Beiträge zum
Glücksspielwesen

Regulierung – Wissenschaft – Prävention – Recht

Aus den Augen, aus dem Sinn?
- Von Uwe Proll

Wirksamer Spielerschutz durch Stärkung des legalen Angebots
- Von Georg Stecker

Rede des Ministers Michael Stübgen (CDU) auf dem 7. Bundeskongress zum Glücksspielwesen
- Von Michael Stübgen

Quo vadis, Glücksspielregulierung?
- Von Staatssekretärin Nicole Steingaß

Qualität als Eckpfeiler der Glücksspielregulierung: Anspruch und Wirklichkeit
- Von Prof. Dr. Gerhard Meyer, Universität Bremen

Schwarzmarkt als Profiteur von zu restriktiver Online-Glücksspielregulierung
- von Simon Priglinger-Simader, Entain plc.

Qualitative Glücksspielregulierung im terrestrischen Markt
- Von Andreas Engler, Forum der Automatenunternehmer e. V.

Werbung im Glücksspiel – wie gut geht das?
- Von Sven Rudolf, Redaktion BzGw

Kanalisierung als oberstes Werbeziel – Wahrheit oder Mythos?
- Von Susanne Heimerl, Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration Bayern; Andreas Schumacher, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz

„Werbung ist der Treibstoff der Kanalisierung“
- Von Dr. Andreas Blaue, lead link GmbH

Evaluation von Sozialkonzepten
- Von Dr. Henning Brand, origo GmbH

Studie des Handelsblatt Research Institute: Überbordende staatliche Restriktionen könnten Spielerschutz im Online-Glücksspiel entgegenwirken
- Von Prof. Michael Rotert, Ehrenpräsident eco Verband der Internetwirtschaft e. V.

Rolle rückwärts aus dem illegalen Glücksspielmarkt
- Von Manfred Stoffers

„Game over für den dritten Markt“
- Von Arndt Borgmann, Sachbearbeiter Glücksspiel und Angelegenheiten des Prostituiertenschutzgesetzes, Ordnungsamt Stadt Hamm

Die Automatenwirtschaft zwischen Gesetzgebung und illegaler Konkurrenz
- Von Maximilian Priem, Janik Evert und Anne-Christin Winkler

Erfolg der Glücksspielregulierung wird sich an der Kanalisierung messen
- Von Mathias Dahms, Präsident des Deutschen Sportwettenverbandes (DSWV)

Evaluation von Staatsvertrag und Spielverordnung
- Von Petra L. Guttenberger

Neue Kommentierung zum Glücksspielrecht erschienen
- Dr. Andreas Hamacher, Prof. Dr. Günter Krings und Prof. Dr. Sven-Joachim Otto im Interview

Im Fadenkreuz: Lootboxen
- Von Sven Rudolf, Redaktion BzGw

Glücksspiel in Parlamenten und Ausschüssen

WEBINAR
Gute Spielhallen erkennen
Die Zertifizierung als Vollzugshilfe
Mehr Infos auf S. 17 und auf glueckspielwesen.de

3/2022

Eine Fachreihe des Behörden Spiegel

ISSN-Nr. 2365-6476
Einzelheft 12,– Euro

Aus den Augen, aus dem Sinn?

■ **Von Uwe Proll**

„Wer abwesend ist, wird leicht vergessen", lautet der Leitspruch aller Marketingexperten und begründet ihre Existenz. Das ist die große Angst von Unternehmen vor dem Umsatzverlust durch Kundenschwund. Gleichzeitig ist dies die große Hoffnung von „der Politik", als schädliche Güter bezeichnete Produkte und Dienstleistungen möglichst zu marginalisieren. Bedeutungsrelativierung als politisches Programm – wie spannend ist das denn?

Unser nun schon 7. Bundeskongress im September in Berlin mit über 100 Teilnehmern zeigte wieder auf, wie aktuell das Thema Glücksspielregulierung ist. Auch und gerade angesichts des neuen Glücksspielstaatsvertrags, dessen letzte Neufassung nun ein Jahr in Kraft ist. Manche Marktteilnehmer hatten die Hoffnung, andere die Sorge, dass damit nun die regulativen Fragen beantwortet seien und es politisch und unternehmerisch zukünftig nur noch um Genehmigungsfragen geht?

Mitnichten. Anhand der Werberegulierung konnten die verschiedenen Aspekte gut hergeleitet werden. Den Kanalisierungsanspruch, den die Anbieter gerne formulieren, weisen die Experten aus den Innenministerien von Bayern und Rheinland-Pfalz zurück, siehe der Beitrag von Susanne Heimerl und Christian Schumacher. Es scheint im Internet gelungen zu sein. Angeführt wird, dass auf illegale Angebote aktuell weniger als 10% Marktanteil entfällt bei Sportwetten und Online-Automatenspielen und -Poker. Nun liegt das natürlich aber daran, dass man traditionell Verbotenes mit der besagten Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 erlaubt hat. Heimerl und Schumacher nennen das „Transformation des bereits vorhandenen illegalen Angebots" und deuten es politisch als Niederlage, weil man das eigentliche Motiv - Verbot des Internetspiels - nicht durchsetzen konnte. Oder aber reagierten die Chefs der Staatskanzleien auf eine Veränderung der Gesellschaft, die einen entspannteren Umgang mit dem Glücksspielphänomen entwickelte? Deuten nicht die stabilen Prävalenzzahlen der BZgA bei großen Umsatzsteigerungen eher in diese Richtung?

Betrachten wir weiter das Internet und aber nehmen die tradierte Realität zugleich in den Blick. Die terrestrischen Angebote werden stärker und stärker limitiert. Trends: Nur noch Kleinspielhallen mit 12 Geräten und keine Getränke. Als würden die Bremer eine Spielhalle aufsuchen, um den Durst zu löschen. Und wer spielt eine Stunde länger, weil es leckere kalte Cola zu kaufen gibt? Was ist denn das für Niveau von Spielerschutzargumentation? Aber zurück: In der Tat wird marktlenkend das Glücksspiel von der Spielhalle/Wettbüro ins Internet verlagert. Die Kräfteverhältnisse sind zu ungleich, da hat das Etablissement keine Chance, es wird marginalisiert. Dann ist das terrestrische Spiel aus den Augen und damit das Glücksspiel aus dem Sinn. Im Internet gibt es keine Sperrstunde, keine teuren Servicekräfte mit mindestens 12 Euro Stundenlohn, keine Miete, keine stromfressende Klimaanlage. Offline boomt das Illegale. Es wird nicht immer mit der Sperrdatei abgeglichen, unerlaubte Automaten sind zuhauf im Umlauf, die Sperrstunden werden nicht eingehalten. An Orten, die gar nicht als Spielhalle oder Wettbüro definiert sind, findet ohnehin keine Regelung Beachtung. Der einzige, der das bis zu seinem frühen Tod im Auge hatte, war Jürgen Trümper, Arbeitskreis gegen Spielsucht, der Land auf und ab die Begehungen machte und vieles aufdeckte.

Foto: BzGw/Nicole Schnittfincke

Gut ist, dass die Glücksspielbehörde wächst um auch die Aufsicht zu stärken, damit alle lizenzierten Anbieter weiß bleiben und nicht fleckig werden. Zudem soll mehr Kraft entfaltet werden, um das Illegale zu bekämpfen. Das führten bei unserem Kongress die beiden Geschäftsführer der Glücksspielbehörde in Halle aus und auch Staatssekretärin Steingaß aus Rheinland-Pfalz hob diesen Fortschritt hervor. Das Thema KYC und Compliance-Checks der Lizenzbewerber haben wir auch in dieser Schriftenreihe schon so häufig behandelt.

The next big thing? Lootboxen! Und wir sind eigentlich auch schon mittendrin in der Debatte des Geschäftsmodells einer Riesenbranche. Da wird nicht nur in den Computerspielen hart gekämpft, sondern auch offline. EA ist sicherlich der größte betroffene Anbieter mit dem erfolgreichen FIFA-Spiel. Zuletzt hatte EA einen Satz gewonnen, der Matchball aber war es mit Sicherheit noch nicht. Darf ich an dieser Stelle einmal in die Glaskugel schauen? Wir werden in der Folge auch bald Wetten auf Computerspiele ernsthaft debattieren. Gut für die Glücksspielanwälte und Rechtsexperten in den Ministerien. Gut auch für uns, denn an Themen wird uns nicht mangeln. Wir halten die Augen offen!

Es grüßt Sie herzlichst

Uwe Proll

Inhalt

Aus den Augen, aus dem Sinn? 3
- Von Uwe Proll

Wirksamer Spielerschutz durch Stärkung des legalen Angebots 5
- Von Georg Stecker

Rede des Ministers Michael Stübgen (CDU) auf dem 7. Bundeskongress zum Glücksspielwesen 7
- Von Michael Stübgen

Quo vadis, Glücksspielregulierung? 8
- Von Staatssekretärin Nicole Steingaß

Qualität als Eckpfeiler der Glücksspielregulierung: Anspruch und Wirklichkeit 10
- Von Prof. Dr. Gerhard Meyer, Universität Bremen

Schwarzmarkt als Profiteur von zu restriktiver Online-Glücksspielregulierung 12
- von Simon Priglinger-Simader, Entain plc.

Qualitative Glücksspielregulierung im terrestrischen Markt 14
- Von Andreas Engler, Forum der Automatenunternehmer e. V.

Werbung im Glücksspiel – wie gut geht das? 16
- Von Sven Rudolf, Redaktion BzGw

Kanalisierung als oberstes Werbeziel – Wahrheit oder Mythos? 18
- Von Susanne Heimerl, Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration Bayern;
  Andreas Schumacher, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz

„Werbung ist der Treibstoff der Kanalisierung“ 21
- Von Dr. Andreas Blaue, lead link GmbH

Evaluation von Sozialkonzepten 23
- Von Dr. Henning Brand, origo GmbH

Studie des Handelsblatt Research Institute: Überbordende staatliche Restriktionen könnten Spielerschutz im Online-Glücksspiel entgegenwirken 25
- Von Prof. Michael Rotert, Ehrenpräsident eco Verband der Internetwirtschaft e. V.

Rolle rückwärts aus dem illegalen Glücksspielmarkt 27
- Von Manfred Stoffers

„Game over für den dritten Markt“ 30
- Von Arndt Borgmann, Sachbearbeiter Glücksspiel und Angelegenheiten des Prostituiertenschutzgesetzes, Ordnungsamt Stadt Hamm

Die Automatenwirtschaft zwischen Gesetzgebung und illegaler Konkurrenz 31
- Von Maximilian Priem, Janik Evert und Anne-Christin Winkler

Erfolg der Glücksspielregulierung wird sich an der Kanalisierung messen 33
- Von Mathias Dahms, Präsident des Deutschen Sportwettenverbandes (DSWV)

Evaluation von Staatsvertrag und Spielverordnung 35
- Von Petra L. Guttenberger

Neue Kommentierung zum Glücksspielrecht erschienen 36
- Dr. Andreas Hamacher, Prof. Dr. Günter Krings und Prof. Dr. Sven-Joachim Otto im Interview

Im Fadenkreuz: Lootboxen 40
- Von Sven Rudolf, Redaktion BzGw

Glücksspiel in Parlamenten und Ausschüssen 41

Wer nicht mit der Zeit geht, der geht mit der Zeit

Diese durchaus nicht neue Weisheit hat aber nichts an Aktualität verloren, im Gegenteil. Die Medienwelt ist seit langem in einem radikalen Umbruch. Ebenso die Erwartungen der Nutzer. Informationen sollen aktuell und zeitnah zur Verfügung gestellt werden. Hinzu kommen aktuelle Entwicklungen, wie gestiegene Rohstoffpreise für Papier, Druckfarben, Veredelung und Versandkosten.
Diese Herausforderungen können auch wir nicht ignorieren. Wir haben die Weichen daher neu gestellt.
Die Quartalszeitschrift „Beiträge zum Glücksspielwesen“ wird es in der bisher gewohnten Printform nicht mehr geben. Wir setzen zukünftig auf schnellere Kommunikation auf der Webseite „glueckssspielwesen.de“. Auch die sogenannten sozialen Medien sollen stärker „bespielt“ werden. Ein regelmäßig erscheinender Newsletter wird aktuelle Hintergrundinformationen aus Politik, Wissenschaft, Recht und Prävention zur Verfügung stellen. Eins ist allerdings klar: Abstriche an der Qualität wird es nicht geben.

So bleiben die geschätzten Rubriken „Dokumente der Regulierung (Gesetze und Verordnungen)“, „Parlamentarische Initiativen im Bund, den Ländern und Europa“, sowie „Wissenschaft und Recht“, aber auch „Prävention“ nicht nur erhalten, sondern werden ausgebaut. Verstärkt werden wir den Austausch über Veranstaltungen (real oder virtuell) mit Ihnen suchen. Und natürlich bleibt der „Bundeskongress Glücksspiel“ weiterhin das jährliche Highlight. Wir freuen uns auf die „neue Zeit“ mit Ihnen und wollen Ihre aktuelle Info-Plattform zum „Glücksspielwesen“ in all seinen Facetten sein.
Besuchen Sie uns auf: glueckssspielwesen.de

glueckssspielwesen.de

Wirksamer Spielerschutz durch Stärkung des legalen Angebots

■ Von Georg Stecker

Über 15 Monate nach Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) gibt es in Deutschland regulatorisch nach wie vor große Unterschiede. In 16 Bundesländern gelten allein für das legale terrestrische Automatenspiel über 30 Ausführungs- und Landesspielhallengesetze mit verschiedenen Bestimmungen in Bezug auf Eintrittsalter, Öffnungszeiten, Abgabe von nicht alkoholischen Getränken und Abstände zu Schulen oder anderen Spielhallen. Diese Realität verdeutlicht die Komplexität der Regulierung für das gewerbliche Geldspiel in Deutschland. Der GlüStV 2021 hat diesen umfangreichen Katalog an Zielen festgelegt und wir nehmen uns verantwortungsbewusst der daraus erwachsenden Aufgaben an.

Erstmalig qualitative Glücksspielregulierung möglich

Zum ersten Mal legte der GlüStV 2021 Qualitätskriterien für die Regulierung von Spielhallen auf Bundesebene fest. Das war ein richtiger und wichtiger Schritt für einen gesunden, legalen Glücksspielmarkt. Die Ziele sind dort klar geregelt:

1. Glücksspielsucht verhindern und wirksam bekämpfen,
2. Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung schaffen,
3. Das Glücksspiel in geordnete und überwachte Bahnen lenken,
4. Der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenwirken,
5. Jugend- und Spielerschutz gewährleisten,
6. Spielende vor betrügerischen Machenschaften schützen und
7. Folge- und Begleitkriminalität abwehren.

Leider wird in einigen Ländern noch an starren Mindestabständen zu anderen Spielhallen und Schulen festgehalten. Im digitalen Zeitalter und mit überall präsenten Online-Casinos ist das nicht zeitgemäß. Jeder mit Internetzugang auf dem Smartphone kann rund um die Uhr und unabhängig von Abstandsregeln spielen – auch neben oder sogar in einer Schule oder einer Spielhalle. Das führt Abstandsregeln ad absurdum und reduziert die Kanalisierungsmöglichkeiten des legalen Marktes.

Die meisten Spielhallen sind bereits an das bundesweite und spielformübergreifende Sperrsystem OASIS zur Zugangskontrolle angeschlossen. Durch OASIS wird jede Person, die in eine legale Spielhalle eintreten möchte, auf den eigenen Sperrstatus und das Alter hin überprüft. Minderjährige und gesperrte Personen erhalten keinen Eintritt. Unserem regelmäßig geschulten Personal kommt eine wichtige soziale Aufsichtsfunktion zu. Sie sprechen Personen mit auffälligem Spielverhalten an und machen auf die Suchtpräventionsangebote und telefonischen Hilfe-Hotlines aufmerksam. Außerdem ist in allen legalen Spielhallen der Konsum von Alkohol verboten.

Jetzt können sich Betreiberinnen und Betreiber von legalen Spielhallen von Prüforganisationen nach einem DAkkS-Standard zertifizieren lassen, wenn sie die gesetzlichen Auflagen und die Qualitätsanforderungen erfüllen. Die nationale Akkreditierungsbehörde der Bundesrepublik Deutschland stellte im Frühjahr 2022 die Akkreditierungsfähigkeit von zwei bundesweit geltenden Standards für Spielhallen fest. Das war ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Starke und handlungsfähige Behörden sind wichtig

Zertifizierte Spielhallen bieten ihren Gästen ein sicheres Umfeld, um geschützt spielen zu können, und erleichtern den zuständigen Behörden gleichzeitig die Arbeit. Mit einem einheitlichen Prüfzertifikat können Behörden auf einen Blick sehen, welche Spielhalle die qualitativ hohen Anforderungen erfüllt und welche nicht. Der Vollzug muss unterstützt werden; das ist unsere feste Überzeugung. Das illegale Spiel kennt weder Länder- noch Staatsgrenzen. Daher begrüßen wir ausdrücklich die Gründung der GGL, der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder, als zentrale Aufsichts- und Vollzugsbehörde für den Online-Glücksspielmarkt in Deutschland und freuen uns auf eine konstruktive und gute Zusammenarbeit! Denn starke und handlungsfähige Behörden sind eine wichtige Grundvoraussetzung, damit wir die umfangreichen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags erfüllen können.

Schwarzmarkt muss bekämpft werden

Die Konfliktlinien verlaufen heute nicht mehr zwischen Angebotsarten, auch nicht zwischen digitalen und terrestrischen Glücksspielformen, sondern zwischen dem legalen und dem illegalen Markt. Die letzte Studie von Jürgen Trümper, Arbeitskreis gegen Spielsucht Unna, zeigt, dass sich illegale terrestrische Strukturen nicht mehr nur in Ballungsgebieten, sondern sehr stark auch in den Speckgürteln der Großstädte und im ländlichen Raum ausgebreitet haben. Der legale Glücksspielmarkt ist durch die starren Regulierungen und die zahlreichen Krisen der letzten Jahre zunehmend geschwächt und stark zurückgegangen. Es reicht nicht, einen kleinen Bestand an legalen Spielhallen überleben zu lassen. Das kann den Schwarzmarkt nicht zurückdrängen. Die Folgen daraus sind ein konstant wachsender Schwarzmarkt und

▹ Der Autor

Georg Stecker ist Rechtsanwalt und Sprecher des Vorstandes des Dachverbands Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. Foto: BzGw/DAW

die damit einhergehende Begleitkriminalität. In einigen Bundesländern ist die Situation leider kaum noch zu retten. Dies ist eine schwerwiegende Folge von Fehlregulierung. Denn das Gegenteil von legalem Glücksspiel ist nicht kein Glücksspiel, sondern illegales Glücksspiel. Und wenn der Großteil der Verbraucherinnen und Verbraucher ins illegale Spektrum abwandert und sich somit jeder Regulierung entzieht, haben wir keine Handhabe mehr über Spieler- und Jugendschutz, Einsatz- und Verlustgrenzen oder Sperrdaten, es werden keine Steuern mehr eingezahlt und keine sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze geschaffen. Das kann nicht unser Ziel sein. Regulieren darf nicht mit Strangulieren verwechselt werden. Die legale Glücksspielbranche muss stark sein, um dem Schwarzmarkt das Wasser abzugraben.

Legaler Markt muss wieder attraktiver werden

Der überregulierte legale Markt muss gestärkt werden! Wir brauchen den legalen Markt mindestens auf Augenhöhe mit dem illegalen Markt, eigentlich noch stärker. Auch die Spiele selbst dürfen an Attraktivität den illegalen Spielen nicht unterlegen sein. Mit der Technischen Richtlinie 5 (TR5) wurden Ende 2018 drastische Regulierungen vorgenommen und somit die Attraktivität der Spiele erheblich minimiert. Spieleinsätze wie vor 30 Jahren, regelmäßige Spielpausen und langsamere Spielabläufe nehmen den Gästen die Spielfreude und drängen sie immer häufiger in Einrichtungen, die sich nicht an geltendes Recht halten. Einige Vorschriften, wie zum Beispiel das Auszahllimit pro Stunde, sind dem Spielerschutz sogar abträglich. Bei einem Gewinn, der 400 Euro überschreitet, sind die Gäste gezwungen, noch mindestens eine Stunde in der Halle zu verweilen, um sich den gesamten Gewinn auszahlen lassen zu können. Meistens spielen die Menschen jedoch weiter und setzen ihren Gewinn wieder ein. Aus Präventionssicht ist diese Regelung kritisch zu betrachten. Wir als Branche des legalen Glücksspielmarkts haben mit unserer Qualitätsinitiative viel erreicht. Wir

1. legen großen Wert auf Spieler- und Jugendschutz,
2. halten Präventionsangebote vor,
3. schulen unser Personal,
4. achten darauf, dass Spielhallenbetreiberinnen und -betreiber Sachkundenachweise erbringen,
5. lassen unsere Qualität regelmäßig prüfen und zertifizieren und
6. sind an das bundesweite Sperrsystem OASIS angeschlossen.

