



Universität Hamburg

DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

Universität Hamburg
Von-Melle-Park 5 · 20146 Hamburg

Staatskanzlei des Landes
Nordrhein-Westfalen

Elektronisch per E-Mail

Dr. Ingo Fiedler

Universität Hamburg
Fakultät für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften
Fachbereich Sozialökonomie
Arbeitsbereich Glücksspielforschung
Von-Melle-Park 5
20146 Hamburg

+49 (0)40-42838-6454

ingo.fiedler@uni-hamburg.de

05.02.2020

Stellungnahme zum Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags (GlüNeuRStV)

Die im GlüNeuRStV vorgesehenen Änderungen der Regulierung des Glücksspielmarktes sind im Wesentlichen zu begrüßen. Die Öffnung des Onlineglücksspielmarktes wird von weitreichenden Spielerschutzvorschriften begleitet, welche insbesondere in Form des Sperrsystems sowie der für Onlineglücksspiele spielform- und anbieterübergreifenden Einzahlungsobergrenze von 1.000€ pro Monat ein hohes Niveau des Spielerschutzes versprechen. Untermauert wird die enorme Bedeutung solcher Instrumente durch eine Analyse der von der Universität Hamburg im Rahmen der internationalen Studie E-Games (Electronic Gam(bling): Multinational Empirical Surveys) erhobenen Daten, nach der rund 68% aller Spieler, die einen Verlust von mehr als 1.000€ pro Monat bei Onlineglücksspielen erleben, einen PGSI-Score von 8 oder mehr aufweisen und damit pathologische Spieler sind. Höhere Ausgaben dieser Spielergruppe zu verhindern ist ein wesentlicher Baustein des Spielerschutzes.

Die vorgesehenen Maßnahmen des Spielerschutzes haben daher das Potential, die nachteiligen Auswirkungen der vorgesehenen Marktöffnung für den Onlinebereich stark zu begrenzen und durch die Aufnahme der terrestrischen Spiele in das spielform- und anbieterübergreifende Sperrsystem sich gesamtgesellschaftlich positiv auszuwirken. Der Spielerschutz und seine Durchsetzung stehen daher im Zentrum dieser Stellungnahme.

Damit das hohe Niveau des Spielerschutzes seine Wirkung und damit seinen gesamtgesellschaftlichen Nutzen voll entfaltet, ist eine strikte Durchsetzung der Regelungen unumgänglich. Dabei ist zu bedenken, dass die Spielerschutzvorschriften – allen voran das Sperr- und das Limitierungssystem – einen wesentlichen Teil der profitabelsten Kundschaft der Anbieter zumindest partiell ausschließen und sich damit stark nachteilig auf die Ertragsfähigkeit der Anbieter auswirken. Eine Analyse der Surveydaten deutscher Onlineglücksspieler aus dem E-Games-Projekt zeigt die Größenordnung dieses Rückgangs: Demnach wird eine Beschränkung der monatlichen Ausgaben für Onlineglücksspiele auf 1.000€ zu einem Rückgang der Anbietereinnahmen von rund 36% führen. Hinzu kommen Umsatzrückgänge durch das Sperrsystem, reduzierte Werbemöglichkeiten und Produktvorschriften wie zum Beispiel durch das Verbot gleichzeitiger Spielteilnahmen, die Reduzierung der Livewettmöglichkeiten oder die Mindestspieldauer von 5 Sekunden bei Automaten Spielen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die verschiedenen Spielerschutzvorschriften zu Umsatzrückgängen der Anbieter im Vergleich zu der aktuellen Marktsituation eines unregulierten aber nicht unterbundenen Angebots von über 50% führen werden.

Vor dem Hintergrund der starken zu erwartenden Umsatzrückgänge durch die mit einer Lizenzierung einhergehenden Spielerschutzvorschriften ist mit Nachdruck sicherzustellen, dass

1. die Anbieter von Onlineglücksspielen eine deutsche Lizenz dem Fortbestand des Status als unregulierter Anbieter vorziehen; und
2. die Spielerschutzvorschriften nicht umgangen werden.

