Kontrolle des „Internet-Glücksspiels“ in den Gesetzestext hineinformuliert wurden. Dies mag psychologisch verständlich sein, wenn man bedenkt, was für einen regulatorischen Schritt es bedeutet, das traditionell verbotene „Internet-Glücksspiel“ nunmehr auch formal zu legalisieren. Jedoch ist Angst bei einem Paradigmenwechsel selten ein guter Ratgeber. Die Länder sollten deshalb Vertrauen haben, dass die von ihnen zu errichtende AÖR die erforderlichen Maßnahmen – durchaus nach dem Vorbild der Entwurfsfassung – treffen wird! Die Handlungsmacht bleibt auch so ganz beim Staat. Aber ohne Handlungsspielräume wird die Zukunft für eine sachgerechte „Glücksspiel-Regulierung“ schon heute verbaut.

**Autoren:**

Renatus Zilles, Vorstandsvorsitzender des DVTM

Dr. Andreas Blaue, Vorstand im DVTM