Und dennoch sehen wir uns in einer Situation, in der das gewerbliche Geldspiel auf einem nie dagewesenen Qualitätsniveau angeboten wird, aber zugleich mit einem blühenden Schwarzmarkt konfrontiert ist.

Wir müssen angesichts digitaler Lebensrealitäten, geänderten Verbraucherverhaltens und mit den Lehren der letzten Jahre die Regulierung des Glücksspielmarkts nachjustieren und über zeitgemäße Maßnahmen zur Stärkung legaler Angebote nachdenken.

Dazu können wir einen Blick in unsere europäischen Nachbarländer werfen, die dank das kluger Regulierung den Schwarzmarkt gut im Griff haben. In einer Spielhalle, die durch Sperrsystem OASIS, geschultes Personal und weitere, zuvor genannte Maßnahmen einen zuverlässigen Jugend- und Spielerschutz bietet, sollte auch wieder die Anzahl der Spielgeräte erhöht werden dürfen. Auch eine Kombination legaler Angebote in einer zertifizierten, durch das Sperrsystem OASIS und geschulte Aufsicht geschützten Spielhalle wäre ein guter Schritt. Warum nicht einmal zum Beispiel einen Lotto-Schein in einer solchen sicheren Spielhalle verkaufen?! Das Schutzniveau ist hier sogar höher als in mancher klassischen Annahmestelle. Wir müssen mit der Zeit gehen, um unseren Kanalisierungsauftrag erfüllen zu können! Es ist möglich, einen legalen, attraktiven und zugleich geschützten Glücksspielmarkt zuzulassen und so den Bürgerinnen und Bürgern, erst recht in einer so schwierigen Zeit mit Corona, Inflation und Krieg, einen geschützten Raum zu bieten, wo sie sicher und unter geschulter Aufsicht Zerstreuung suchen können.

Das beste Mittel gegen die Ausbreitung von Illegalität ist ein starkes, attraktives und ausreichend verfügbares legales Angebot!

86 %

In 86 Prozent der untersuchten Kommunen in Deutschland wurden illegale Spielstätten vorgefunden. Hiermit handelt es sich beim Schwarzmarkt also nicht um ein Phänomen der Großstädte, sondern um ein generelles Problem mit illegalen Strukturen in ganz Deutschland.

Quelle: Jürgen Trümper, Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2021, S.18

Rede des Ministers Michael Stübgen (CDU) auf dem 7. Bundeskongress zum Glücksspielwesen

■ Von Michael Stübgen

Der hier abgedruckte Text ist ein Entwurf der Rede des Ministers Michael Stübgen und kann von dem letztlich gesprochenen Wort abweichen. Geltung hat das auf dem Bundeskongress gesprochene Wort, das sich in Gänze nicht rekonstruieren lässt.

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen für Ihre Einladung und die damit verbundene Möglichkeit, auf einige Punkte eingehen zu können, die meiner Meinung nach wichtig sind, wenn wir über zeitgemäßes Glücksspielwesen sprechen. Wirft man einen Blick auf das Programm dieses Kongresses, wird schnell klar, mit welchen Fragen und Herausforderungen das Glücksspielwesen umzugehen hat: Es geht darum, neue Spielerinnen und Spieler anzuwerben und diese gleichzeitig vor Phänomenen der Spielsucht zu schützen. Es geht auch darum, wie eine Branche nachhaltig und legal wachsen kann, während illegale Umtriebe effizient bekämpft werden.

Mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 wurden einige wichtige Novellierungen vorgenommen, die diese Punkte betreffen. Insbesondere aber werden darin Fragen der Legalisierung und Regulierung des Online-Glücksspiels geklärt. Die Neuregelungen, die der Staatsvertrag vorgenommen hat, passen sich der Lebenswirklichkeit der Spielerinnen und Spieler an. Im Kern geht es dem staatlichen Handeln, wie auch diesem Kongress, um das Gleiche: Die Regulierung des Glücksspiels aus Gründen der Suchtprävention, die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels und die Schaffung eines – für alle Beteiligten – sicheren Marktes. Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass die staatlichen Akteure die legale Glücksspielwirtschaft als Kooperationspartner begreifen. Denn nur gemeinsam, nur durch die Schaffung legaler und sicherer Angebote, können wir Spielerinnen und Spieler effektiv vor Glücksspielsucht schützen. Die legale Glücksspielwirtschaft sichert Qualität und Spielerschutz. Denn es ist gerade der Schwarzmarkt, der zu pathologischem Suchtverhalten anregt, es ist der Schwarzmarkt, der unbescholtene Bürgerinnen und Bürger in den wirtschaftlichen Ruin treibt. Um den Markt effizient regulieren und den Schwarzmarkt eindämmen zu können, müssen Staat und Glücksspielwirtschaft zusammenarbeiten.

Eine besondere Herausforderung besteht dabei in der föderalen Struktur der Bundesrepublik. Denn illegales Glücksspiel kennt keine Landesgrenzen. Deshalb können die Länder nur in enger Kooperation gegen illegales Glücksspiel vorgehen. Bereits in der Vergangenheit haben die Länder deshalb intensiv und konstruktiv zusammengearbeitet. Der ständige Austausch und konstruktive Diskussionen haben zu Kompromissen geführt, mit denen alle Beteiligten gut leben konnten. Dieser Bundeskongress ist ein hervorragendes Beispiel für diesen Austausch.

Zum Ende des Jahres stellt das Glücksspielkollegium seine Arbeit ein und wird durch die „Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder“ abgelöst. Sie hat erste Aufgaben wie die Regulierung des illegalen Glücksspiels bereits übernommen, ab Januar 2023 folgen dann die meisten weiteren Aufgaben. Die Expertise kann in der Gemeinsamen Glücksspielbehörde in konzentrierter Form gesammelt und angewandt werden – die Schaffung der neuen Behörde ist daher eine effiziente Lösung für die länderübergreifende Glücksspielregulierung in der Zukunft.

Mit seiner Rede eröffnete Minister Stübgen den 7. Bundeskongress zum Glücksspielwesen in Berlin. Foto: BzGw/Bildschön

Sehr geehrte Damen und Herren,

Veranstaltungen wie dieser Kongress tragen dazu bei, wichtige Erkenntnisse zu erlangen, die zur Grundlage des staatlichen Handelns werden können.

Ich bedanke mich deshalb beim Behörden Spiegel, der diese Veranstaltung organisiert hat, und bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern!

Ihnen allen wünsche ich einen konstruktiven Austausch!

Vielen Dank!

Quo vadis, Glücksspielregulierung?

■ Von Staatssekretärin Nicole Steingaß

Das Glücksspielrecht wird seit fast 20 Jahren durch Staatsverträge reguliert, erstmals durch den Lotteriestaatsvertrag 2004, der für Lotterien und Sportwetten einen bundeseinheitlichen Rechtsrahmen festlegte. Seitdem wurde die Regulierung des Glücksspielmarktes nicht nur durch gerichtliche Entscheidungen, insbesondere des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts, sondern auch durch Änderungen in der politischen Ausrichtung maßgeblich geprägt. Der ursprünglich streng regulierte und staatlich dominierte Glücksspielmarkt ist heute durch weitgehende Liberalisierungen gekennzeichnet. Mit jedem neuen Staatsvertrag sollten die jeweils zutage getretenen Schwächen der bisherigen Regelungen unter gleichzeitiger Beibehaltung derjenigen Strukturen, die sich bewährt haben, korrigiert werden.

So soll auch der zum 1. Juli 2021 in Kraft getretene Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) bewusst die Schwächen der Vorgängerregelungen im Glücksspielstaatsvertrag 2012 (GlüStV 2012) beheben. Hierzu gehören nicht nur die Eindämmung des Schwarzmarktes, indem das bisherige Verbot für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker gelockert wird und entsprechende Angebote nunmehr erlaubnisfähig sind, sondern auch die effektive Unterbindung unerlaubter Glücksspielangebote. Das Gelingen des GlüStV 2021 wird im Wesentlichen von der Tragfähigkeit von drei Säulen abhängen.

Auf dem Kongress überzeugte die Staatsekretärin mit ihrer Rede und leitete die letzte Diskussionsrunde ein.

Foto: BzGw/Bildschön

Erste Säule: Transformation des Schwarzmarktes

Die erste Säule bildet die Überführung des bisherigen Schwarzmarktes in legale Bahnen. Wenngleich das Bundesverwaltungsgericht das im GlüStV 2012 enthaltene Verbot für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele in zwei Entscheidungen[1] aus dem Jahre 2017 für verfassungsgemäß und europarechtskonform erklärt hat, haben sich die Länder bewusst für eine Öffnung des Marktes für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker im Wege eines offenen Erlaubnisverfahrens entschieden. Die zahlenmäßige Begrenzung der Konzessionen für Sportwetten wurde bereits durch den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag zum 1. Januar 2020 aufgehoben. Damit können diese Glücksspielarten, die von zahlreichen Spielerinnen und Spieler nachgefragt wurden und werden, nunmehr in legaler Form veranstaltet werden. Dies dient dem Jugend- und Spielerschutz, denn die Umsetzung der zum Schutz der Spielerinnen und Spielern erlassenen Vorgaben kann nur in einem erlaubten und überwachten Markt, nicht jedoch in Schwarzmärkten sichergestellt werden. Durch die offenen Erlaubnisverfahren ohne quantitative Begrenzung der Veranstalter ist im Bereich der Sportwetten bereits eine Kanalisierungsrate von ca. 95 Prozent erreicht. Eine gleiche Entwicklung zeichnet sich im Bereich der virtuellen Automatenspiele und beim Online-Poker ab, sofern die noch offenen Erlaubnisverfahren bei dem für die Erlaubniserteilung zuständigen Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt überwiegend positiv beschieden werden sollten. In diesem Lichte ist auch der Beschluss der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien vom 8. September 2020 zu verstehen, welcher den illegalen Anbietern eine „goldene Brücke" in den Bereich des erlaubten Marktes ermöglichte. So hatte man sich darauf verständigt, dass illegale Angebote in der Vergangenheit der für die Erlaubniserteilung erforderlichen Zuverlässigkeit der Veranstalter nicht grundsätzlich im Wege stehen.

Zweite Säule: effektive Bekämpfung illegaler Angebote

Die zweite wesentliche Säule bildet die Bekämpfung und Unterbindung illegaler Angebote. Auch bei einer hohen Transformationsrate von über 90 Prozent zu erlaubten

1 Urteile vom 26. Oktober 2017, Az. 8 C 14/16 und 8 C 18/16

Angeboten wird es insbesondere im Internet weiterhin illegale Angebote geben. Hierzu sieht der GlüStV 2021 mit den Instrumenten der Zahlungsunterbindung (sog. Payment Blocking) und dem neu aufgenommenen IP-Blocking effektive Maßnahmen vor. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder hat sich organisatorisch mit einer eigenen Abteilung für das Vorgehen gegen illegales Glücksspiel gut aufgestellt.

Neben wirksamen Aufsichtsbefugnissen ist in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung im Bereich der zivilgerichtlichen Rechtsprechung hinsichtlich der Rückforderung von Einsätzen der Spielerinnen und Spielern bei illegalen Anbietern im Internet zu nennen. Nach einer Vielzahl landgerichtlicher und oberlandesgerichtlicher Entscheidungen können Spieler ihre Einsätze erfolgreich nach Maßgabe der Regelungen in den §§ 812 ff. BGB von Veranstaltern illegaler Angebote zurückfordern. Auf diese Weise wird der Regulierungsansatz durch steigenden Legalisierungsdruck gefördert.

Dritte Säule: engmaschige Aufsicht

Die dritte tragende Säule stellt die Aufsicht über die erlaubten Veranstalter selbst dar. Die Erfahrungen der Aufsichtsbehörden haben wiederholt gezeigt, dass eine Regulierung nur dann erfolgreich ist, wenn sie nicht nur gegenüber illegalen, sondern auch gegenüber erlaubten Anbietern konsequent durchgesetzt wird. Dies ist unter dem Regelungsregime des GlüStV 2012 nur unzureichend geglückt. Im Fokus stehen hier insbesondere die Veranstalter von Sportwetten, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker. So musste festgestellt werden, dass sich viele legale Anbieter nur schleppend an das in Sachsen-Anhalt geführte Zentralsystem LUGAS angeschlossen haben. Wenngleich eine Nutzung von LUGAS mittlerweile größtenteils erfolgt, negieren einige Veranstalter von Sportwetten und virtuellen Automatenspielen die Geltung dieser gesetzlichen Vorgabe und greifen diese unter Berufung auf datenschutzrechtliche Bedenken mittels Feststellungsklagen gerichtlich an.

Für den Erfolg des GlüStV 2021 wird es von zentraler Bedeutung sein, dass die gesetzlichen Vorgaben auch seitens der Gerichte bekräftigt und letztlich umgesetzt werden. Darüber hinaus konnte festgestellt werden, dass einige Anbieter im Bereich der Werbung versuchen, die Grenzen des Zulässigen zu ihren Gunsten zu verschieben. So sind beispielsweise Bestrebungen erkennbar, das Verbot von Werbung mit aktiven Spielerinnen und Spielern oder Funktionärinnen und Funktionären in § 5 Abs. 3 Satz 3 GlüStV 2021 über entsprechende Sponsoringmaßnahmen zu umgehen. Auch die behördlichen Vorgaben zu den zulässigen Einsatzlimits in den geltenden Erlaubnissen nach § 6c Abs. 1 Satz 2 und 3 GlüStV 2021 werden trotz gerichtlicher Entscheidungen, die die behördlichen Vorgaben bestätigt haben, nicht immer beachtet. Dies alles zeigt, wie wichtig eine konsequente Aufsicht auch über die legalen Anbieter ist.

Glücksspiele haben eine lange Tradition und haben sich – wie die Nachfrage zeigt – am Markt etabliert. Gleichwohl darf nicht vergessen werden, dass bestimmte Glücksspielformen ein erhebliches Suchtpotenzial beinhalten. Um der Entwicklung steigender Spielsuchtprävalenzen entgegenzuwirken, sieht der GlüStV 2021 eine Vielzahl von Schutzmaßnahmen und Begrenzungen für erlaubte Glücksspiele vor. Dass diese Vorgaben auch gelebte Realität werden, ist eine der Herausforderungen, vor die sich die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder gestellt sieht.

▹ Die Autorin

Nicole Steingaß ist Staatssekretärin im Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz.

Foto: BzGw/

Qualität als Eckpfeiler der Glücksspielregulierung: Anspruch und Wirklichkeit

Von Prof. Dr. Gerhard Meyer, Universität Bremen

Im GlüStV 2021 sind eine Reihe von Präventionsmaßnahmen verankert. Zur Erreichung des vorrangigen Gemeinwohlziels der Suchtbekämpfung umfassen die Vorgaben Angebotsverbote und -beschränkungen, Strukturvorgaben für einzelne Spielformen, Restriktionen der Werbeaktivitäten, Aufklärungsmaßnahmen auf Bevölkerungsebene, Verpflichtungen der Anbieter zu Sozialkonzepten (einschließlich Personalschulungen in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens) und Optionen für Spielsperren.

In öffentlichen Stellungnahmen betonen Vertreter der verschiedenen Angebotsformen (terrestrisch und onlinebasiert) den hohen Stellenwert des Spielerschutzes. Er sei in der Unternehmenskultur verankert, werde auf allen Hierarchieebenen wertgeschätzt und konsequent weiterentwickelt. Individuelle Sozialkonzepte mit Handlungsanweisungen für die Praxis sowie regelmäßig stattfindende Präventionsschulungen zur Früherkennung von Problemspieler(inne)n würden inzwischen zum Alltag eines jeden Bertreibers. Unter Verweis auf die „erfolgreichen, hochkarätigen Schulungen und Zertifizierungen durch unabhängige Unternehmen" werden gleichzeitig quantitative Regulierungsmaßnahmen wie die Reduzierung der Verfügbarkeit von Glücksspielen abgelehnt und stattdessen wird eine Regulierung nach strengen Qualitätsmaßstäben gefordert gehörten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die Anbieter tatsächlich ihrem Qualitätsanspruch in Sachen Spielerschutz gerecht werden und den gesetzlichen Verpflichtungen in der Alltagspraxis nachkommen. Eine erste Antwort liefern vorliegende wissenschaftliche Befunde aus terrestrischen Spielstätten.[1]

Praxistests durch Testspieler in Spielhallen belegen erhebliche Defizite in der Umsetzung eines verantwortungsbewussten Spielangebots. Auf Indikatoren problematischen Spielverhaltens, die von Testspielern bei ihrer Teilnahme am Automatenspiel simuliert wurden, reagierten die Mitarbeitenden der Spielhallen in Bremen und Hessen lediglich in sechs von 112 Fällen (5,0 Prozent) bzw. 28 von 383 Fällen (7,3 Prozent) mit sachgemäßen, auf den Spielerschutz ausgerichteten Interventionen (Meyer et al., 2015; Hayer et al., 2018).

Vermittlung in die Suchthilfe

Befragungen von Klient(inne)n bzw. Patient(inne)n mit Glücksspielproblemen nach ihren Erfahrungen mit der Praxis des Spielerschutzes in den Spielstätten verweisen auf eine äußerst geringe Vermittlungsquote in das Hilfesystem. Lediglich 1,4 Prozent der Spieler/-innen einer bundesweiten Stichprobe aus ambulanten und stationären Behandlungseinrichtungen, deren Hauptspielform aus Geldspielautomaten bestand (n=512), wurden von den Mitarbeitenden entsprechend der Sozialkonzepte der Anbieter angesprochen (Fiedler et al., 2017). Nach einer Stichprobe aus Bayern erfolgte der Zugang zur ambulanten Suchtberatung nur bei 18 von 1.242 Klient(inne)n (1,4 Prozent) über eine Spielhalle und in zwei Fällen (0,2 Prozent) über eine Spielbank (Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern, 2017). In Hessen bestätigte eine Person von 903 befragten Klient(inne)n einen entsprechenden Zugangsweg (Institut für Interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung, 2015).

Vergleich von Selbst- und Fremdsperren

Ein Vergleich von Selbst- und Fremdsperren der OASIS-Sperrdatei für Spielhallen in Hessen zeigt, dass 99 Prozent der Spielsperren von den betroffenen Spieler(inne)n selbst initiiert wurden. Fremdsperren durch das Personal der Spielhallen (oder durch Angehörige) erfolgten nur in 125 von 12.253 Fällen (ein Prozent), obwohl entsprechende gesetzliche Verpflichtungen für die Spielhallenbetreiber bestanden (Hayer et al., 2018).

In den Merkur Spielbanken in Sachsen-Anhalt beruhten in dem Zeitraum von 2017 bis 2021 lediglich zehn von 421 Sperren (2,4 Prozent) auf einer Fremdsperre durch die Betreiber (Landtag von Sachsen-Anhalt, 2022)[2]. Im gesamten deutschen Spielbankensektor lag der Anteil der Fremdsperren Ende 2019 bei 15,3 Prozent (6.447 von 42.243, Mitteilung der Gemeinsamen Geschäftsstelle Glücksspiel).

Verteilung erzielter Umsätze

Die empirischen Befunde dokumentieren insgesamt eine gering ausgeprägte Compliance der Anbieter von Glücksspielen in Spielhallen und Spielbanken. Ein Erklärungsansatz basiert auf der Ungleichverteilung der erzielten Umsätze. Weltweit ist für verschiedene Spielformen nachweisbar, dass eine kleine Anzahl von Spielteilnehmer(inne)n für einen Großteil der Umsätze sorgt. Die als Pareto-Prinzip bekannt gewordene Regel der Betriebswirtschaft, nach der 20 Prozent der Konsumenten für 80 Prozent der Umsätze verantwortlich sind, gilt für viele hedonistische Konsumgüter. In Bezug auf Glücksspiele ist sogar eine noch höhere Konzentration der Umsatzgenerierung erkennbar. Unter Einbeziehung deutscher Spielteilnehmer(inne)n haben Tom et al. (2014) für Glücksspiele im Internet (Sportwetten und casinotypische Spiele) des Anbieters bwin registriert, dass zwischen 4,4 Prozent und 17,7 Prozent der Spieler/-innen 80 Prozent der Umsätze generierten. Der Umsatzanteil, den Problemspieler(inne)n auf dem Gesamtmarkt beitragen, liegt nach zahl-

1 Empirische Befunde zur Compliance der Anbieter nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 stehen bisher nicht zur Verfügung.