Ad 1.

Die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer Lizenz gegenüber einem Fortbestehen als unregulierter Anbieter lässt sich im Wesentlichen durch eine wirksame Unterbindung unregulierter Angebote erreichen. Diese muss von einer Rechtsklarheit flankiert werden, die alternative Rechtsauffassungen ausschließt. Es ist daher zwingend notwendig, dass der GlüNeuRStV staats- und europarechtlich keine Angriffsflächen bietet, um etwaigen Klagewellen mit begleitendem Fortbestand eines unregulierten Angebots vorzubeugen. Es ist daher sicherzustellen, dass eine entsprechende Rechtsklarheit eindeutig gegeben ist.

Da fiskalische Interessen hinter der Abwehr der (Sucht-)Gefahren aus dem Glücksspielangebot zurückstehen und keine Rechtfertigung für einen Markteingriff darstellen, ist eine Reduzierung der Steuer- und Abgabenlast für Anbieter ein Mittel, mit dem die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer Lizenz sichergestellt werden kann. Hiervon sollte im Zweifel Gebrauch gemacht werden.

Ad 2.

Die wirtschaftlichen Nachteile der Spielerschutzvorschriften führen zu dem finanziellen Anreiz, den Spielerschutz auf legalem Wege oder gar durch illegale Aktivitäten zu umgehen. Solche Umgehungen müssen mit größtem Nachdruck unterbunden werden. Folgende Beispiele von Umgehungen sind denkbar:

- a) Spieler, die gesperrt sind oder deren Einsatzlimit erreicht wurde, könnten in ein unreguliertes Angebot (aus dem Ausland) überführt werden. §4a GlüNeuRStV untersagt lizenzierten Anbietern und verbundenen Unternehmen die Veranstaltung oder Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und begrenzt damit das Risiko einer Überführung von Spielern in ein unreguliertes Angebot. Es ist daher wesentlich, dass dieses Verbot tatsächlich umgesetzt wird. Dies könnte jedoch beispielsweise durch den Einsatz von Strohmännern und komplexen Firmenkonstrukten erschwert werden. Problematischer ist jedoch, wenn verbundene Unternehmen ein Angebot an Glücksspielen im Ausland unterhalten, das sich zwar nicht explizit an den deutschen Markt richtet, aber dennoch Spieler aus Deutschland akzeptiert. Dies würde eine Überführung deutscher Spieler in ein unreguliertes Angebot leicht ermöglichen. Es ist daher anzuraten, die Vorschrift aus §4a GlüNeuRStV dahingehend zu erweitern, dass verbundene Unternehmen keine in Deutschland lebenden Spieler akzeptieren dürfen. Die Einhaltung dieser Regel ist regelmäßig durch Testkäufe seitens der Glücksspielaufsicht zu überprüfen.

Selbst wenn ein Überführen von deutschen Spielern zu verbundenen Unternehmen im Ausland wirksam unterbunden werden kann, so besteht weiterhin der Anreiz, die Daten von Spielern, die gesperrt sind oder deren Limit erreicht wurde, „unter dem Tisch“ an Drittanbieter aus dem Ausland zu verkaufen, die anhand dieser Daten die entsprechenden Spieler kontaktieren und umwerben. Es ist sicherzustellen, dass ein solcher Verkauf mit dem Lizenzentzug sowie einer hohen Geldbuße geahndet wird. Ob ein Verkauf tatsächlich stattfindet, sollte durch Testkäufe seitens der Glücksspielaufsicht regelmäßig überprüft werden.¹

¹ Wenn ein Testkäufer mit einer einmalig nur für die Registrierung bei einem Glücksspielanbieter verwendeten E-Mail-Adresse sein Einsatzlimit bei einem Anbieter erreicht hat und daraufhin von einem anderen Anbieter kontaktiert wird, der auf keinem anderen Wege Zugang zu der E-Mail-Adresse des Testspielers hätte erhalten können, so ist dies ein sehr starkes Indiz auf solch eine Datenweitergabe und sollte zu entsprechenden Ermittlungen führen.