2 Gleichzeitig berichten die Betreiber in Pressemitteilungen, der hohe Standard des Jugend- und Spielerschutzes sei erneut in einem Zertifizierungsprozess ohne jede Beanstandung bestätigt worden (https://www.isa-guide.de/isa-casinos/articles/193708.html).

reichen Studien zwischen 14 Prozent und 65 Prozent. Als besonders belastet gelten vor allem Spielautomaten sowie Tischspiele in Spielbanken mit jeweils Umsatzanteilen von rund 76 Prozent (Überblick in Fiedler et al., 2019).

Interessenkonflikte

Vor diesem Hintergrund deutet sich ein Interessenkonflikt an. Einer effektiven Suchtprävention durch die Anbieter stehen die originären Geschäftsinteressen in Form von Umsatz- und Gewinnmaximierung gegenüber. Würden die Anbieter tatsächlich bei erkennbar süchtigem Spielverhalten intervenieren, das Gespräch mit den Betroffenen suchen, sie – gegebenenfalls – in die Suchthilfe vermitteln oder von der Spielteilnahme aussperren, müssten sie erhebliche finanzielle Einbußen befürchten. Da Problemspieler/-innen einen lukrativen, wenn nicht den ertragreichsten Kundenstamm bilden, ist auf dem Pfad der Profitabilität eine Gratwanderung zwischen gesetzlicher Verpflichtung zum Spielerschutz und Profitinteressen zu absolvieren. Dabei bleibt der Spielerschutz bisher leider auf der Strecke.

Auch aufseiten des Staates bestehen finanzielle Interessen, die über Steuereinnahmen einen Interessenkonflikt hervorrufen und eine umfassende Kontrolle und Evaluation der gesetzlichen Vorgaben verhindern können. Weder die geringe Compliance des Personals der Spielstätten noch die offensichtlichen Umgehungen der Spielverordnung durch die Hersteller der Geldspielautomaten (Meyer, 2019)[3] haben bisher zu Konsequenzen geführt.

Der Staat sieht sich zudem der gezielten Einflussnahme der Anbieter ausgesetzt. Der Mehrertrag, der sich durch süchtige Konsument*innen erzielen lässt, wird eingesetzt, um bspw. das eigene Verantwortungsbewusstsein zu promoten und die „hohen" Qualitätsstandards des Verbraucherschutzes zu präsentieren. Neben der Werbung, dem Sponsoring, den Spenden an Parteien und der Präsenz auf Landes- und Bundesparteitagen[4] ist es vor allem der Lobbyismus, der eine effektive, ertragsmindernde Regulation des Glücksspielwesens verhindern soll. Es bedarf daher einer stärkeren Unabhängigkeit von Institutionen, die die Regulierung des Marktes zu verantworten haben.

Staatliche Kontrollen: Qualitätsprüfung

Bestehende Interessenkonflikte verlangen nach staatlichen Kontrollen und effizienter Rechtsdurchsetzung. Nach den aufgezeigten empirischen Befunden für den terrestrischen Bereich sind Vollzugsdefizite erkennbar. Befragungen von Gästen der verschiedenen Spielstätten und der Einsatz von Testpersonen wurden bisher nur in Forschungsprojekten praktiziert (Ausnahme: Alterskontrollen). Systematische Überprüfungen der Compliance unter Federführung der zuständigen Behörden sind ebenso zielführend wie unterschiedliche Zugangswege (bspw. unter Einbeziehung der Befragung von Mitarbeitenden der Anbieter). Die Evaluierung notwendiger Ansprachen von potenziell Spielsüchtigen, der Vermittlung in die Suchthilfe und des Anteils von Fremdsperren durch die Anbieter sollten zudem als elementarer Bestandteil des Zertifizierungsprozesses eingefordert werden.

Schließlich mangelt es an hinreichenden staatlichen Sanktionsmechanismen. Da keine oder nur geringe (finanzielle) Strafen drohen, gewinnen die Profitinteressen leicht die Oberhand gegenüber einem verantwortungsbewussten Spielangebot.

Fazit

Offensichtlich mangelt es in der Alltagspraxis der Spielstätten an der Umsetzung effektiver Maßnahmen des Spielerschutzes. Die Betreiber propagieren Qualität als Eckpfeiler der Glücksspielregulierung, nicht zuletzt, um evidenzbasierte Maßnahmen wie die Verfügbarkeitsreduktion (Meyer et al., 2020) zu verhindern. Für den Fall der Umsetzung dieser Maßnahme prognostizieren sie ein umfangreiches Ausweichverhalten auf illegale Spielformen. Dabei handelt es sich bisher allerdings um bloße Spekulation. Zwar zeigte sich in einer Studie aus Norwegen nach der temporären landesweiten Verbannung von Spielautomaten ein Rückgang von Automatenspieler(inne)n unter behandlungssuchenden Personen sowie ein Anstieg von Teilnehmer(inne)n an Sportwetten und Glücksspielen im Internet (Bu & Skutle, 2017). Innerhalb des kurzen Untersuchungszeitraums von etwas mehr als einem Jahr war jedoch auf Bevölkerungsebene weder die Entwicklung eines Schwarzmarktes noch ein ausgeprägtes Substitutionsverhalten in andere Marktsegmente erkennbar. Der Zugang zu illegalen Spielformen (im Internet) lässt sich zudem mit staatlichen Maßnahmen des IP- und Payment-Blockings beschränken.

Als zentrale Komponente der Verhältnisprävention auf dem terrestrischen und onlinebasierten Glücksspielmarkt ist die Reduktion der Verfügbarkeit neben Eingriffen in die Angebotsform, Werbebeschränkungen, Zugangsbeschränkungen für bestimmte Personengruppen, Beschränkungen des Alkohol- und Tabakkonsums während der Spielteilnahme, hinreichende Kontrollen mit spürbaren Sanktionen und Maßnahmen der Verhaltensprävention (Stärkung von Lebenskompetenzen, Aufklärung) in ein aufeinander abgestimmtes, breit angelegtes und nachhaltiges Konzept der öffentlichen Gesundheitsfürsorge zu integrieren (Meyer & Hayer, 2021). In diesem Konzept hat auch ein auf Qualität ausgerichteter Jugend- und Spielerschutz seitens der Anbieter seinen Platz, wenn die Umsetzung in der Praxis dem Qualitätsanspruch tatsächlich gerecht wird.

▷ Der Autor

Prof. Dr. Gerhard Meyer ist Fachpsychologe für Rechtspsychologie und emeritierter Professor für Psychologie an der Universität Bremen.

Foto: BzGw/ privat

3 Der Gesetzgeber hat bspw. festlegt, dass der Höchstgewinn pro Spiel an einem Geldspielautomaten max. zwei Euro betragen darf. In einem serienauslösenden Spiel können aber praktisch 1.000, 2.000 Euro und mehr gewonnen werden, weil die Hersteller der Automaten den Umwandlungsprozess von Geld in Punkte und zurück in Geld als Spiel definieren und das eigentliche Spiel auf der Punkteebene – an der Gesetzgebung vorbei – die hohen Gewinne ermöglicht. Nach dem Punktegewinn erfolgt anschließend die Rückumwandlung von Punkten in Geld. Alle fünf Sekunden werden 200 Punkte in 2 Euro umgewandelt, ein Prozess, der mehrere Stunden dauern kann.

4 Vertreter des gewerblichen Automatenspiels lassen sich auf Parteitagen gerne mit Politiker(inne)n beim Spiel an Kickerautomaten ablichten. Diese Automaten stehen gar nicht in Spielhallen, sollen aber die Harmlosigkeit des dortigen Angebots öffentlichkeitswirksam vortäuschen (https://www.isa-guide.de/isa-gaming/articles/268707.html).

Schwarzmarkt als Profiteur von zu restriktiver Online-Glücksspielregulierung

■ Von Simon Priglinger-Simader, Entain plc.

Für Entain als Anbieter und für den gesamten deutschen Glücksspielmarkt allgemein ist der Glücksspielstaatsvertrag 2021 ohne Zweifel ein Meilenstein, denn er bedeutet nach jahrelangen politischen Diskussionen einen großen Schritt nach vorn bei der Schaffung von Rechtssicherheit, nicht nur für Betreiber von Online-Sportwetten und Glücksspiel, sondern gerade auch für deutsche Kund(inn)en.

Gleichzeitig darf man aber auch nicht vergessen, dass immer noch zahlreiche Herausforderungen innerhalb der Regulierung existieren, die es für uns als Anbieter zu bewältigen gilt, denn im internationalen Vergleich handelt es sich ohne Zweifel um einen der komplexesten Regulierungsmärkte, in dem wir tätig sind. Das wirkt sich sowohl auf unsere Kund(inn)en in Deutschland als auch auf den Spielerschutz insgesamt und den wirtschaftlichen Beitrag, den die Branche an den deutschen Staat leisten kann, aus. Eine an Qualität orientierte Glücksspielregulierung bedeutet aus unserer Sicht, dass die Ziele des Staatsvertrages, allen voran die Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz, die Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung in überwachte Bahnen und damit die aktive Bekämpfung des Schwarzmarktes sowie die Sicherstellung der Durchführung des ordnungsgemäßen Glücksspiels, durch ausgewogene regulatorische Vorgaben bestmöglich erreicht werden können. Die größte Herausforderung dabei ist es eben, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, welcher einerseits die Spieler/-innen schützt, andererseits aber auch eine ausreichende Attraktivität des legalen Angebots ermöglicht.

Warum gerade die Sicherstellung eines attraktiven legalen Angebots dem Gesetzgeber aus unserer Sicht nicht durchgehend gelungen ist, hat mehrere Gründe. Es geht um jene Vorgaben, die besonders einschneidend für legale Anbieter sind, unsere Wettbewerbsfähigkeit gegenüber illegalen Anbietern stark schwächen und in der Folge auch dazu führen, dass am Ende nur der Schwarzmarkt im Internet profitiert und damit weiter wächst.

Auf dem Bundeskongress zum Glücksspielwesen in Berlin berichtete Priglinger-Simader über die derzeitige Situation der Online-Anbieter des Glücksspielwesens. Foto: BzGw/ Bildschön

Konkret anzuführen ist das anbieterübergreifende monatliche Einzahlungslimit von 1.000 Euro in Verbindung mit dem sogenannten LUGAS-System, das europaweit nahezu einzigartig ist. Wie wir aus der internationalen Forschung wissen, genießen fixe, den Spieler/-innen von außen auferlegte Limits bei den Verbraucher(inne)n nur geringe Akzeptanz. Wenn ein bestimmtes Limit erreicht wird und man dadurch am Weiterspielen gehindert werden soll, muss man davon ausgehen, dass ein Großteil jener Spieler:innen nach Erreichen dieses Limits bei nicht- lizenzierten Anbietern weiterspielt – dort selbstverständlich ohne jegliche Spielerschutzmaßnahmen und sonstige Vorkehrungen, die der Sicherheit der Kund/-innen dienen. Ein starres Limit, wie im Staatsvertrag vorgesehen, ist daher keine gute Lösung und Alternativen sollten weiterhin offen diskutiert werden. Im europäischen Vergleich ist das Limit zudem auch der Höhe nach außerordentlich restriktiv.

Dazu kommen bei LUGAS auch datenschutzrechtliche Bedenken, die bereits von mehreren Datenschutz-Expert(inn)en geäußert wurden und nach wie vor im Raum stehen. Auch Haftungsfragen bei möglichen Systemausfällen könnten in Zukunft für viele Diskussionen sorgen. Ganz allgemein kommt man daher auch zu dem Schluss, dass die Kombination aller Spielerschutzvorgaben in Summe deutlich über das notwendige Maß hinausgeht.

Dass die Abwanderung der Spieler/-innen aufgrund der nun stark eingeschränkten Attraktivität der Angebote des legalen Marktes vorprogrammiert ist, habe ich bereits eingangs erwähnt. Bei den weiteren Einschränkungen denke ich bei der Sportwette vor allem an das weiterhin extrem restriktive Wettprogramm, also die Liste der Ligen und Sportarten, auf die wir unseren deutschen Kund(inn)en Wetten anbieten dürfen. Durch das stark reduzierte Angebot entsteht eine Situation, in der man jene Wetten, die für viele in der Vergangenheit besonders attraktiv waren, nicht mehr bei legalen Anbietern abschließen kann. Auch hier ist die Abwanderung von Kunde:innen in den Schwarzmarkt die logische Folge, denn die Nachfrage nach bestimmten Wettmärkten, die es seit vielen Jahren gibt, wird nicht einfach verschwinden. Vielmehr sehen wir jetzt schon, dass diese weiter von nicht erlaubten Anbietern bedient wird. In

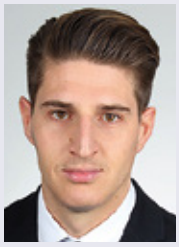
eine ähnliche Richtung gehen zudem auch die umfassenden Einschränkungen im Rahmen der Werbung für Sportwetten und virtuelle Automatenspiele oder die umfassenden inhaltlichen Schranken bei der Ausgestaltung jedes einzelnen virtuellen Automatenspiels. Die Rede ist hier von der Mindestspieldauer von fünf Sekunden pro Spin oder dem Maximaleinsatz von einem Euro pro Spielrunde. In manchen politischen Kreisen werden sogar noch weitere Einschränkungen diskutiert, die vom Glücksspielstaatsvertrag überhaupt nicht erfasst sind. Der negativen Folgen für die Kanalisierung ist man sich dabei offenbar nicht bewusst.

Neben diesen doch sehr einschneidenden Vorgaben innerhalb des Glücksspielstaatsvertrages gibt es seit 1. Juli 2021 eine weitere rechtliche Grundlage, die dazu geeignet ist, die Kanalisierung und den Spielerschutz langfristig zu gefährden. Die Rede ist von der Einsatzsteuer von 5,3 Prozent auf virtuelle Automatenspiele und Online-Poker. Aufgrund dieser im Rennwett- und Lotteriegesetz festgelegten Steuer mussten wir, wie viele andere Anbieter auch, im Vorjahr die Gewinnchancen bei virtuellen Automatenspielen deutlich verringern, was für einen weiteren erheblichen Wettbewerbsnachteil des Online-Spiels sorgte. Und das nicht nur gegenüber dem terrestrischen Angebot, sondern vor allen Dingen erneut gegenüber illegalen, regulierungsunwilligen Anbietern im Internet, die dadurch nun über das für Spieler/-innen deutlich attraktivere Spielangebot verfügen. Wie diverse Marktbeobachtungen zeigen, ist auch bereits seit Juli 2021 eine nochmals verstärkte Abwanderung von regulierten Anbietern hin zu illegalen Angeboten erkennbar. Die Entwicklung ist besorgniserregend. Ein weiterer Aspekt, der diese problematische Entwicklung weiter verstärkt, ist die Regelung in § 22c GlüStV 2021. Die Rede ist vom Online-Casino-Angebot, also von Tischspielen wie Black Jack oder Roulette. Hier wurde die Regelungshoheit grundsätzlich den 16 Ländern überlassen. Jedes Land kann in einem bestimmten Rahmen Erlaubnisse für diese Produkte vergeben. Mehr als 16 Monate nach Inkraftreten scheint in der Hinsicht allerdings noch nichts passiert zu sein. Während erlaubte Anbieter wie bwin diese Spiele längst nicht mehr anbieten dürfen, findet man auf dem Online-Schwarzmarkt hunderte solcher Spiele. Dass die Kund(inn)en, sollten die Länder ihre Online-Casino-Regulierung irgendwann doch umsetzen, dann wieder in den legalen Markt wechseln, ist sehr unwahrscheinlich.

Bei all den Herausforderungen möchte ich aber auch betonen, dass wir die Schaffung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder in Halle als einen Schlüssel für erfolgreiche Regulierung in Deutschland sehen. Als Anbieter, der eine Vorreiterrolle im Bereich des Spielerschutzes einnimmt, ist es uns auch ein großes Anliegen, die Behörde im Kampf gegen illegales Glücksspiel zu unterstützen. Wir sind überzeugt, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen Behörde und erlaubten Anbietern, wie sie sich auch schon in anderen Ländern bewährt hat, ein wichtiger Baustein sein wird.

Eine große Chance bietet abschließend die Möglichkeit der zukünftigen Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages, wie sie darin auch mehrfach vorgesehen ist. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder ist qua Gesetz zur Evaluierung der aktuellen Regulierung verpflichtet. Diese Verpflichtung kann aber vielmehr als Gelegenheit wahrgenommen werden, an den richtigen Schrauben zu drehen und damit auch den erlaubten Markt zu stützen. Während zielgerichtete Spielerschutzvorschriften absolut notwendig sind, um potenziell gefährdete Kund(inn)en zu schützen, wird man Anpassungen gerade im Bereich der eingangs erwähnten starren Limits und der Produkteinschränkungen in Zukunft weiterhin offen gegenüberstehen müssen. Denn der Online-Glücksspielmarkt und seine Kund(inn)en sind dynamisch und das muss auch für die zugrundeliegende Regulierung gelten.

▷ Der Autor



Simon Priglinger-Simader ist als Regulatory Affairs Manager bei Entain, besser bekannt unter der Marke bwin, unter anderem für den deutschen Markt zuständig.

Foto: BS/ privat

Qualitative Glückspielregulierung im terrestrischen Markt

Von Andreas Engler, Forum der Automatenunternehmer e. V.

Es gibt verschiedene Definitionen des Qualitätsbegriffes. Der kundenbezogene Begriff, wie in der Qualitätsbeschreibung der ISO 9000:2005 definiert, meint hier die 100-prozentige Realisierung der Wünsche des Kunden. Mit einer produktbezogenen Sicht von Qualität ist die Erfüllung von generell festgelegten Anforderungen gemeint.[1]

Unbestritten ist, dass 800.000 Menschen in Deutschland ein Problem mit dem Glücksspiel haben und dass es unzweifelhaft notwendig ist, diese Menschen maximal zu unterstützen, ihre Sucht in den Griff zu bekommen. Dafür aber 98 Prozent der Bundesbürger in Zwangsverantwortung zu nehmen und in ihrer Freiheit, das eigene Freizeitverhalten selbst bestimmen zu können, einzuschränken, ist übergriffig. Es bestehen zahlreiche Möglichkeiten, betroffenen Menschen gezielt zu helfen und sie zu unterstützen.

Das Forum der Automatenunternehmer e. V. hat bereits 2011 in seinem „Bremer Papier" erste Ansätze definiert, wie sich die Unternehmer der Branche eine an Qualität orientierte Regulierung des Marktes vorstellen könnten. Dieser erste Ansatz wurde systematisch weiterentwickelt und führte dann zum Verbraucherschutzkonzept, das sich, wie der Name schon sagt, am wichtigsten Element einer Glückspielregulierung, nämlich am Verbraucher und dessen Interessen und Bedürfnissen orientiert.

Wirksamer Verbraucherschutz oder besser gesagt Spielerschutz basiert demnach auf drei Säulen geteilter Verantwortung. Der Regulierungsebene, dem Anbieter und dem Spielgast selbst. Der Spielteilnehmer ist zunächst ein mündiger Bürger, der über sein Spielverhalten und seine Risikobereitschaft selbst entscheidet. Wenn aber ein problematisches Spielverhalten auftritt, tritt die Fürsorgepflicht des Anbieters in den Vordergrund. Hier greift das gesetzlich verankerte Sozialkonzept. Das Sozialkonzept ist fester Bestandteil des Anbieters und beinhaltet klare Verhaltensregeln für Mitarbeiter des Unternehmens. Die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten sind transparent und mit einfacher Sprache unmittelbar am Geldspielgerät bereitzuhalten. Die Beschäftigten eines Anbieters sind gesetzlich verpflichtet, regelmäßig dahingehend geschult zu werden, mit den Spielgästen über auffälliges Spielverhalten niederschwellig zu sprechen. Gerade durch den persönlichen Kontakt des Mitarbeiters in der Spielhalle oder in der Gastronomie ist es leicht möglich, den problematisch spielenden Gast dazu zu bewegen, sein eigenes Verhalten zu reflektieren und somit stärker in die Eigenverantwortung zu nehmen. Die Mitarbeiter der Spielhallenbetreiber werden immer wieder aufs Neue geschult und können so ein hervorragendes Bindeglied zwischen einem Gast mit einem problematischen Spielverhalten und dem Hilfesystem bilden. Andererseits kann es nicht die Aufgabe von Betreibern sein, Gäste zu therapieren. Hierfür fehlt ihnen eine entsprechende Ausbildung. Aber durch ein wirkungsvolles Zusammenspiel zwischen dem Hilfesystem und der Anbieterseite kann ein System entwickelt werden, das betroffenen Spielgästen niedrigschwellig Hilfe anbietet. Das funktioniert durch mangelnde Kommunikation von Anbieter und Hilfesystem leider nicht immer so, wie es für die Betroffenen gut wäre.

Auf dem Glücksspielkongress erläuterte Engler, dass die Nachfrage bei Reduzierung des legalen Angebotes ja nicht kleiner werde, weshalb die Kanalisierung umso wichtiger sei. Foto: BzGw/Bildschön

Das Forum der Automatenunternehmer e. V. hat sich immer für einen offenen Dialog mit dem Hilfesystem eingesetzt. Unter der Federführung der Landesverbände veranstaltet „Die Deutsche Automatenwirtschaft" immer wieder Präventionstage, in denen der offene Dialog zwischen dem Hilfesystem in den Ländern und den Wirtschaftsverbänden gestärkt werden soll. Leider ist die Bereitschaft, offen auf einander zuzugehen, noch nicht überall im Hilfesystem vorhanden, was wir sehr bedauern. Das gemeinsame Ziel, be-

1 Quelle: David Garvin: „Eight dimensions of quality", 1987.

troffenen Menschen zu helfen, wird damit nicht ausreichend unterstützt. Und selbst, wenn die Fronten von Hilfesystem und der Automatenbranche auf beiden Seiten verhärtet sind, ist eine Verweigerung zum Dialog nie der richtige Weg. Zum Wohle des Spielgastes muss ein permanenter Dialog stattfinden, der den Spielgast im Vordergrund, aber auch die Argumente des Hilfesystems, sowie die Interessen der Unternehmen in gleicher Weise berücksichtigt. Wobei eben gleichermaßen das Schutzbedürfnis von gefährdeten Konsumenten wie auch die Bedürfnisse der Konsumenten, die einen unproblematischen Konsum von Glückspiel in ihrer Freizeit genießen wollen, zum Tragen kommen müssen. Beiden gilt die gleiche Fürsorgepflicht seitens der Anbieter und Regulierer. Eine qualitative Regulierung ist allerdings nur so gut wie der Vollzug, der sie auch umzusetzen weiß. Darum hat das Forum der Automatenunternehmer die Zertifizierung von Aufstellbetrieben als festen Bestandteil in sein Verbraucherschutzkonzept aufgenommen. Eine Zertifizierung kann niemals den gesetzlichen Vollzug ersetzen. Das soll die Zertifizierung auch nicht. Aber eine Zertifizierung kann den Vollzug unterstützen und sie gibt eine strukturierte Umsetzung des Sozialkonzeptes vor. Durch genau festgelegte Maßnahmen und deren Protokollierung fällt es dem Unternehmer und vor allem den Mitarbeitern leichter, die soziale Verantwortung umzusetzen und dem Gast gegebenenfalls eine helfende Hand zu reichen. Gespräche mit Spielhallenmitarbeitern belegen dies unzweifelhaft. Durch eine gute Schulung und ein erfolgreiches Audit wird den Mitarbeitenden die notwendige Stärke vermittelt, einen verhaltensauffälligen Gast anzusprechen. Wenn dieses Gespräch niedrigschwellig und in einem vertraulichen Umfeld geführt wird, wird dem Spielgast die notwendige Wertschätzung und die Hilfe zuteil, die er benötigt und verdient. Dem Spielgast wird geholfen, wenn es notwendig ist. Dieses Ziel steht über allem.

In der Regulierung des terrestrischen Angebots muss man allerdings realisieren, dass der Regulierer mit dem Glücksspielstaatsvertrag den Konsumenten und dessen Interessen ganz offensichtlich nicht in den Vordergrund gestellt hat. Anstatt auf die Interessen aller Konsumenten zu achten, hat man einen Rahmen geschaffen, der den Ländern willkürliche Möglichkeiten gibt, Maßnahmen zu ergreifen, die dem politischen Farbenspiel und deren Ideologien unterworfen sind. So ist es, allen voran in den Stadtstaaten, das Ziel, dem Spielgast das Automatenspiel gänzlich unattraktiv zu machen. Die Rahmenbedingungen werden so nutzerunfreundlich gestaltet, dass dem Gast die Lust am Spiel genommen wird. So dürfen teilweise nicht einmal eine Tasse Kaffee oder ein Glas Wasser gereicht werden. Ganz zu schweigen von einem Stück Schokolade oder einem Sandwich. Die Stühle, auf denen der Spielgast sitzt, sind so ungemütlich zu wählen, dass der Gast das Vergnügen am Spiel verliert. Diese Maßnahmen greifen. Es gibt in Berlin fast keine zertifizierten Spielhallen mehr. Steuereinnahmen sind um nahezu 100 Prozent geschrumpft. Aber es wurde durch diese Maßnahme keinem einzigen problematisch spielenden Menschen geholfen. Stattdessen ist es einfach, in illegalen Räumlichkeiten Menschen zu finden, die dort fern jeder Regulierung unkontrolliert weiter dem Glücksspiel nachgehen. Ein klassisches Beispiel dafür, wenn eine Regulierung sich nur an der Quantität statt an der Qualität orientiert.

Das Forum der Automatenunternehmer e. V. hat sich in seinem Verbraucherschutzkonzept für eine spielformübergreifende Sperrdatei ausgesprochen. Auch die Fremdsperre als Ultima Ratio wurde gefordert. Heute haben wir mit dem Sperrsystem OASIS genau diese Sperrdatei im Glückspielstaatsvertrag verankert. Den Spielgästen, die sich für eine befristete oder eine unbefristete Sperre eingetragen haben, wird die Unterstützung gewährt, die sie benötigen für für sich benötigt. Die Eigenverantwortung des Konsumenten wird gestärkt. Er selber kann die Form seiner Abstinenz wählen und für sich selber befristen. Bei keiner anderen Suchtform ist eine derart unterstützende Maßnahme für den Verbraucher gewährleistet. Und trotzdem fordert der Glückspielstaatsvertrag zusätzlich zwingend einen Abstand von Spielhallen zueinander und manche Länder zusätzlich zu Kinder- und Jugendeinrichtungen.

Die einzig logische Erklärung für diese Maßnahmen ist, dass die Gesetzgeber erneut nicht die Verbraucher im Blick haben, sondern getreu dem Motto „viel hilft viel“ auf Quantität statt Qualität setzen. Ein Sperrsystem bietet den maximalen Abstand, nämlich unendlich, für alle gesperrten Spieler zum Glücksspiel. Und dies zudem noch spielform- und anbieterübergreifend. Für den Konsumenten aber, der in seiner freien Entscheidung unproblematisch dem Glücksspiel als Freizeitgestaltung nachgehen möchte, maßt sich der Gesetzgeber an, vorzuschreiben, wie weit er für sein Vergnügen zu fahren hat. Er beschert ihm mit der Spielverordnung ein System, das ihm die Freude am Spiel nimmt. Der Gesetzgeber verbietet seinen Bürgern, mehr als 20 Euro pro Stunde für seine Freizeitgestaltung auszugeben. Aber natürlich nur beim Glücksspiel. Bei gesellschaftlich anerkannteren Freizeitbeschäftigungen hingegen natürlich nicht.

Ich möchte noch einmal ausdrücklich betonen, dass es die wichtigste Aufgabe beim Spielerschutz ist, vulnerablen Personen maximal zu helfen. Diese maximale Hilfe ist mit dem Spielformübergreifenden Sperrsystem OASIS gelungen. OASIS bietet die Möglichkeit, Personen vom Spiel völlig auszuschließen. Spielerschutz bedeutet aber auch, Spielgästen ein attraktives Spielangebot in ausreichender Quantität zur Verfügung zu stellen, um dem illegalen Spiel keine Chance zu bieten. Der Konsument muss eigenverantwortlich seine Freizeitverhalten bestimmen können. Der Unternehmer muss die Möglichkeiten haben, den Bedarf des Marktes zu decken und der Regulierer muss Rahmenbedingungen schaffen, um ein qualitatives und attraktives Angebot in ausreichendem Maße bereitstellen zu können. Nur wenn alle Bedingungen erfüllt sind, gelingt es, die Anforderungen aller Konsumenten an ein Produkt zu erfüllen.

▹ Der Autor

Andreas Engler ist Automaten-Kaufmann und Vorsitzender des Vorstands des Forums der Automatenunternehmer e. V. (FORUM).

Foto: BzGw/ privat

Werbung im Glückspiel wie gut geht das?

Von Sven Rudolf, Redaktion BzGw

Trotz der großen Personenzahl der Referenten gab es einen angeregten Austausch mit dem Publikum zur Regulierung der Werbung für Glücksspielwesen.

Foto: BzGw/Bildschön

Eines der zentralen Themen des vom Behörden Spiegel organisierten 7. Bundeskongress für das Glücksspielwesen in Berlin war die Frage nach der Werberegulierung des Glücksspielwesens. Allen voran der, seit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 neu deutschlandweit legalisierte, Online-Glücksspielmarkt führt zu Diskussionen zwischen Regulierern und Vertretern der Glücksspielbranche. Das Fachforum „Konfliktfeld Glücksspielwerbung" brachte ehem. und aktuelle Glücksspielreferenten sowie Rechtsexperten und Glücksspielbranchen-Vertreter an einen Tisch, um das Thema zu besprechen.

Regulierungsbedarf

Den Auftakt machten zwei aktive Glücksspielreferenten der Länder: Susanne Heimerl, Oberregierungsrätin im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, und Andreas Schumacher vom Referat Polizei- und Ordnungsrecht, Organisation, Glücksspielaufsicht im Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz. Sie erörterten zunächst einmal die Frage, ob ein Paradigmenwechsel beim Thema Werbung durch den neuen Glücksspielstaatsvertrag stattgefunden hat. Ihr Urteil, kurz zusammengefasst: Es gab keinen Paradigmenwechsel im Feld der Glücksspielwerbung. Daneben sprachen sie einige Punkte gerade im Bezug auf Onlinewerbung an, die ihrer Meinung nach einen Klärungs- und Regulierungsbedarf haben. Dabei ging es in erster Linie um die zunehmende Rolle ‚die Influencer bei Werbung, besonders im Bereich Glücksspiel,

einnehmen. Das erste Problem stecke in der Definition des Influencer-Begriffes. „Was ist ein Influencer und wie unterscheidet er sich von anderen Werbepersonen?“ Ein Problem, das nicht so einfach zu lösen sei, wie die beiden Referenten erläuterten. Denn wonach sei ein Influencer zu definieren? Der Anzahl der Follower oder Werbepartner? Ein einheitliches Schema existiere zurzeit noch nicht.

Da vor allem junge Menschen sich von Influencern, dem Namen entsprechend, beeinflussen und inspirieren ließen, sei es umso bedenklicher, dass Influencer auch Glückspiel bewürben oder zeigten. Seit dem Kongress hat zu genau diesem Thema die Streaming Plattform Twitch, auf der auch viel OnlineGlücksspiel gezeigt wird, erste Maßnahmen angekündigt. Heimerl und Schumacher selbst stellten auf dem Kongress die Forderung auf, dass eine einfache Kennzeichnung eines Streams als Werbung nicht ausreiche und hier Warn- und Aufklärungshinweise nötig seien, um die Zuschauenden zu informieren.

Überregulierung

Aus der Perspektive der Glücksspielindustrie sind die Werberegulierungen jedoch einschränkend und geben den legalen Angeboten wenige Chancen, mit den illegalen Anbietern zu konkurrieren. Dr. Andreas Blaue, Geschäftsführer von lead link., stellte in diesem Zusammenhang die Frage, was könne Werbung leisten? Seine Antwort: Werbung entscheide nicht, wann und ob gespielt werde, sondern wo. Er untermauerte diese Aussage mit Umfragen, nach denen 90 Prozent der Menschen sagten, dass Glücksspielwerbung sie nicht dazu verleite, zu spielen. Demnach wäre der Zweck, welchen Werbung einen Großteil der Zeit erfülle, Spieler gezielt ins legale Spiel zu locken. Die Regulierungen wirkten diesem Zweck allerdings entgegen, da sie die Werbung der legalen Anbieter im Vergleich zur illegalen Konkurrenz schwächt. Dadurch würden weniger Menschen vom Schwarzmarkt hin zum legalen Markt kanalisiert. Es sei zwar richtig, führte Blaue weiter aus, dass glücksspielgestörte Menschen Anfälliger für Werbung seien und dadurch im schlimmsten Fall zu Rückfällen verleitet würden. Doch gerade in diesen Fällen sei es wichtig, die Gefährdeten in den regulierten legalen Markt zu führen und sie nicht im gefährlicheren Schwarzmarkt zurückzulassen, sagte Blaue. Trotz der klaren Definition des Zieles der Kanalisierung zum legalen Markt durch den Glücksspielstaatsvertrag, gibt es Unstimmigkeiten bzgl. und Unzufriedenheit mit der Situation rund um Glücksspielwerbung. Edgar Quasdorff, ehem. Glücksspielreferent in NRW, sagte dazu, dass es beim Thema Werbung wohl nie eine allgemeine Übereinstimmung geben und es immer ein Dilemma/Streitpunkt bleiben wwerde.

Eine dauerhafte Lösung ist daher unwahrscheinlich. Wichtig für eine Einigung wäre jedoch, dass man miteinander spricht, denn nur gemeinsam können Regelungen getroffen werden, mit denen alle zufrieden sind. Zu diesem Zweck legte Dr. Wulf Hambach, Rechtsanwalt in der Kanzlei Hambach & Hambach, noch einmal nahe, sich gemeinsam an einen Tisch zu setzen und einen Kompromiss zu finden, der es sowohl der Glücksspielindustrie erlaubt, kompetitiv zu sein als auch den Spielerschutz und verantwortungsvolles Spielen großschreibt. Michelle Chelsea Hembury, Rechtsanwältin, Kanzlei Melchers, schloss sich der Aussage von Dr. Hambach an. Trotz der verhärteten Fronten sei dies die beste Möglichkeit, eine gute Lösung zu finden. Denn Pauschalverbote könnten Möglichkeiten und Potenziale der Werbung doch untergraben und gerade im Online-Markt könne man nicht durch pure Präsenz überzeugen, erklärte sie ihren Standpunkt.

WEBINAR

Gute Spielhallen erkennen

Die Zertifizierung als Vollzugshilfe

6. Dezember 2022, 10:00 – 11:30 Uhr

Impulse und Diskussion:

Alexandra Nöthen, *TÜV Rheinland Cert GmbH*
Bettina Dzieran, *InterCert GmbH*
Christian Benzrath, *Referatsleiter Recht und Ordnung, Stadt Langenfeld*
Nick Baldus, *Prokurist, SPIEL-IN Casino GmbH & Co. KG*
Georg Stecker, *Sprecher des Vorstandes, Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V.*

Moderation:
Robert Hess, *Mitglied im Programmbeirat, Behörden Spiegel und glueckssspielwesen.de*

www.glueckssspielwesen.de

Ein Webinar des Behörden Spiegel

Kanalisierung als oberstes Werbeziel – Wahrheit oder Mythos?

■ Von Susanne Heimerl, Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration Bayern; Andreas Schumacher, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz

I. Gesetzliche Zielvorgaben rechtskonformer Werbung

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) wurde auch die Werberegulierung im Bereich des öffentlichen Glücksspiels überarbeitet. Dabei wurden die Regelungen zur Werbung entsprechend der in § 1 GlüStV 2021 formulierten Zielsetzung ausgestaltet. Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 darf Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel den Zielen des § 1 GlüStV 2021 nicht zuwiderlaufen. Es gilt folglich, auch im Bereich der Werbung die verschiedenen Ziele des Staatsvertrags miteinander in Einklang zu bringen. Dabei sollen die Regulierungsvorgaben des GlüStV 2021 zur Werbung insbesondere dazu beitragen, dass der in der Bevölkerung vorhandene Spieltrieb in Bezug auf Glücksspiele in den erlaubten Markt gelenkt, zugleich jedoch durch diese Werbung so wenig wie möglich zusätzliche Nachfrage nach Glücksspielen geschaffen wird. Damit steht Werbung für öffentliches Glücksspiel auch weiterhin im Spannungsfeld zwischen den nach § 1 Satz 1 GlüStV 2021 gleichrangigen Zielen, das Entstehen von Glücksspiel- und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen, der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen im Schwarzmarkt entgegenzuwirken und den Jugend-, Spieler- und Gesundheitsschutz zu gewährleisten. Dabei stellt sich auch die Frage, welchen Stellenwert der insbesondere von den Glücksspielanbietern häufig angeführte Kanalisierungsauftrag des GlüStV 2021 bei diesem gesetzlichen Zielkonflikt einnimmt.

Mit dem Ziel der Kanalisierung soll zum einen die Nachfrage spielaffiner Personen in Richtung der legalen Angebote gelenkt werden und zum anderen innerhalb der erlaubten Angebote eine Lenkung in Richtung der aus suchtpräventiven Gesichtspunkten weniger gefahrenträchtigen Spielformen erfolgen. Durch die Werbung können bereits spielende oder spielwillige Personen auf erlaubte Angebote aufmerksam werden und somit vor dem gefährlicheren Spiel im Schwarzmarkt geschützt werden. Dies gilt insbesondere für reine Internetangebote, welche gänzlich ohne Werbemaßnahmen nicht auf sich aufmerksam machen oder von potenziellen Spielern gefunden werden könnten.

Dieser Gedanke kann allerdings nur dann und nur solange gelten, wie ein signifikanter Schwarzmarkt besteht. Der Jahresreport 2020 der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder weist aber im Bereich der Sportwetten mittlerweile einen Markanteil der erlaubten Sportwettanbieter von ca. 94 Prozent (Stand: Oktober 2021) aus. Vor diesem Hintergrund stellt sich folglich die Frage, inwiefern dem Ziel der Kanalisierung im Bereich der Sportwetten überhaupt noch ausschlaggebende Bedeutung zukommen kann. Eine Lenkung zu einem weniger gefährlichen Spiel wird mit Werbung für Sportwetten nämlich gerade nicht bezweckt.

Jedenfalls aber dürfen die weiteren Ziele des GlüStV 2021, insbesondere der Jugend-, Spieler- und Gesundheitsschutz, bei der Betrachtung nicht außer Acht gelassen werden. Denn Werbung kann auch dazu beitragen, eine ohne Werbung nicht vorhandene Nachfrage nach Glücksspielen erst auszulösen und hierdurch zum Entstehen von Glücksspielsucht beizutragen. Planzer et al. (2014) haben im Rahmen einer Studie durch Gegenüberstellung von Befunden aus Ländern mit unterschiedlichen glücksspielrechtlichen Regulierungsformen herausgefunden, dass sich im Ergebnis lediglich ein statistisch signifikanter Zusammenhang ergab: Länder mit einer weniger restriktiven Regulation der Werbung für Online-Glücksspiele weisen eine höhere Prävalenz problematischen Spielverhaltens auf.

Dass die Kanalisierung im Bereich der Werbung nicht andere staatsvertragliche Ziele überlagert, wurde durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) bestätigt. Danach ist Werbung maßvoll und strikt auf das zu begrenzen, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den erlaubten Glücksspielen zu lenken (vgl. EuGH, Urteil vom 30. Juni 2011 – C-212/08, Rn. 72).

II. Paradigmenwechsel durch den GlüStV 2021?

Entschieden entgegengetreten werden muss zudem der vielfach vertretenen Meinung, dass der GlüStV 2021 einen Paradigmenwechsel auch bei Art und Umfang der Werbung mit sich gebracht habe. Zwar wurde das grundsätzliche Werbeverbot mit Erlaubnisvorbehalt für TV- und Internetwerbung, das in § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 verankert war, abgeschafft. Inhaber einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis dürfen vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen für die erlaubten Glücksspiele nun grundsätzlich werben und Sponsoring betreiben (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021).