- b) Es ist davon auszugehen, dass vereinzelt Spieler, die ihr Einsatzlimit erreicht haben, Spielerkonten mit den Daten von Freunden oder Familienmitgliedern aufsetzen oder bestehende Spielerkonten von Bekannten nutzen, um über diese weiterzuspielen. Solch ein Verhalten ist vermutlich nie vollständig auszuschließen, doch sollten die Anbieter dazu verpflichtet werden, dieses durch geeignete Maßnahmen so stark wie möglich einzuschränken. Zumindest sollten sie verpflichtet werden, bei Bekanntwerden einer derartigen Vorgehensweise die betreffenden Spielerkonten zu sperren und bereits im Vorfeld das Verbot von Kontenfremdnutzung sowie die Folge der Kontensperrung eindeutig an ihre Kundschaft zu kommunizieren.
- c) Spieler, die ihr Einsatzlimit erreicht haben, werden in das terrestrische Angebot des Anbieters (Wettannahmestelle oder Spielhalle) überführt, wo die Einsatzobergrenze nicht greift. Da im terrestrischen Bereich die Auszahlungsquoten aufgrund einer anderen Kostenstruktur niedriger sind, sind hier für den Spieler sogar erhöhte Verluste zu erwarten. Diesem Risiko kann begegnet werden, indem auch terrestrische Spielformen in das Einsatzlimit einbezogen werden, unter Umständen verknüpft mit der Möglichkeit zu einer höheren Grenze, wenn ein entsprechender Vermögensnachweis erbracht werden kann. Im Falle der Einführung solch eines Vermögensnachweises zur Erhöhung der Einsatzobergrenze sollte diese nicht höher als auf 1% des Nettovermögens gesetzt werden dürfen.
- d) Bei nur geringen Bußgeldern für Verstöße gegen Spielerschutzvorschriften könnte es wirtschaftlich vorteilhaft sein, diese Verstöße unter bewusster Inkaufnahme der auf einem niedrigen Niveau gehaltenen Sanktionen zu begehen. Es ist daher sicherzustellen, dass Verstöße gegen die Spielerschutzauflagen mit hohen Bußgeldern versehen werden und bei gravierenden oder wiederholten Verstößen die Lizenz entzogen wird.
- e) §6c (1) GlüNeuRStV sieht für die Glücksspielbehörde die Möglichkeit vor, in der Erlaubniserteilung für einen Anbieter einen abweichenden Betrag für die Einzahlungslimitierung festzulegen. Diese Kompetenz setzt die Glücksspielbehörde einem Druck der Anbieter aus, deren Einzahlungslimitierung für ihre Lizenz anzuheben und damit die Wirkung des Spielerschutzes auszuhebeln. Diese Kompetenz sollte daher entweder nicht erteilt werden oder aber auf das Maximum von 1.000€ pro Monat begrenzt sein, so dass ausschließlich niedrigere aber keine höheren Limitierungen festgelegt werden können.
- f) Lobbyanstrengungen der Anbieter könnten den Gesetzgeber dazu veranlassen, den Spielerschutz zu entschärfen, zum Beispiel durch eine Höhersetzung der Einzahlungsobergrenze – entweder im GlüNeuRStV oder bei einer künftigen Novellierung. Solchen Lobbyanstrengungen ist grundsätzlich nicht nachzugeben.