Wenngleich sich der Wortlaut des § 5 Abs. 1 GlüStV 2012 geändert hat, so bedeutet die neue Formulierung in § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021, wonach Werbung den Zielen in § 1 GlüStV 2021 nicht widersprechen darf, aber keinesfalls, dass mit Inkrafttreten des GlüStV 2021 jegliche Werbung durch erlaubte Anbieter in Art, Umfang und Ausgestaltung schrankenlos zulässig wäre. Insbesondere hat der Staatsvertragsgeber mit dem GlüStV 2021 kein grundsätzliches „Mehr an Werbung" zugelassen.

Die Neuregelung übernimmt die Zielausrichtung an § 1 GlüStV 2021 ebenso wie die konkreten Werberestriktionen der Vorgängernorm (vgl. auch Ruttig in „Glücksspielrecht", 3. Auflage 2022, GlüStV § 5 Rn. 16) und wurde lediglich um konkrete Regelungen für die erstmals erlaubnisfähigen Spielformen ergänzt. Ebenso wurde der Werbebegriff aus der Werberichtlinie beibehalten. Dadurch soll auf die bisherige Rechtsprechung zur Werbung weiterhin zurückgegriffen werden können. Gegenüber der bisherigen Regelung in § 5 GlüStV 2012 wurden sogar neue Werbever-

bote und -beschränkungen aufgenommen wie z. B. die Notwendigkeit einer vorherigen Einwilligung bei adressierter Werbung an gesperrte Spieler (§ 5 Abs. 5 Satz 1 GlüStV 2021) oder die Verbote in § 5 Abs. 2 Satz 2 und 5 und Abs. 3 GlüStV 2021. Damit ist auch unter dem GlüStV 2021 jede Maßnahme an den staatsvertraglichen Zielen des § 1 GlüStV 2021 zu messen. Das Ziel der Kanalisierung (Nr. 2) steht auch weiterhin im Spannungsverhältnis zu den Zielen der Suchtprävention (Nr. 1) sowie des Begrenzungsgebots (Nr. 2). Angesichts der Gleichrangigkeit der Ziele ist, in Anlehnung an das Prinzip der praktischen Konkordanz bei gleichrangigen Verfassungsnormen, eine Abwägung vorzunehmen. Mit der Veränderung des Wortlauts von § 5 Abs. 1 GlüStV 2012 zum jetzigen Wortlaut des § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 sind insofern keine Änderungen verbunden, als dass eine Werbemaßnahme (auch weiterhin) dann rechtswidrig ist, wenn sie den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwiderläuft und dies auch dann, wenn in der Erlaubnis ein entsprechendes Werbeverbot fehlt (vgl. Ruttig in „Glücksspielrecht", 3. Auflage 2022, GlüStV § 5 Rn. 35). Die neue Struktur in § 5 GlüStV 2021 spiegelt damit (nur) den Wegfall des Erlaubnisvorbehalts für TV- und Internetwerbung wider, der vormals in § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 verankert war.

Dass der neue Wortlaut des § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 keine Abkehr von der bisherigen Systematik begründet, verdeutlicht auch ein gesetzeshistorischer Vergleich. Bereits der Lotteriestaatsvertrag von 2004 (LottStV) regelte, dass Art und Umfang der Werbemaßnahmen für Glücksspiele angemessen sein müssen und nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen dürfen (§ 4 Abs. 3 LottStV). Damals bestand neben einem Lotterieveranstaltungsmonopol des Staates für Lotterien und Sportwetten auch ein umfassendes Internetverbot für die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen. Der Glücksspielstaatsvertrag 2008 (GlüStV 2008) griff die Formulierung auf und regelte in § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2008, dass Werbung für öffentliches Glücksspiel nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 GlüStV 2008 stehen darf, insbesondere nicht gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern, anreizen oder ermuntern dürfe. Der GlüStV 2008 führte das restriktive Regulierungssystem des LottStV 2004 fort und normierte hinsichtlich der Werbung weitreichende Verbote. Der Wortlaut dieser früheren Regelungen („nicht in Widerspruch") gleicht dabei dem des § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 („nicht zuwiderlaufen").

Der Staatsvertragsgeber verfolgt mit dem GlüStV 2021 zudem keine Politik, die auf Wachstum angelegt ist. Wenngleich durch die Entscheidung zur Öffnung des Marktes für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker sowie Online-Casinospiele ein höheres Maß an legalen Anboten entstehen wird, so sollen ausweislich der Erläuterungen zum GlüStV 2021 vornehmlich der vorhandene Schwarzmarkt kanalisiert und der Spielerschutz gestärkt werden. Nachdem das Internetverbot in § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 für diese Spielformen nicht in ausreichendem Maße durchgesetzt werden konnte, verfolgt der GlüStV 2021 mit der Legalisierungsmöglichkeit dieser Spielformen einen anderen Weg. Die Regulierung verfolgt aber kein „Mehr" an Glücksspielangeboten, sondern bezweckt im Kern nur eine Transformation des bereits vorhandenen illegalen Angebots. Der Beschluss der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien vom 8. September 2020 ist Ausfluss dieses Bestrebens.

Dem erhöhten Werbevolumen infolge der erhöhten Anzahl legaler Veranstalter soll durch abgestufte Vorgaben zur Quantität und Qualität, gemessen an der Gefährlichkeit der jeweiligen Glücksspielform, begrenzend begegnet werden. Die Erläuterung zum GlüStV 2021 spricht dabei weiterhin von einem nur „gewissen Werbeumfang", was bereits impliziert, dass der Werbeumfang nicht ausgedehnt werden sollte. Die Werbung hat vielmehr auch nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 maßvoll und strikt begrenzt auf das zu sein, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den erlaubten Glücksspielen zu lenken. Sie darf insbesondere nicht gezielt Unentschlossene anreizen und zur Teilnahme motivieren. Denn dies würde wiederum den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwiderlaufen und wäre damit nach § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 unzulässig.

Die unter dem GlüStV 2021 gewählte Werberegulierung entspricht damit auch den Anforderungen des EuGH an eine kohärente gesetzliche Ausgestaltung. Danach muss zwischen einer restriktiven Geschäftspolitik, die nur den vorhandenen Markt für den Anbieter gewinnen oder die Kunden an ihn binden soll, und einer expansionistischen Geschäftspolitik, die auf das Wachstum des gesamten Marktes für Spieltätigkeiten abzielt, differenziert werden (vgl. EuGH, Beschluss vom 18. Mai 2021 – C-920/19 –, die Entscheidung betrifft zwar das Angebot eines Monopolisten, kann jedoch allgemein herangezogen werden). Eine bloße Transformation des bestehenden illegalen Marktes stellt keine echte Erweiterung bestehender Spielformen dar (vgl. EuGH, Beschluss vom 18. Mai 2021 – C-920/19). Vor dem Hintergrund der Kanalisierungsrate von ca. 94 Prozent im Bereich der Sportwetten sowie einer voraussichtlich ebenfalls zu erreichenden Quote über 90 Prozent bei virtuellen Automatenspielen und Online-Poker kommt Werbung in diesen Bereichen de facto eher eine wettbewerbsrelevante Bedeutung zu. Ein derartiger Charakter entspricht weder den Zielen in § 1 GlüStV 2021 noch ist er Bestandteil glücksspielrechtlicher Regulierung.

Eine Grenzverschiebung oder Veränderung des Charakters der Werberegulierung unter dem GlüStV 2021 insoweit, als dass § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 nur noch bei einer klaren Abweichung vom gesetzlichen Leitbild greifen soll oder die Werbung nach ihrer grundsätzlichen Ausrichtung mit den Zielen des § 1 GlüStV 2021 schlechthin unvereinbar sein müsse, um ein „Zuwiderlaufen" im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 annehmen zu können, enthält der GlüStV 2021 nicht. Für eine solche Auslegung finden sich weder Anhaltspunkte im Staatsvertrag selbst noch in dessen Erläuterung.

Damit ist mit dem GlüStV 2021 zwar ein Systemwechsel bei der Frage des „Ob" der Werbung für erlaubte Anbieter eingetreten, nicht hingegen bei der Frage der Zulässigkeit der Werbung in Art, Umfang und Ausgestaltung.

III. Musternebenbestimmungen zur Werbung

1. Rechtsgrundlage

Für erlaubte Anbieter sind gem. § 5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021 in die glücksspielrechtliche Erlaubnis Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung aufzunehmen. Ausweislich der Erläuterung zum GlüStV 2021 können diese Nebenbestimmungen sämtliche Bereiche der Werbung betreffen und für einzelne Glücksspiele, Werbeformen und -mittel auch Verbote zur Einhaltung der Ziele des § 1 GlüStV 2021 enthalten. Insbesondere sollen Bestimmungen im Einzelfall, wie sie bislang in einer Werbeerlaubnis nach § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 enthalten waren, allgemein ermöglicht werden.

Damit geht aus der Erläuterung zum GlüStV 2021 eindeutig hervor, dass Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Werbung gem. §

5 Abs. 1 Satz 3 GlüStV 2021 zwar auch, aber nicht nur zur Konkretisierung der Beschränkungen des § 5 Abs. 2 GlüStV 2021 erlassen werden können. Vielmehr kann § 5 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 auch als Rechtsgrundlage für ein Verbot von bestimmten einzelnen Glücksspielen, Werbeformen und Werbemitteln, die den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwiderlaufen, dienen.

2. Influencer-Marketing

Eine solche Werbeform, die den Zielen des § 1 GlüStV 2021 und damit der Vorgabe des § 5 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 widerspricht, ist das sog. Influencer-Marketing.

Beim Influencer-Marketing engagieren Unternehmen glaubwürdige Dritte (sog. Influencer), die für die Zielgruppe authentisch und vertrauenswürdig sind. Influencer definieren sich durch ihren Einfluss, den sie über Social-Media-Kanäle auf ihre Follower, sprich ihre Anhänger, haben. Der Influencer wird dabei zum Sender für positive Botschaften für das jeweilige Unternehmen. Durch den Einsatz eines Influencers wird die Werbebotschaft des Unternehmens zu einer persönlichen Empfehlung des Influencers, was sich vertrauensbildend auf die Konsumenten auswirkt. Vor allem für junge Menschen werden Influencer durch ihre Präsenz auf Kanälen wie YouTube, Instagram, Snapchat oder Facebook wie Freunde wahrgenommen. Durch diese gefühlte Verbundenheit werden Empfehlungen nahezu genauso angenommen, als wenn sie von Freunden kämen. Je stärker die Beziehung zum Influencer ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit eines Produktkaufs. Dasselbe gilt für die Glaubwürdigkeit. Die Qualität von Beziehung und Glaubwürdigkeit ist abhängig vom Grad der Sympathie und der wahrgenommenen Ähnlichkeit, d. h., inwieweit der Konsument an der Lebenswirklichkeit des Influencers partizipieren möchte, da es zum eigenen Leben passt (vgl. IUBH Discussion Papers – Marketing, No. 2/2021). Um möglichst erfolgreich zu sein, darf der Influencer also auch nicht zu werblich wirken. Vielmehr ist es Aufgabe des Influencers, die Markenbotschaft glaubwürdig und natürlich zu transportieren, ohne entweder zu zurückhaltend oder zu auffällig und wenig authentisch wahrgenommen zu werden.

Im Gegensatz zu traditionellen Werbemaßnahmen (TV-Spots, Internet-Anzeigen etc.), bei denen die Veranstalter ganzheitlich Einfluss auf den Inhalt und die Darstellung der Werbemaßnahmen haben, ist diese vollständige Einflussnahmemöglichkeit bei dem Einsatz von Influencern nicht gegeben. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass in erster Linie der Influencer die werbenden Inhalte anfertigt und die konkrete Gestaltung damit maßgeblich beeinflusst. Denn Influencer sind nicht nur auf die Erfüllung der vertraglich zugesagten Werbeinhalte bedacht, sondern zielen auch in ganz erheblichem Maße darauf ab, Aufmerksamkeit und Resonanz sowohl in Verbraucher- wie auch in Unternehmerkreisen zu erzielen. Diese soll das Image der Influencer stärken und damit das eigene Unternehmen fördern, etwa durch die Erhöhung der Zahl eigener Follower sowie sog. Likes und der Zahl der Kommentare auf ihrem Nutzerprofil in sozialen Netzwerken. Hierbei ist nicht mehr durch den Veranstalter gewährleistet, dass die Vorgaben zur Werbung im GlüStV 2021 und den Nebenbestimmungen der entsprechenden Erlaubnis eingehalten werden. Das Verbot des Influencer-Marketings ist damit in erster Linie aus dem Begrenzungsauftrag bzw. dem Übermaßverbot sowie dem Sachlichkeitsgebot gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 abzuleiten, die wiederum sicherstellen, dass die Werbung für Glücksspiele nicht den Zielen des § 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 GlüStV 2021 zuwiderläuft.

Neben der Frage des Einflusses des in Auftrag gebenden Glücksspielanbieters auf den Inhalt und die Darstellung der konkreten Werbemaßnahmen des Influencers sind beim Influencer-Marketing aber auch die Verbote der irreführenden und redaktionell gestalteten Werbung aus § 5 Abs. 2 Satz 6 und 8 GlüStV 2021 in den Blick zu nehmen. Denn dem Influencer-Marketing ist immanent, dass dabei regelmäßig redaktionelle Äußerungen mit als Werbung zu qualifizierenden Tags und Links vermischt werden. Dies stellt Kern und Erfolgsgeheimnis dieser besonderen Marketing-Form dar. Aber genau dieses Ineinander-Übergehen von werblichen und redaktionellen Ebenen begründet die besondere Gefahr der Irreführung des jeweiligen Nutzers. Der Besucher des Social-Media-Accounts, der dem sog. Post aufgrund seines redaktionellen Charakters wesentlich unkritischer gegenübertritt und ihm auch größere Bedeutung und Beachtung beimisst als herkömmlicher Werbung, kann zwischen den vermischten Ebenen oftmals nicht mehr eindeutig unterscheiden.

Dieser Irreführung der Nutzer kann aus glücksspielrechtlicher Sicht auch nicht durch die einfache Kennzeichnung der Beiträge mit „Werbung“ oder „Anzeige“ entgegengewirkt werden. Eine solche Kennzeichnung mag zwar einen Verstoß gegen das Irreführungsverbot aus § 5a Abs. 4 UWG beseitigen, ist für den Bereich des Glücksspiels aber nicht ausreichend. Denn das Glücksspielrecht verfolgt eine ordnungspolitische und sicherheitsrechtliche Zielrichtung und nimmt damit ganz andere Schutzgüter in den Blick als das Wettbewerbs- oder Markenrecht. Glücksspiele zählen zu den sog. demeritorischen Wirtschaftsgütern, da ihre Nachfrage mit schädlichen gesellschaftlichen Folgen verbunden ist. Es soll gerade verhindert werden, dass es durch die Darstellung von Glücksspielen als Gut des täglichen Lebens zu einer schleichenden Normalisierung von Glücksspielprodukten kommt. Dies wäre durch die Nutzung des sog. Influencer-Marketings im Bereich des öffentlichen Glücksspiels aber stark zu befürchten. Eine solche schleichende Normalisierung des öffentlichen Glücksspiels würde schließlich den Zielen des § 1 GlüStV 2021, insbesondere dem Jugend-, Spieler- und Gesundheitsschutz, erheblich zuwiderlaufen.

▹ Die Autoren

Susane Heimerl ist Referentin für Glücksspielrecht im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration. Sie ist stellvertretendes Mitglied im Glücksspielkollegium der Länder und Leiterin der Arbeitsgemeinschaft „Werbung“.

Foto: BzGw/ privat

Andreas Schumacher betreut als Referent im Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz und die Geldwäscheprävention. Als Vertreter des Landes ist er Mitglied im Glücksspielkollegium der Länder.

Foto: BzGw/ privat

„Werbung ist der Treibstoff der Kanalisierung“

Auswirkungen für Spielhallenbetriebe, Wettvermittlungsstellen und Gaststätten mit Geld- oder Warenspielgeräten

■ Von Dr. Andreas Blaue, lead link GmbH

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) vollzieht den Paradigmenwechsel in den Bereichen Online-Casino und -Poker. Beide Spielformen sind heute als „virtuelle Automatenspiele“, „Online-Casino“ und „Online-Poker“ als Nachbildungen der Offline-Welt grundsätzlich erlaubnisfähig. Sie sind Teil eines nunmehr regulierten Marktes. Blickt man auf die Werbung für diese Spielformen ist ein Paradigmenwechsel durch den GlüStV 2021 ausgeblieben. Für erlaubte Glücksspiele konnte – stark eingeschränkt – geworben werden; gleiches gilt weiterhin. Lediglich die gesonderte vorherige Erlaubnis für die Werbung in Fernsehen, Internet und über Telekommunikationsanlagen entfällt. Diese stand allerdings ohnehin erheblichen rechtlichen Bedenken gegenüber.

Damit bleibt der Paradigmenwechsel hin zu einem regulierten und geschützten Markt, vor allem für die dort besonders bedeutsamen virtuellen Automatenspiele, unvollendet. Der Liberalisierung der Spielformen folgt nicht die notwendige Liberalisierung der Werbung hierfür. Bereits bei seiner Konstruktion wurde das Potenzial der Werbung verkannt und erst recht nicht ausgeschöpft. Mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 wird das am Markt spürbar. Vor allem Spieler mit problematischem Spielverhalten drohen nicht hinreichend in den geschützten Markt kanalisiert zu werden. Die Ziele des Staatsvertrags werden absehbar konterkariert.

„Werbung entscheidet nicht, ob (und wie viele) Menschen spielen – Werbung beeinflusst, wo Menschen spielen, auf welchen Plattformen/Angeboten das Spiel stattfindet.“

Dieser These lässt sich – faktenbasiert – von mehreren Seiten nähern. Betrachtet man zunächst die Ergebnisse der von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) von 2007 bis 2019 durchgeführten insgesamt sieben Studien „Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland“ – bis dahin ein Standardwerk der Glücksspielforschung – wird Folgendes klar: Die Anzahl der aktiven Spieler ist in den Jahren 2007 bis 2019 zurückgegangen, von 86,5 Prozent auf 75,3 Prozent bei der sog. „Lebzeitprävalenz“, also bei der Frage, ob man einmal im Leben an einem Glücksspiel teilgenommen hat.[1] Das gilt explizit auch für Sportwetten (Rückgang von 10,4 Prozent auf 6,6 Prozent)[2] sowie für das Online-Casino (Rückgang von 6,9 Prozent 2011 auf 5,8 Prozent 2019)[3]. Ein besonders starker Rückgang fand bei den Jüngeren statt, was unter dem Aspekt des Jungendschutzes von besonderer Bedeutung ist. So sank z. B. bei den 18- bis 20-Jährigen die Lebzeitprävalenz 2007 zu 2019 von 74,8 Prozent auf 50 Prozent,[4] bei Sportwetten von 17 Prozent auf 5,4 Prozent[5] und beim Online-Casino von 13,7 Prozent (2011) auf 4,3 Prozent (2019)[6]. Ähnliche Ergebnisse zeigt die sog. „Zwölf-Monats-Prävalenz“, folgen also aus den Antworten zur Spielteilnahme in den letzten zwölf Monaten der jeweiligen Repräsentativbefragung der Studienreihe.[7] Und auch bei problematischen, gefährdeten Spielern ist der Rückgang zu verzeichnen – von 0,64 Prozent 2009 auf 0,39 Prozent aller Spieler 2019.[8]

Im gleichen Zeitraum haben sich die Werbeausgaben der Glücksspielanbieter in Deutschland mehr als verzehnfacht. Allein im Fernsehen lagen die Media-Investitionen 2019 bei ca. 450 Millionen Euro brutto.[9] Zur Einordnung: Das ist etwa das 1,5-fache der Bruttoausgaben für Bierwerbung in dem Jahr oder die Hälfte dessen, was die Automobilbranche für TV-Werbung 2019 ausgegeben hat.[10]

Damit lässt sich festhalten, dass trotz der enorm und ständig gestiegenen Werbespendings der Glücksspielindustrie die Anzahl der aktiven Spieler, auch der Jugendlichen, gesunken ist – jedenfalls im Zeitraum bis 2019. Der wachsende Werbedruck hat keinen Einfluss auf die Nutzung von Glücksspielen oder auf die Spielhäufigkeit.

Für Werbetreibende und -industrie scheint das prima facie keine gute Nachricht zu sein:

1 Banz, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland - Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, BZgA-Forschungsbericht, Köln, Januar 2020, abrufbar unter: https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/BZgA-Forschungsbericht_Glueckksspielsurvey_2019.pdf, Abruf vom 20.09.2022, S. 69 f., 71, 146.

2 Ebenda, S. 146 f. sowie Banz/Lang, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland - Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends, BZgA-Forschungsbericht, Köln, 15. Februar 2018, abrufbar unter: https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/ergebnisbericht_glueckksspielsucht_2017--3b979848c42a0a54b3991d67d46f5e0f.pdf, Abruf vom 20.09.2022, S. 228.

3 Banz/Lang, a.a.O., S. 230; Banz, a.a.O., S. 146.

4 Banz/Lang, a.a.O., S. 221; Banz, a.a.O., S. 69 f., 146.

5 Banz/Lang, a.a.O., S. 228; Banz, a.a.O., S. 69 f., 146 f.

6 Banz/Lang, a.a.O., S. 230; Banz, a.a.O., S. 146.

7 Vgl. exemplarisch Banz, ebenda, S. 149 ff.

8 Banz/Lang, a.a.O., S. 128; Banz, a.a.O., S. 86 f.

9 Nielsen Media Research, Abruf vom 15.09.2022.

10 Ebenda.

trotz steigender Investitionen kein Zugewinn an Spielern. Das dem nicht so ist, zeigt sich im aktuellen Glücksspiel-Survey 2021 des Instituts für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD), Hamburg, und der Universität Bremen (Arbeitseinheit Glücksspielforschung), der die Studienreihe der BZgA fortsetzt.[11] Der ISD-Survey verfolgt zwar eine der BZgA-Studienreihe gegenüber veränderte Methodik. In Fragen der Glücksspielwerbung – und diese interessieren hier – kommt die Studie des ISD jedoch zu entscheidenden Erkenntnissen. 90,7 Prozent aller teilnehmenden Personen ohne Spielprobleme, die Werbung wahrgenommen haben, geben an: „Dies hat keine Bedeutung auf mein Spielverhalten."[12] Allein bei Personen mit einer glücksspielbezogenen Störung, also bei problematischem Spielverhalten, steigt – der Studie nach – der Einfluss der Werbung auf das Spielverhalten. Dabei gilt: Je schwerer die Glücksspielstörung, umso höher der Einfluss der Werbung. 41,2 % der Personen mit dem höchsten Grad einer Störung, der pathologischen Spieler, probieren neue Glücksspielangebote aufgrund einer wahrgenommenen Werbung aus.[13] Werbung wird dabei am häufigsten über die Medien TV und Internet wahrgenommen – 74,3 Prozent bzw. 51,9 Prozent aller befragten Personen gaben an, die Glücksspielwerbung dort gesehen zu haben.[14] Die gute Nachricht in dem Kontext lautet also: Werbung hat zwar keinen Einfluss auf die nicht zum Spiel Entschlossenen, umso mehr aber auf Spieler mit problematischem oder gar krankhaftem Spielverhalten. Gerade die Spieler mit Glücksspielstörungen können durch Werbung in den regulierten und geschützten Markt gelenkt werden. Und dies, ohne dass noch nicht zum Spiel Entschlossene signifikant zum Spiel hin beeinflusst werden. Die Zentralaufgabe der Kanalisierung kann par excellence durch Werbung erfüllt werden – mehr noch, Werbung ist der Treibstoff dafür. Und TV und Internet spielen hierbei eine herausragende Rolle.

Vor dem Hintergrund muss Glücksspielwerbung einerseits dem Wesen und der Funktion jeder werblichen Kommunikation entsprechen. Sie muss auch Anreize setzen und die Spielwilligen auffordern dürfen, die Angebote des regulierten und geschützten Marktes zu nutzen. Nur funktionsgerechte Werbung kann Wettbewerbsbeiträge des Schwarzmarktes vereiteln und Spielwillige effektiv auf kontrollierte Angebote lenken. Andererseits dürfen die in der Aufmerksamkeit der Spielwilligen stärksten Werbekanäle, namentlich Fernsehen und Internet, nicht und erst recht nicht durch das fundamentale Verbot der Werbung von 6 bis 21 Uhr limitiert werden. Gerade § 5 Absatz 3 Satz 1 GlüStV 2021 ist für das Erreichen der Kanalisierung in einem besonderen Maße kontraproduktiv. Spielwilligen mangelt es an Information über die regulierten Angebote; sie stoßen nur auf die Angebote und Anreize des Schwarzmarktes. Kanalisierung funktioniert, wenn Werbung für erlaubte Glücksspiele mit den gleichen – zulässigen – Praktiken über dieselben Kanäle wie Schwarzmarktangebote kommunizieren kann. Es bedarf eines „Level Playing Fields" für die Werbung nach dem GlüStV 2021. Werbung wird dann die wichtige Kanalisierung bereits zum Spiel entschlossener Personen, insbesondere solcher mit problematischem Spielverhalten, in geschützte Angebote erreichen. Und das ohne dass noch nicht zum Spiel Entschiedene relevant beeinflusst werden. Der ausgebliebe Paradigmenwechsel, vor allem bei der Werbung für virtuelle Automatenspiele, konterkariert das und lässt die Potenziale der Werbung weitgehend ungenutzt. Spätestens im Rahmen der Evaluierung des Staatsvertrags sollte das ein Thema sein.

▹ Der Autor

Andreas Blaue ist Vorsitzender der Geschäftsleitung der Mediaagentur lead link GmbH. Zuvor war er mehr als 17 Jahre für die Sport1 Medien AG tätig, zuletzt als General Counsel, Prokurist und Gründungs-CEO des Werbevermarkters Magic Sports Media GmbH. Foto: BzGw/privat

11 Buth/Meyer/Kalke, Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021, Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD), Hamburg, März 2022, abrufbar unter: https://www.isd-hamburg.de/wp-content/uploads/2022/03/Gluecksspiel-Survey_2021.pdf, Abruf vom 20.09.2022.

12 A.a.O., S. 47.

13 Ebenda.

14 Ebenda, S. 47 f.

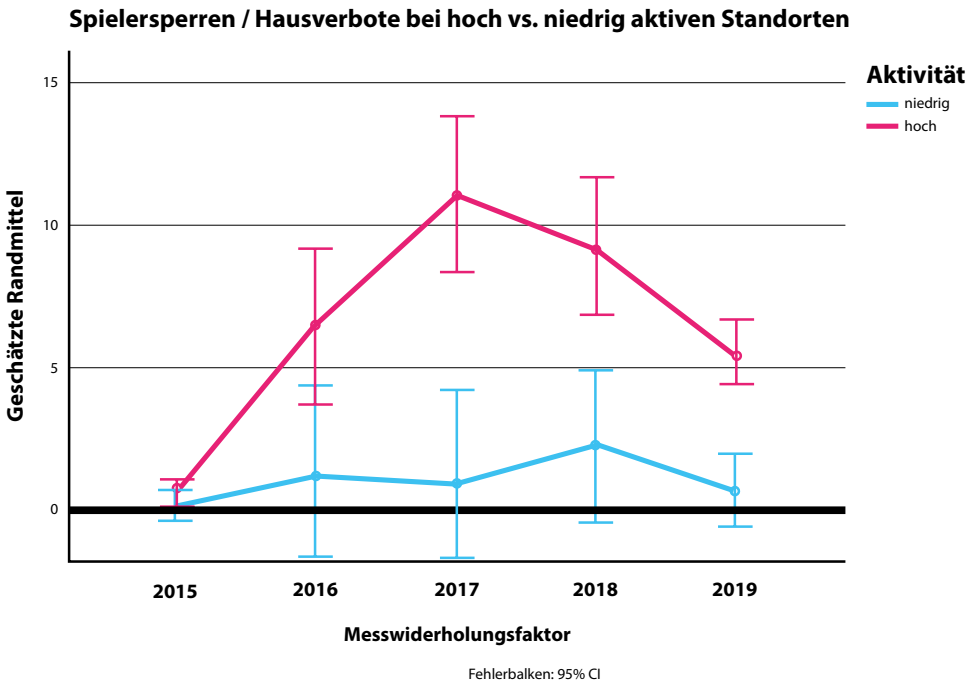
Evaluation von Sozialkonzepten

■ Von Dr. Henning Brand, origo GmbH

Die Evaluation von Sozialkonzepten auf der Basis empirischer Daten gehört zu den wesentlichen Desiderata einer fundierten Diskussion um Qualitätskriterien im Spielerschutz. Am Beispiel des Sozialkonzepts der origo sollen hierzu je ein Beispiel zur Quer- und Längsschnittanalyse vorgestellt werden.

Die origo Akademie ist eine öffentlich anerkannte Schulungseinrichtung für Suchtprävention im Glücksspiel mit Sitz in Köln. An den bundesweiten Schulungsmaßnahmen haben bisher über 35.000 Personen teilgenommen. Des Weiteren entwickelt und begleitet die origo betriebliche Sozialkonzepte für über 1.700 Spielhallen. Die Sozialkonzepte werden jährlich auf der Basis von aggregierten Monatsberichtsdaten evaluiert, die vollständig anonymisiert sind und in Form einer Access-Datenbank vorliegen – beginnend mit dem Jahr 2015 bis in die Gegenwart. Insgesamt haben sich in diesem Zeitraum ca. 1.300 Spielhallenstandorte an der Datenerhebung beteiligt. Die verfügbaren Daten ermöglichen Querschnitt- und Längsschnittanalysen. Dabei ist vorauszuschicken, dass noch nicht alle Standorte der Jahre 2015 – 2017 vollständig in die Access-Datenbank importiert werden konnten. Umfassendere Ergebnisse auf der Basis aller verfügbaren Standorte wird der Verfasser in der Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht vorstellen, zusammen mit den Co-Autoren RA Martin Reeckmann und Dipl.-Psych. Günther Zeltner.

Grundsätzlich beinhaltet ein Monatsbericht keine personenbezogenen Daten, sondern beispielsweise Angaben über die Anzahl von Zutrittsverweigerungen, Gesprächen im Spielerschutz, über Anzahl und Art der Präventionsmaßnahmen, die zur Anwendung kamen, Selbst- und Fremdsperren (bzw. in früheren Jahren: Hausverbote) und Kontaktaufnahmen mit Hilfeeinrichtungen. Diese Bereiche erfahren Differenzierungen, beispielsweise wird bei Gesprächen dokumentiert, ob ein Gespräch auf Initiative des Servicepersonals oder des Spielgastes zustande kam. Unterstützungsmaßnahmen des Sozialkonzepts beinhalten Informationsangebote und Gespräche im Spielerschutz, Maßnahmen der selektiven Prävention wie gezielte Ansprache, Übergabe von Informationsmaterial, Hinweise auf Hilfeeinrichtungen, Spielpausen, Vereinbarungen zu Zeit- und Einsatzlimitierungen, Erhebung von Gastdaten zur Kontaktaufnahme zwecks Beratung sowie die aktive Vermittlung in - bzw. Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit Hilfeeinrichtungen. Zu den Interventionsmaßnahmen des Sozialkonzepts zählen Spielersperren in Form von Selbst- und Fremdsperren. In früheren Berichtszeiträumen (vor Inkrafttreten des GlüStV 2021) erfolgte in einigen Bundesländern der Ausschluss vom Spiel per Hausrecht (Hausverbot).



Quelle: BzGw/Dr. Henning Brand

1. Beispiel: Querschnittsbetrachtung 2016: Standorteffekte bei Gesprächen im Spielerschutz

Für das Jahr 2016 konnte Prof. Dr. Nora Walter am Beispiel einer Teilstichprobe von n= 241 Standorten zeigen, dass sich Unterschiede im regionalen Vergleich von Standorten feststellen lassen, wenn Gespräche im Spielerschutz und Verhaltensbeobachtungen auffälligen Spielverhaltens verglichen werden.[1] Dabei wurden Standorte verglichen, die in Landgemeinden und Kleinstädten (<20.000 Einwohner), kleinen Mittelstädten (<20.000 bis 50.000), großen Mittelstädten / kleinen Großstädten (>50.000 bis 150.000) oder Großstädten (>150.000 Einwohner) liegen. Es zeigte

1 Prof. Dr. Nora Walter (2017). Zur Empirifizierung eines Bewusstseins oder: Wie sozial kann Glücksspiel sein? Eröffnungsvortrag Fachtagung „Suchtprävention Glücksspiel in der Praxis", Frankfurt am Main

sich, dass in Kleinstädten signifikant mehr Gespräche im Spielerschutz berichtet werden als in Großstädten ($F(2,237) = 2.74$, $p=.044$). Keine signifikanten Unterschiede fanden sich im Vergleich zu Mittelstädten und kleinen Großstädten. In Großstädten werden demgegenüber signifikant mehr Verhaltensbeobachtungen berichtet als in Kleinstädten ($F(3, 237) = 4.55$, $p = .004$. Dagegen zeigten sich keine regionalen Unterschiede im Hinblick auf Spielersperren bzw. Hausverbote ($F(3, 237) = 1.43$, $p = .234$) und Vermittlungen ins Hilfesystem ($F(3, 237) = 1.47$, $p = .223$).[2]

2. Beispiel: Längsschnittbetrachtung 2015–2019: Gespräche im Spielerschutz und Spielersperren

Im folgenden Beispiel wurden Standorte nach der Anzahl der berichteten Gespräche im Spielerschutz per Mediansplit in zwei Gruppen geteilt: „hoch" vs. „niedrig" aktive Standorte. Betrachtet man im Längsschnittvergleich (ANOVA mit Messwiederholung) die Jahre 2015–2019, so zeigen sich ein Haupteffekt des Zwischensubjektfaktors „hoch vs. niedrig aktiv" ($F(1,94) = 19.262$, $p < .001$) und eine signifikante Interaktion des Zwischensubjektfaktors „hoch vs. niedrig aktiv" mit dem Messwiederholungsfaktor „Zeit" ($F(4, 91) = 9.462$, $p <.001$). Spielersperren und Hausverbote wurden signifikant häufiger in Standorten ausgesprochen, in denen viele Gespräche im Spielerschutz geführt wurden.[2]

Ausblick

Ein wichtige Einsicht, die durch eine empirische Herangehensweise an Sozialkonzepte gewonnen werden kann, ist, dass es „die" Spielhalle oder „die Betreiber" nicht gibt. Vielmehr gibt es große Unterschiede zwischen Standorten, was den Umgang mit den suchtpräventiven Anforderungen des Sozialkonzepts angeht. Dennoch zeichnet sich bei erster Sichtung der Daten eine Entwicklungstendenz ab: Gespräche und Präventivmaßnahmen des Sozialkonzepts kommen insgesamt verstärkt zur Anwendung. Es liegt nahe, darin auch einen Effekt der Präventionsschulungen zu sehen. Weiterhin zeigt sich, dass eher „weiche" Faktoren wie Gespräche im Spielerschutz möglicherweise einen direkten Einfluss auf objektive Kriterien wie Spielersperren haben. Das bedeutet, dass die Vermittlung von Gesprächskompetenzen im Umgang mit auffällig spielenden Gästen im Rahmen von Präventionsschulungen von zentraler Bedeutung für ein gelingendes Sozialkonzept ist. Weiterhin zeigt ein Blick auf die scheinbar widersprüchlichen Befunde im Quer- und Längsschnittvergleich, dass zu den dargestellten Fragen noch erheblicher weiterer Forschungsbedarf besteht.

▹ Der Autor

Dr. Henning Brand ist Diplom-Psychologe und geschäftsführender Gesellschafter der origo Akademie, die bundesweit als Schulungseinrichtung tätig ist.

Foto: BzGw/Bildschön

2 Aus Platzgründen wird an dieser Stelle auf die Darstellung der Post-hoc Vergleiche nach Scheffé verzichtet

Studie des Handelsblatt Research Institute: Überbordende staatliche Restriktionen könnten Spielerschutz im Online-Glücksspiel entgegenwirken

■ **Von Prof. Michael Rotert, Ehrenpräsident eco Verband der Internetwirtschaft e. V.**

Der Glücksspielmarkt in Deutschland befindet sich im Umbruch. Insbesondere Online-Glücksspielangebote erfreuen sich zunehmender Beliebtheit. Aktuelle Erhebungen kommen zu dem Ergebnis, dass immerhin drei Viertel der deutschen Bevölkerung schon mal an gewerblichen Glücksspielangeboten (online und offline) teilgenommen haben. Es ist daher richtig, dass der Gesetzgeber hier rechtliche Rahmenbedingungen schafft. Aus dem gleichen Grund bedarf das Thema Regulierung des Online-Glücksspielwesens allerdings auch eines besonderen politischen Fingerspitzengefühls. Der am 1. Juli des Jahres 2021 in Kraft getretene Glücksspielstaatsvertrag markiert in dieser Hinsicht eine Zäsur, denn damit können erstmalig – abgesehen von dem Sonderfall in Schleswig-Holstein – Online-Casino-Anbieter in Deutschland eine Lizenz erhalten. Das digitale bzw. Online-Glücksspiel ist damit auch in der deutschen Glücksspielregulierung angekommen. Im digitalen Raum sind alle Angebote nur einen „Klick" entfernt. Restriktionen – wie ein 1.000-Euro-Limit für monatliche Einzahlungen auf das Spielkonto, eine Begrenzung der Einsätze pro Spielrunde auf einen Euro und eine Mindestspieldauer pro Runde von im Durchschnitt fünf Sekunden – sowie eine mit der Lizenzierung durch Besteuerung einhergehende Verschlechterung der Gewinnchance dürften Ausweichreaktionen bei den Spielerinnen und Spielern hervorrufen, die gerade im Online-Bereich – aufgrund niedrigerer Wechselbarrieren zu anderen Angeboten – einfach umzusetzen sind. Zu diesem Ergebnis kommt eine aktuelle Studie des Handelsblatt Research Institute im Auftrag von eco – Verband der Internetwirtschaft e.V. Zwar soll mit der Regulierung bei den lizenzierten Angeboten der Spielerschutz gestärkt werden. Allerdings dürften zugleich bei solchen Eingriffen in die Rahmenbedingungen des Glücksspiels Folgereaktionen auftreten. Hier zeigen die Befragungsergebnisse, dass die Online-Casino-Spielerinnen und -Spieler sehr sensibel auf Veränderungen der Spielbedingungen reagieren. Nahezu die Hälfte der Spielerinnen und Spieler gibt an, dass sie bei einer Verschlechterung der Spielbedingungen zu einem anderen Anbieter wechseln würden. Dabei zeigt sich ein gewisser Zusammenhang mit der Spielhäufigkeit. Die Wechselbereitschaft ist bei Intensivspielerinnen und -spielern, die einmal im Monat oder häufiger im Online-Casino spielen, stärker ausgeprägt.

Auch im Fachforum „Online-Glücksspiel – aktuelle Entwicklungen und Veränderungen durch neue staatliche Restriktionen" des Bundeskongresses zum Glücksspielwesen in Berlin, präsentierte Rotert neben Prof. Dr. Rürup (Präsident, Handelsblatt Research Institute) seine Stellung zu den aktuellen Entwicklungen.

Foto: BzGw/ Bildschön

Wenn auch nicht überprüfbar ist, welches diese anderen Anbieter sein würden, liegt es nahe, davon auszugehen, dass es Anbieter mit Spielbedingungen sind, die nicht der deutschen Regulierung unterliegen und somit etwa höhere Gewinnchancen ermöglichen. Schlussendlich wäre dies eine Abwanderung in den sanktionierten Schwarzmarkt. Diese Angebote sind weiterhin im digitalen Raum verfügbar. Und da laut der Umfrage unter den Online-Casino-Spielerinnen und Spielern mit 45 Prozent auch die meisten der Befragten Suchmaschinen als Weg zu neuen Online-Casino-Angeboten nutzen, dürften diese auch gefunden werden. Der Weg, solche illegalen Angebote im digitalen Raum zu unterbinden, gilt unter Expertinnen und Experten als nicht sehr vielversprechend. Diese Ausweichreaktion als Antwort auf

die Regulierung stellt einen gewissen Widerspruch zur angestrebten Kanalisierung beim Glücksspielstaatsvertrag dar. Denn ein Ziel des aktuellen Glücksspielstaatsvertrags ist laut § 1 GlüStV 2021, „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken". Keinesfalls soll dies bedeuten, eine Regulierung zu unterlassen, um solche Ausweichreaktionen zu vermeiden. Aber bei der Ausgestaltung regulatorischer Eingriffe sollte die Möglichkeit solcher Ausweichreaktionen immer im Bewusstsein sein.