Diese Liste mit möglichen Umgehungen der Spielerschutzvorschriften ist nur beispielhaft zu sehen. Es ist sehr wahrscheinlich, dass sich in der Praxis noch weitere Umgehungen zeigen werden. Daher ist es unerlässlich, die zu schaffende Glücksspielbehörde mit der Aufgabe und Kompetenz auszustatten, auf etwaige Umgehungen des Spielerschutzes zu reagieren, illegale Umgehungen zu ahnden und legale „Optimierungen“ der Anbieter, die den Spielerschutzvorschriften zuwiderlaufen, so weit wie möglich zu unterbinden. Diese Kompetenzen sollten klar formuliert werden und der Behörde ein schnelles und unkompliziertes Agieren ermöglichen.

Weitere Anmerkungen

- Es ist zu erwarten, dass die auf das Angebot von klassischen Tischspielen beschränkten Online-Casinospiele eine wirtschaftlich zu vernachlässigende Sonderrolle einnehmen werden, während der Bereich der virtuellen Automatenspiele weitestgehend den Online-Casinospielen in anderen Ländern entsprechen wird. Diese Trennung ist künstlich und nur sinnvoll, wenn sie staats- oder europarechtlich notwendig ist. Andernfalls sollte diese künstliche Trennung aufgehoben werden.
- Die Definition eines Online-Casinospiels in §3 (1a) GlüNeuRStV basiert auf dem Begriff des Bankhalterspiels, der wiederum nur in §22a (2) GlüNeuRStV mit Beispielen unterlegt aber

nicht definiert wird. Eine eindeutige Definition des Begriffs „Bankhalterspiel“ ist im Sinne der Rechtsklarheit anzuraten.

- §6j GlüNeuRStV regelt das Angebot von Spielgeldspielen durch Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen. Insbesondere zum Schutz Minderjähriger ist anzuraten diese Regelungen soweit wie möglich auch auf reine Spielgeldanbieter auszudehnen, die keine öffentlichen Glücksspiele („Echtgeldspiele“) anbieten. Alternativ könnten die Angebote reiner Spielgeldanbieter als Werbung für öffentliche Glücksspiele definiert werden, so dass diese unter die Vorschriften der Werberichtlinie fallen.
- §6c (3) GlüNeuRStV sieht vor, dass eine Heraufsetzung des Limits erst nach sieben Tagen seine Wirkung entfaltet. Dies könnte für Spieler sehr frustrierend sein und als unintendierte Nebenwirkung eine Abwanderung zur Folge haben. Eine andere unintendierte Folge könnte sein, dass Spieler im Wissen um diesen Mechanismus höhere Limits angeben, als sie sie andernfalls gewählt hätten. Es ist daher anzuraten, die Wirksamkeit zumindest für die erstmalige Heraufsetzung des Limits auf 24 Stunden oder zumindest 48 Stunden zu verkürzen.
- Artikel 2 §5 (2) GlüNeuRStV sollte ergänzt werden um die Beobachtung der Entwicklungen glücksspielähnlicher Produkte und Märkte. Hierdurch können Konvergenztendenzen mit Glücksspielen zum Beispiel in Form von Lootboxen, Pay-to-Win Gaming oder dem Handel mit binären Optionen frühzeitig erkannt und adäquate Reaktionen erarbeitet werden.
- §11 GlüNeuRStV sollte im Lichte aller Ziele aus §1 GlüNeuRStV weiter gefasst werden und lediglich als „Forschung“ betitelt werden. Im Text sollte das Wort „Suchtgefahren“ durch „Gefahren“ ersetzt werden. Weiterhin sollte entweder §11 GlüNeuRStV oder Artikel 2 §5 (3) GlüNeuRStV um die Höhe der Forschungsförderung ergänzt werden. Diese sollte 0,4% der Staatseinnahmen mit Glücksspielen aus dem jeweils vorvergangenen Jahr betragen. Diese Änderungen stellen sicher, dass unabhängige und wissenschaftlich hochwertige Forschung zu allen gleichrangigen Zielen des Glücksspielstaatsvertrages durchgeführt wird.

Im Namen des Arbeitsbereichs Glücksspielforschung der Universität Hamburg



Dr. Ingo Fiedler