Sollte die Absicht bestehen, die deutsche Lizenz als „Pluspunkt" für die entsprechenden Angebote zu etablieren, müsste die Sichtbarkeit erhöht werden. Denn aktuell sind einschlägige Kenntnisse bei den Spielerinnen und Spieler kaum vorhanden.

Die von den Bundesländern ebenfalls geplante und im europäischen und internationalen Vergleich extrem hohe Spieleinsatzsteuer von 5,3 Prozent auf die Einsätze, könnte legale und lizenzierte Angebote außerdem so unattraktiv machen, dass sie mittelfristig vom deutschen Markt verschwinden und Spieler lieber auf illegale, nichtregulierte Angebote zurückgreifen, in denen kein angemessener Spielerschutz gewährleistet wird. Ich empfehle daher, hier nachzujustieren: Der neue Glücksspielstaatsvertrag ist ein wichtiger Schritt hin zu einer zeitgemäßeren deutschen Glücksspielregulierung, jedoch besteht auch Nachbesserungsbedarf. Liberalisierung und Kanalisierung sollten die Grundgedanken der Regulierung im Glücksspielstaatsvertrag und auch bei der Besteuerung sein. Der Gesetzgeber sollte seine Regulierung daher rechts- und vor allem marktkonform ausgestalten, um nicht seine ursprüngliche Zielsetzung einer Marktöffnung und Liberalisierung zu konterkarieren. Dies wird durch die Steuerpläne von Bund und Ländern gefährdet.Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da sich im Austausch mit der Branche gezeigt habt, dass es sich um einen weitaus größeren Markt drehen könnte, als die der Gesetzgebung zugrundeliegende Zahlenbasis vermuten lässt. Die Bundesregierung sollte hier in einen konstruktiven Austausch mit der Branche gehen, um Kollateralschäden im Spielerschutz sowie eine Abwanderung in den Schwarzmarkt zu verhindern.

Die komplette Studie steht online hier zum Download bereit: https://www.eco.de/wp-content/uploads/dlm_uploads/2021/11/online_2021-10-11_studie-eco-onlinecasi no_ds.pdf

▹ Der Autor

Prof. Michael Rotert ist Ehrenpräsident des eco Verbands der Internetwirtschaft e. V.

Foto: BzGw/privat

Rolle rückwärts aus dem illegalen Glücksspielmarkt

Plädoyer für eine regulatorische Kriminalitätsbekämpfung

■ Von Manfred Stoffers[1]

Speakeasies und Fake-Spielhallen

„Speakeasies" (Flüsterkneipen)[2] waren vor hundert Jahren in New York für Freunde des Alkoholgenusses das, was heute „Fake-Spielhallen", „Spiel-Cafés" und ähnliche Etablissements in Berlin und anderwärts für Freunde des Automatenspiels sind, nämlich Orte, an denen man Verbotenes bekommt und dabei davon überzeugt ist, dass dies alles andere als illegal ist bzw. sein sollte.

Durch den 18. Zusatzartikel zur Verfassung der Vereinigten Staaten, der im Jahr 1920 in Kraft trat, waren die Herstellung, der Transport und der Verkauf von Alkohol landesweit verboten. Erlaubt waren nur Getränke mit einem Alkoholgehalt von maximal 0,5 Volumenprozent. Das gesellschaftlich mehrheitlich gebilligte und von genussfreudigen Teilen der Bevölkerung sogar hoch geschätzte Geschäft mit alkoholischen Getränken wurde mit dem Verbot auf einen Schlag kriminalisiert. Allerdings hatten die Prohibitionisten – wie u. a. der „Christliche Frauenbund für Abstinenz" (Woman's Christian Temperance Union), die Anti-Saloon League und auch einflussreiche Unternehmer, allen voran Henry Ford – die Rechnung ohne die Millionen freiheitsliebenden Konsumenten gemacht, die nicht auf den Alkoholgenuss verzichten wollten.

Verbot gescheitert – illegaler Markt geboren

Wenn die in ein gesetzliches Verbot gegossene Kriminalisierung in der Bevölkerung, die den Gesetzesbefehl befolgen soll, mehrheitlich keinen Rückhalt findet, dann ist das der Beginn ihres Scheiterns und zugleich der Beginn einer Kriminalitätswelle. Die Prohibition in den USA ist ein Musterbeispiel dafür. Das staatliche Gesetz wurde in rasender Geschwindigkeit von den Gesetzen des Marktes ausgeknockt. Die fortbestehende – furiose – Nachfrage suchte Angebote, die legal nicht zu haben waren. Wenn sich Kunden und Anbieter darüber einig sind, dass ein Verbot eigentlich verboten gehört, entsteht ein neuer, dann illegaler Markt.

In New York entstanden zwischen 1920 und 1933 Tausende von „Speakeasies", verbotene Alkoholkneipen, in denen man nur flüstern sollte, um keine Passanten und erst recht keine Polizisten aufmerksam zu machen. Mit 30.000 soll ihre Zahl in New York etwa doppelt so hoch gewesen sein wie die Zahl der legalen Kneipen vor der Prohibition. Aparterweise war das Angebot von Alkohol verboten, nicht aber der Konsum. Nicht nur das Flüstern machte den Unterschied zu den vormals so beliebten Saloons und Nightclubs aus. Die illegalen Kneipiers und deren Lieferanten ließen sich die gefahrvolle Beschaffung des verbotenen Stoffes fürstlich bezahlen. Wein wurde gepanscht. Whiskey wurde verdünnt, was zur Erfindung von „Whiskey on the rocks" führte. Das Eis täuscht die Geschmacksnerven und es bleibt unentdeckt, dass der Whiskey gestreckt wurde.

Zu den Schwarzbrennern und Alkoholschmugglern gesellten sich die Geldwäscher und noch ein Dutzend anderer krimineller Branchen. Gewinner waren Mafiosi vom Schlage Al Capones, Verlierer die Konsumenten, die überhöhte Preise für schlechte Ware zahlen mussten und oftmals auch deren Opfer wurden (Methanolvergiftungen). Verlierer war auch die Rechtsordnung. Trotz zahlloser Razzien und Straßenkämpfe mit der Alkohol-Mafia gelang es der Polizei nicht, das Verbot durchzusetzen. Da halfen auch nicht die zahllosen Heldenstories in den Tageszeitungen und im Radio, die der Bevölkerung versichern sollten, man habe alles im Griff. Wenn ein „Speakeasy" zum Schweigen gebracht worden war, entstand einen Block weiter wieder ein neuer – oder auch zwei oder drei.

Hase und Igel auf dem illegalen Glücksspielmarkt

(Derzeit noch) weniger dramatisch, aber doch vergleichbar ist die Entwicklung beim illegalen Automatenspiel in Deutschland, dem sogenannten 3. Markt. Jürgen Trümper (+), ehemaliger Geschäftsführer des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V., bezeichnete damit illegale Spielangebote – überwiegend Automatenspiele – in nicht erlaubten (2020 noch geduldeten) Sportwettannahmestellen, in Vereinsräumlichkeiten sowie an illegalen Spielorten und in der „Problemgastronomie, das heißt in Betrieben, die ihre Existenz im Gegensatz zur legalen Gastronomie nicht auf originär gastronomische Leistungen, sondern auf Geld- und Glückspielangebote gründen".[3] Ihren legalen Wettbewerbern sehen die Fake-Spielhallen und Scheingastronomien mitunter zum Verwechseln ähnlich.

Trümper hat in seinen beiden explorativen Studien aus den Jahren 2020 und 2021 eindrucksvoll belegt, dass wir es hier mit einem in allen Bundesländern expansiven Markt zu

1 Der Autor ist Vorstand für Marketing, Kommunikation und Politik der Gauselmann AG, einem der führenden integrierten Glücksspielkonzerne in Europa. Dieser Beitrag betrachtet das Problemfeld illegalen Glücksspiels aus kriminologischer Perspektive, die dem Autor aus einer seiner früheren beruflichen Stationen vertraut ist, als er kriminologisch und viktimologisch begründete Konzepte für die Kriminalprävention entwickelte (siehe u. a.: „Social Marketing als Methode der Kriminalprävention" in: Kriminologische Forschung u. Präventive Kriminalpolitik, hg. v. Schwind et al, Schriftenreihe des Niedersächsischen Ministeriums der Justiz, 1980, S. 421–436).

2 Die Informationen in Bezug auf die Prohibition sind der fünfteiligen Filmdokumentation „Prohibition" von Ken Burns und Lynn Novick entnommen, PBS Distribution, Boston 2011, Deutsche Fassung: ARTE, 2012.

3 Trümper, Jürgen: Einblicke in den dritten Glücksspielmarkt, Unna 2020, S. 4.

tun haben. In Berlin beispielsweise kommen auf jedes legal ausgestellte Geldspielgerät mindestens zwei illegale.[4] Dank ihrer Camouflage fallen die Spielangebote nicht nur den Passanten, sondern auch den Polizei- und Ordnungsbehörden weniger auf als die blitzschnellen Verkäufer unverzollter Zigaretten an der S-Bahn-Station und die Nachwuchsdealer an der Schulhofsmauer. Wie ihre illegalen Vorfahren in Form der „Speakeasies" werden sie von Zeit zu Zeit Ziel von Razzien und sonstigen hoheitlichen Maßnahmen von Polizei, Zoll und Steuerfahndung. Beschlagnahmt werden dabei die illegalen Glücksspielautomaten, Geld, edle Uhren, teure Autos und gelegentlich auch Waffen. Razzia as usual in 1920. Oftmals werden dabei wie schon vor hundert Jahren familiär strukturierte Organisationen aufgedeckt, die mit dem inzwischen umstrittenen Begriff „Clans" bezeichnet werden. Nur die Autos sehen heute anders aus als damals. Goldfolierte Zweisitzer-Cabrios und nicht zu überhörende Imponierschlitten haben die ratternden Kisten von damals abgelöst. Das sind die augenfälligen Goldfische, die der Polizei neben Hunderten von kleinen Fischen ins Netz gehen. Dem Einsatz der Beamten folgt meist der Frust, den schon ihre Berufskollegen 1920–1933 in den USA erdulden mussten. Die Fake-Spielhallen sind noch nicht komplett versiegelt, die beschlagnahmten Automaten noch nicht in der zur Asservatenkammer umfunktionierten ehemaligen Turnhalle eingelagert, da wird schon die nächste Fake-Spielhalle eröffnet – nur ein paar Straßenecken weiter. Das Marktgesetz, nach dem die Nachfrage das Angebot evoziert, kennt keine Verschnaufpause. Der Wettkampf zwischen Hase und Igel geht in die nächste Runde.

Die Parallelen zwischen New York 1920 und Berlin 2022 gehen sogar noch weiter. Die Ursachen für das Entstehen der beiden illegalen Märkte sind vergleichbar. In den USA kam es zu einem Totalverbot der Herstellung und des Angebotes von Alkoholika mit mehr als 0,5 Volumenprozent vol. In Deutschland wurde ab 2017 sukzessive das 2014 beschlossene Totalverbot von Geldspielgeräten nach der bis dahin geltenden „Technischen Richtlinie 4" (Bauartzulassung bis 2014)[5] wirksam. Erlaubt waren nur noch Geldspielgeräte nach der „Technischen Richtlinie 5", mit der die restriktiven Regelungen der novellierten Spielverordnung von 2014 umgesetzt wurden. Sie wurden in ihrer Attraktivität zwar nicht so stark beschnitten wie weiland die alkoholischen Getränke (0,5 Volumenprozent), gleichwohl verloren sie wesentliche Nutzenaspekte für Spieler. Grund genug für die Spielgäste, nach Spielangeboten mit der vormals gewohnten Attraktivität zu suchen, die sie alsbald in den aus dem Boden schießenden Fake-Spielhallen und illegalen Spiel-Cafés fanden. Das Wirksamwerden des Verbots im Jahre 2017 war sozusagen der Startschuss für die rasante Expansion des illegalen Marktes.

Chillen verboten

Der illegale Markt lockt seine meist arglosen Kunden mit dem, was vor 2017 bei den legalen Geldspielgeräten eine Selbstverständlichkeit war – dem Automatikspiel. Damals konnte der Spieler wählen, ob er alle fünf Sekunden – das ist die gesetzliche Mindestzeit, die zwischen zwei Spieleinsätzen von 20 Cent vergehen muss – einen neuen Spieleinsatz manuell auslöste oder ob er, wie bei einer Diashow, in seinem elektronischen Fotoalbum einen automatischen Fünf-Sekunden-Takt bevorzugte. Immer wieder startete der Walzenlauf der Spiele selbsttätig im Fünf-Sekunden-Takt, bis er vom Spieler gestoppt wurde. Dem Komfort, dem Zufall bei seiner Arbeit an den Glückswalzen einfach nur zuzuschauen, hat das Verbot des Automatikspiels ein Ende gesetzt. Jetzt heißt es alle fünf Sekunden und ohne Rücksicht auf die Sehnenscheide: Taste drücken. Es ist nicht verwunderlich, wenn sich Spieler von diesem Hamsterrad abwenden und zum gehabten Komfort zurückkehren wollen. Und alles ist der wissenschaftlich nicht bewiesenen Vermutung geschuldet, dass es durch das Verbot des Automatikspiels zu einer Entschleunigung komme. Das Gegenteil ist der Fall. Dem chillenden Spielfluss steht die Hektik des Tastendruck-Stakkatos gegenüber, die „gefühlte" Geschwindigkeit ist schneller als die reale eigentlich ist. Wer entspannt spielen will, wendet sich dem illegalen Spielangebot zu.

Nerven statt umsorgen

Früher konnten Spielgäste durch eine Spielhalle flanieren, um sich spontan für ein Geldspielgerät zu entscheiden. Sie konnten es kurz ausprobieren und so herausfinden, ob sie sich mit dem Gerät wohlfühlen oder nicht und sofort zum nächsten weiterziehen. Damit ist seit der Spielverordnung von 2014/2017 Schluss. Bevor Spielgäste spielen können, müssen sie sich beim Personal für „ihr" Gerät ein „personenungebundenes, gerätebezogenes Identifikationsmittel" beschaffen. Üblicherweise handelt es sich um einen Code, erst nach dessen Eingabe am Gerät können sie endlich spielen. Stellt man nach ein paar Minuten fest, dass einem das Gerät nicht zusagt, geht die Prozedur wieder von vorne los. Wer sich dadurch genervt und nicht umsorgt fühlt, geht lieber in eine Fake-Spielhalle. Diese Prüf- und Gerätezuweisungsprozedur sollte vor allem dem Ausschluss von Jugendlichen dienen. Durch die seit dem 1. Juli 2021 geltende Zutrittskontrolle und den Pflichtabgleich der Personendaten des Spielgastes mit der zentralen behördlichen Sperrdatei OASIS wird diese Prüfung jedoch ohnehin zwingend durchgeführt. Ein Nebeneffekt des gerätebezogenen Identifikationsmittels soll die Verhinderung des gleichzeitigen Spielens an zwei oder mehr Geräten sein, was übrigens ein nur in Deutschland zu beobachtendes Phänomen ist.[6] Auch hier fehlt der wissenschaftlich valide Beweis der präventiven Sinnhaftigkeit.

Schluss mit lustig

In Deutschland sitzen Erwachsene täglich im Durchschnitt vier Stunden (241 Min.) vor dem Fernseher.[7] Niemand käme auf die Idee, von den TV-Herstellern zu verlangen, Gerä-

4 Zusätzlich 120 legalen Spielhallen in Berlin und der Gastronomieaufstellung soll es rund 2.500 illegale Spielstätten geben, vgl. https://www.bz-berlin.de/meinung/kolumne/kolumne-mein-aerger/der-kampf-gegen-die-spielhallen-war-ein-schuss-in-den-ofen.

5 Technische Richtlinie für Geldspielgeräte zur Umsetzung der Neufassung der Spielverordnung vom 27. Januar 2006.

6 Ursächlich hierfür dürfte die vorgeschriebene Mindestdauer des Spiels von fünf Sekunden bis zu einem spielentscheidenden Ereignis sein. Für die digital sozialisierte Spielerschaft ist dies eine strapaziöse Ewigkeit. Der Langeweile wird durch paralleles Spielen an mehreren Geräten begegnet. In anderen europäischen Ländern bewegt sich die Mindestspieldauer zwischen 2,5 und drei Sek. Das Parallelspiel an mehreren Spielgeräten wird dort nicht beobachtet.

7 Berechnet nach: Weidenbach, Bernhard, Fernsehkonsum in Deutschland, de.statista.com, 05.05.2022.

te zu bauen, die sich automatisch nach drei Stunden abschalten und die Programmierung löschen müssen. Anders beim gewerblichen Automatenspiel. Der Verordnungsgeber war 2014 der Auffassung, drei Stunden Spielen würden reichen (§ 13 Satz 1 Nr. 6a SpielV). Dann ist Schluss, es läuft kein Spiel mehr, alle Zählerstände auf Geld- und Gewinnspeicher müssen auf null gestellt werden. Den Spielern, die sich in einer Glückssträhne wähnen, wird diese rigoros abgeschnitten. Sie fühlen sich „betrogen" – um den Genuss und ihre Gewinne. Zu Recht. Bei illegalen Spielangeboten müssen sie diesen Schnitt nicht fürchten, von der viel einfacheren Bedienbarkeit dieser Geräte mit Einsatz-Automatik, aber ohne Identifikationsmittel ganz zu schweigen.

Ein halber Big Mac ist zu wenig

Im Jahr 1993, als der Spieleinsatz für Geldspielautomaten auf 20 Cent je fünf Sekunden festgelegt wurde, kostete ein Big Mac 2,35 Euro. Heute werden für den Burger-Genuss 4,77 € fällig (Quelle: Big-Mac-Index), der Spieleinsatz bei Geldspielgeräten stagniert gemäß Spielverordnung jedoch seit 1993 unverändert bei 20 Cent. Der Maximalgewinn je fünf Sekunden liegt damals wie heute bei 2,00 Euro. 20 Cent entsprachen damals dem Wert von einem Zehntel Big Mac. Setzte man sie ein, konnte man einen Big Mac gewinnen. Heute entspricht der Maximaleinsatz von 20 Cent etwas mehr als einem Zwanzigstel des aktuellen Big-Mac-Preises. Setzt man sie ein, kann man heute nicht einmal einen halben Big Mac gewinnen. Der monetäre Spielanreiz als Attraktivitätsbestandteil jedes Glücksspiels hat den Anschluss an die allgemeine Wertentwicklung verloren. Und damit lenkt (kanalisiert) er Spielinteressierte in die falsche Richtung, weg vom legalen Spiel hin zum illegalen.

Die illegalen Spielanbieter bieten den Spielern einen höheren Spielanreiz und dazu noch einen Kaffee, dessen Ausschank in Spielhallen mittlerweile häufig ebenfalls verboten ist. Ein simples Geschäft, das erst dadurch erfolgreich werden konnte, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber sich ohne Handlungsdruck (keine steigende Quote problematischen/pathologischen Spielverhaltens!) für die Überregulierung des gewerblichen Automatenspiels entschied.

Regulatorischer Pragmatismus gegen das illegale Glücksspiel

Angesichts dieser Situation darf es niemanden verwundern, dass der illegale Markt boomt und die Versuche, ihn durch staatliche Vollzugsmaßnahmen einzudämmen, ehrenhaft, aber nicht nachhaltig erfolgreich sein werden. Diese Erfahrung mussten auch die Mütter und Väter des Prohibitionsgesetzes in den USA 1930 /33 machen. Sie entschlossen sich zur gesetzgeberischen „Rolle rückwärts" und entzogen den Mafiosi und anderen kriminellen Geschäftemachern die Basis für ihr Business, indem sie die Prohibition beendeten und Herstellung und Vertrieb von Alkoholika wieder zuließen. In der Abwägung zwischen gesellschaftlichem Nutzen und Schaden entschied man sich für den kontrollierbaren legalen Vertrieb. Die Welle der Kriminalität ebbte ab und, so paradox es klingen mag, in der Bevölkerung wurde weniger Alkohol konsumiert als während der Prohibition.

Würde man sich im Kampf gegen den bundesweit expandierenden illegalen Glücksspielmarkt für den von ideologischen Denksperren befreiten Pragmatismus des damaligen amerikanischen Gesetzgebers entscheiden, müsste man lediglich zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen für das Automatenspiel zurückkehren, die bis 2014 galten: ohne gerätebezogene Identifikationsmittel, ohne Spielabbruch nach Zeitablauf, aber mit der Möglichkeit zum Automatikspiel und mit zeitgemäßen monetären Spielanreizen. Dass dies ein Erfolgskonzept ist, hat die 2006 bis 2014 geltende, konsequent auf eine kanalisierende Wirkung ausgerichteten Spielverordnung in der Praxis bewiesen. Durch die mit der Novellierung der Spielverordnung von 2006 erfolgte attraktive Aufwertung der legalen Geldspielgeräte wurden damals über 80.000 illegal betriebene Fun-Games „automatisch" und kurzfristig aus dem Markt verdrängt.[8]

Die Quote der pathologischen Spieler in der Bevölkerung würde durch die Rückkehr zur erfolgreichen Vorgänger-Spielverordnung nicht steigen. Sie stagniert trotz aller Veränderungen von Regulierung und Markt bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten stoisch und konstant bei im Mittel 0,5 Prozent.[9] Das illegale Spielangebot jedoch würde für kriminelle Geschäftemacher unattraktiv. Der illegale Markt würde weitestgehend verschwinden. Und der Kanalisierungsauftrag (§ 1 GlüStV) hätte eine bessere Chance, sein Ziel zu erreichen.

Wenn es nicht illegal wäre, würde ich darauf wetten.

▷ Der Autor

Manfred Stoffers ist Vorstand im Marketing, der Kommunikation und Politik der Gauselmann Gruppe und Mitglied im geschäftsführenden Vorstand des VDAI. Foto: BzGw/privat

8 Trümper, Jürgen: Umsetzung der novellierten Spielverordnung. Feldstudie, Unna 2010.

9 Siehe Jahrbuch Sucht 2020, S. 144.

„Game over für den dritten Markt“

■ Von Arndt Borgmann, Sachbearbeiter Glücksspiel und Angelegenheiten des Prostituiertenschutzgesetzes, Ordnungsamt Stadt Hamm

Seit Jahren wird über den Kampf gegen den „dritten Markt“ diskutiert. Leider häufig mit unbefriedigendem Ergebnis. Vielfach endeten Diskussionen in Zuständigkeitsfragen, was für alle Beteiligten und gerade für die Kolleg(inn)en weder zielführend noch zufriedenstellend war. Bei Kontrollen wurden in der Vergangenheit häufiger sogenannte „Fun-Games“ vorgefunden. Als Ordnungsbehörde kribbelte es in den Fingern, direkt etwas zu unternehmen, doch in der Realität gestaltete sich das nicht immer so einfach. Die Geräte wurden zwar versiegelt und eine Meldung an die Polizei gemacht. Im Anschluss mussten die illegalen Geräte aus den Räumlichkeiten verschwinden. Ein kleiner Erfolg, aber mehr auch nicht. Denn: Die illegalen Geräte wurde irgendwo wieder aufgestellt und weiterbetrieben. Viele Kolleg(inn)en in den einzelnen Behörden beklagten die Zustände seit vielen Jahren. Vor allem konnten Hinweise von Bürgerinnen und Bürgern nur unzureichend weiterverfolgt werden, wodurch in Teilen der Eindruck entstand, dass Behörden keine Lust auf den Kampf gegen den dritten Markt hätten – dabei trifft das Gegenteil zu.

Schätzungsweise gibt es deutschlandweit rund 50.000 illegale Spielgeräte, für die keine Steuern bezahlt werden und die einen jährlichen Steuerschaden von 250 Millionen Euro verursachen – vorausgesetzt man nimmt „nur“ eine Durchschnittseinnahme von monatlich 5.000 Euro an. Ein weiteres Problem: Die illegalen Geräte verfügen weder über eine Bauartzulassung noch über ein CE-Kennzeichen. Die Automaten suggerieren zwar hohe Gewinne, stehen aber unter keiner gesetzlichen Kontrolle oder Prüfung. Das ist das genaue Gegenteil von Spielerschutz. Mit dem „Fun-Game-Erlass“ des Landes Nordrhein-Westfalen NRW gibt es nun ein „scharfes Schwert“, das Problem liegt aber weiterhin im Umgang mit ungeplanten Einsatzlagen. Ein Beispiel: Die Behörden werden wegen Ruhestörung gerufen und stellen vor Ort illegales Glücksspiel fest.

Deshalb haben wir uns in Hamm nach vielen zielorientierten Gesprächen mit verschiedenen Behörden (Ordnungsamt, Polizei, Zoll, Finanzamt) dazu entschlossen, selbst aktiv zu werden und den ersten Schritt zu machen. Nach entsprechenden Hinweisen und gesammelten Daten wurde unter den Behörden ein Großeinsatz abgestimmt: Der Erfolg überraschte sowohl die Einsatzkräfte vor Ort als auch die leitenden Vorgesetzten aus allen Bereichen. In der Folge wurden weitere konzertierte Aktionen durchgeführt. Nach Abschluss der Verfahren erzielten wir zudem mit der medienwirksamen Vernichtung der illegalen Geräte einen unerwarteten Hype. Auch die Verflechtungen weiterer Sachgebiete konnten dazu genutzt werden, um aufzuzeigen, wofür der leider im Mai 2022 viel zu früh verstorbene Jürgen Trümper vom „Arbeitskreis gegen Spielsucht“ aus Unna jahrzehntelang gekämpft hat: Glücksspiel darf keine Randnotiz sein. Der stetige Wandel und die technischen Weiterentwicklungen erfordern eine hohe Fachkompetenz und Schulungsbereitschaft aller handelnden Personen. Ordnungsbehörden wie Polizei, Zoll, Steuerfahndung, Finanzamt, Staatsanwaltschaft und Gerichte müssen permanent mit dieser kriminellen Entwicklung Schritt halten können. Die Ausweitung der sachgebietsübergreifenden Kontrollen und ein immer größer werdendes Netzwerk von Spezialisten sind zwingend erforderlich, um es nicht bei dem ersten Schritt zu belassen.

Der Abtransport der der Automaten erfordert Teamwork von mehreren Kollegen und Behörden und das nicht nur Aufgrund des Gewichtes.

Foto: BzGw/privat

Für die Zukunft wünsche ich mir, dass auf jeder Seite der beteiligten Behörden und auch vonseiten der Aufstellerverbände erkannt wird, dass der Kampf gegen den dritten Markt ein Gemeinschaftsprojekt sein muss. Für die Stadt Hamm kann ich sagen, dass wir die Wege erkannt haben und sie konsequent gehen. Durch den ständigen Austausch zwischen allen handelnden Behörden – inner- und außerhalb der Zuständigkeiten – werden Kinderkrankheiten und Missstände schnellstens behoben. Misserfolge gibt es nicht, denn jede Kontrolle dient dem Spielerschutz und dadurch auch dem Schutz der Angehörigen.

▹ Der Autor

Arnt Borgmann, Sachbearbeiter Glückspiel und Angelegenheiten des Prostituiertenschutzgesetz im Ordnungsamt der Stadt Hamm.

Foto: BzGw/Bildschön

Die Automatenwirtschaft zwischen Gesetzgebung und illegaler Konkurrenz

■ Von Maximilian Priem, Janik Evert und Anne-Christin Winkler

Die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung vor dem Hintergrund des Energiepreisschocks, der Inflation und der COVID-19-Pandemie stellt Anbieter von Geldspielgeräten vor große Herausforderungen. Sie sind mit steigenden Betriebskosten, ausgebliebenen Umsätzen durch verordnete Schließungen und einer wachsenden digitalen Konkurrenz konfrontiert. In der Theorie können Produktanbieter über die Anpassung von Preisen, angebotener Menge oder Produkteigenschaften auf derartige Herausforderungen reagieren. Im Fall von Geldspielgeräten wird jedoch jede dieser Stellschrauben von zum Teil Jahrzehnte alten Vorschriften reguliert. So gelten Obergrenzen für die Dauer, den Gewinn und den Einsatz je Spiel am Geldspielgerät, die gemeinsam eine Preisobergrenze darstellen. Regelungen zur maximalen Anzahl an Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten sowie quantitativ reduzierende Maßnahmen wie das Verbot von Mehrfachkonzessionen und Mindestabstandsregelungen beschränken den Handlungsspielraum von Anbietern. Gleichzeitig ist die Einflussnahme der Anbieter auf Produkteigenschaften von Geldspielgeräten aufgrund vielseitiger Regulierungen der Spielabläufe, Spieldauer und der technischen Ausgestaltung begrenzt.

Dass die Automatenwirtschaft dadurch zum Spielball der rechtlichen Regulierung wird, unterstreicht die jüngste Studie, die die DIW Econ GmbH im Auftrag der Automatenindustrie für die VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH erstellt hat. Darin wird die Entwicklung von Kennzahlen der Automatenwirtschaft vor dem Hintergrund der gesetzlichen Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen in den letzten 30 Jahren diskutiert.[1]

Da aus Konsument(inn)enperspektive der Nervenkitzel und die monetären Gewinnchancen zentrale Motive für das Spiel an Geldspielgeräten sind, diese auf der Angebotsseite jedoch strengen Reglementierungen unterworfen sind, ist ein Einfluss der Regulierung auf die Produktattraktivität des Angebots schwer von der Hand zu weisen.[2] So sind die Gewinn- und Einsatzobergrenzen seit 1993 unverändert und der zulässige durchschnittliche Stundenverlust an einem Geldspielgerät wurde 2014 von 33 Euro auf 20 Euro reduziert.[3] Dadurch sinken in Verbindung mit einem gleichzeitig steigenden durchschnittlichen Einkommen die Realeinsätze und damit der Nervenkitzel. Mussten Spieler/-innen 1993 für eine Spielstunde im Durchschnitt höchstens etwa drei Stunden arbeiten, war es 2021 nur noch eine Stunde (siehe Infografik).[4]

Stellt man dieser Entwicklung den Preis für einen Lotto-Tippschein gegenüber, wird deutlich, wie die Automatenwirtschaft von der allgemeinen Preisentwicklung abgehängt wurde. Seit 1993 kostet ein Spiel am Geldspielgerät maximal 40 Pfennig bzw. 20 Cent. Der Preis pro Lotto-Tipp wuchs hingegen zwischen 1993 und 2021 um ca. 87,5 Prozent von 1,25 DM, d. h. etwa 64 Cent, auf 1,20 Euro.[5] Damit stieg der reale Preis für einen Tipp sogar. Mit der Kaufkraft von 1993 kostete ein Lotto-Tipp 2021 79 Cent und damit 15 Cent mehr als 1993. Für das Spiel an Geldspielgeräten lag der reale Preis 2021 hingegen 30 % unterhalb des Werts von 1993. Durch den sinkenden Nervenkitzel nimmt die Produktattraktivität

▷ Die Autoren

Maximilian Priem ist Manager bei DIW Econ, dem Consulting-Unternehmen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin.

Foto: BzGw/DIW Econ GmbH

Janik Evert ist Consultant bei DIW Econ.

Foto: BzGw/DIW Econ GmbH

Anne-Christin Winkler ist Consultant bei DIW Econ.

Foto: BzGw/DIW Econ GmbH

1 DIW Econ (2021), „40 Pfennig Höchsteinsatz – die Automatenwirtschaft zwischen Regulierung und ökonomischen Trends seit 1993“, abrufbar unter https://diw-econ.de/publikationen/die-automatenwirtschaft-zwischen-regulierung-und-oekonomischen-trends-seit-1993/.

2 Vgl. Liu & Wan (2011), „An examination of factors that discourage slot play in Macau casinos.“ International Journal of Hospitality Management(11), S. 167-177.

3 Vgl. BMWi (2005), Fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Bundesgesetzblatt; BMWi (2014), Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. Bundesgesetzblatt. BMJ (1993), Dritte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. Bundesgesetzblatt; BMJ (2001), Neuntes Euro-Einführungsgesetz: Gesetz zur Umstellung von Gesetzen und Verordnungen im Zuständigkeitsbereich des BMWi sowie des BMF, Bundesgesetzblatt.

4 Eigene Auswertungen auf Grundlage von Statistisches Bundesamt (2021), „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung“, Statistisches Bundesamt (2021), sowie BMWi (2005; 2014).

5 lottobay (2022), Lotto Historie, Abgerufen am 31.08.2022 von https://www.lottobay.de/lotto/historie.html.

für Konsument(inn)en ab. Fehlt Anbietern gleichzeitig der Handlungsspielraum zum Gegensteuern, droht, dass zumindest ein Teil der Spieler/-innen Geldspielgeräte mit alternativen Angeboten ersetzt. Eine aktuelle Bestandsaufnahme des illegalen Glücksspielmarktes liefert Hinweise darauf, dass bereits ein Teil der Spieler/-innen auf illegale Angebote ausgewichen ist und illegale Fun-Games eine Renaissance erleben.[6] Dieser Trend spiegelt sich auch in der polizeilichen Kriminalstatistik wider, die zwischen 2020 und 2021 einen Zuwachs der Delikte des illegalen Glücksspiels um 150,3 Prozent verzeichnete.[7]

Ein Beispiel, wie dem entgegengewirkt werden kann, findet man in der jüngsten Vergangenheit.

Entwicklung der Rahmenparameter der Automatenwirtschaft 1993-2021 im Vergleich zu Lotto

	1993	2021
Arbeitszeit pro Spielstunde bei maximalem durchschnittlichen Stundenverlust		
Arbeitszeit pro Spielstunde/ Geldspielgeräte gesunken ↘	**183 Min.**	**60 Min.** (-67 %)
Nominale Preisentwicklungen		
Nominalpreis Geldspielgeräte →	**0,40 € / 0,20 €**	**0,20 €** (+0 %)
Nominalpreis Lotto-Tipp ↗	**1,25 DM / 0,64 €**	**1,20 €** (+87,5 %)
Reale Preisentwicklung		
Realpreis Geldspielgeräte ↘	**0,20 €**	**0,13 €** (-30 %)
Realpreis Lotto-Tipp ↗	**0,64 €**	**0,79 €** (+23,4 %)

Quellen: eigene Darstellung auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamts (2021); BMJ (1993; 2001); lottobay (2022). Abbildungen auf Grundlage von Freepik & OpenClipart, lizenziert unter CC BY 3.0 DE & CC0 1.0. Grafik: BzGw/Hoffmann

Die Nachfrage nach schwer kontrollierbaren illegalen Fun-Games wurde ab 2006 zum Großteil mit der fünften Novellierung der Spielverordnung wieder auf gewerbliche zugelassene Geldspielgeräte umgeleitet.[8] Seit 2012 wurde der Handlungsspielraum von Automatenanbietern durch verschiedene Regulierungen auf Bundes- und Landesebene jedoch erneut eingeschränkt und zeitlich versetzt lässt sich eine Welle an illegalem Glücksspiel beobachten. Expert(inn)en bringen diese Entwicklung mit der Reduzierung der erlaubten Geldspielgeräte in Zusammenhang.[9] Ökonomische Überlegungen legen nahe, dass die Regulierung von Geldspielgeräten nicht unabhängig von deren legalen und illegalen Substituten betrachtet werden darf. Nur durch die Einbeziehung aller wesentlichen Faktoren kann der Gesetzgeber gewährleisten, dass die Anbieter den im Glücksspielstaatsvertrag normierten Kanalisierungsauftrag zum legalen Spiel erfüllen können. Um das weitere Erstarken des illegalen Glücksspiels zu verhindern, sollten der begrenzte Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft und die sich wandelnden ökonomischen Rahmenbedingungen bei der regelmäßigen Evaluierung von Regulierungen in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden.

6 Trümper (2021), Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt, Feldstudien, Berlin.

7 Bundeskriminalamt (2021), Polizeiliche Kriminalstatistik, Berlin; Bundeskriminalamt (2022), Polizeiliche Kriminalstatistik, Berlin.

8 Trümper (2010). Umsetzung der novellierten Spielverordnung, Feldstudie 2010.

9 Trümper (2021), s. o.

Erfolg der Glücksspielregulierung wird sich an der Kanalisierung messen

■ Von Mathias Dahms, Präsident des Deutschen Sportwettenverbandes (DSWV)

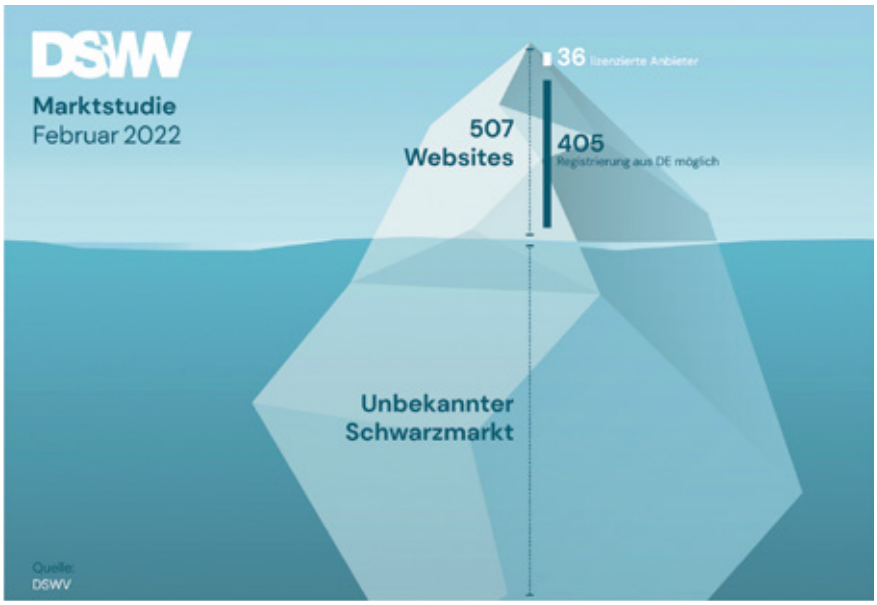
Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 hat ein Paradigmenwechsel der Glücksspielregulierung in Deutschland begonnen. Erstmals ist es den Ländern gelungen, sich auf einen Kompromiss zu einigen und der Realität ins Auge zu sehen, dass das Online-Glücksspiel längst kein Nischengeschäft mehr darstellt und daher anerkannt und reguliert werden muss.

Knapp 15 Monate nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags lassen sich durchaus erste Fortschritte und positive Zwischenergebnisse vermerken. Nichtsdestoweniger sehen wir auch Schwachstellen und daher großes Verbesserungspotenzial. So scheitert insbesondere die Umsetzung vieler im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehener Prozesse, wodurch einige der wichtigen Ziele, auf die sich die Länder im Vorfeld geeinigt haben, noch nicht erreicht werden konnten.

Eine aussagekräftige Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags ist zum jetzigen Zeitpunkt aber nur begrenzt möglich. Auch der Vertrag selbst sieht vor, dass zur Evaluierung der Themenbereiche Erlaubniserteilung (§ 4), Sozialkonzept (§ 6), Glücksspielaufsicht (§ 9) und Besondere Vorschriften für Sportwetten, virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele (§§ 21 und 22 a bis c) erst zum 31. Dezember 2023 ein Zwischenbericht bzw. bis zum 31. Dezember 2026 ein zusammenfassender Bericht vorzulegen ist.

Bei den aufgeführten Themenbereichen gibt es noch viele Baustellen. Mit besonders großer Sorge betrachten wir momentan die noch ausstehende Verlängerung der Sportwettenerlaubnisse. Da die aktuellen Erlaubnisse zum Jahresende auslaufen, herrscht zunehmender Zeitdruck.

Erfreulich hingegen ist, dass in der Zwischenzeit die ersten Lizenzen für das Virtuelle Automatenspiel erteilt wurden. Was Online-Poker betrifft, wurden nach Aussage des Landesverwaltungsamts Sachsen-Anhalt bislang vier Erlaubnisanträge gestellt, jedoch wurde noch keine Erlaubnis erteilt. Online-Casinospiele wiederum sind gemäß Glücksspielstaatsvertrag Ländersache, werden bislang jedoch in keinem Bundesland angeboten. Ebenso wie bei den anderen Glücksspielkategorien wäre es sinnvoll, möglichst schnell ein reguliertes Angebot zu schaffen.



Grafik: BzGw/DSWV

Die insgesamt viel zu langsam verlaufenden Erlaubnisverfahren sorgen letztendlich dafür, dass unzählige Spieler sich auch weiterhin auf dem unregulierten Schwarzmarkt bewegen. Und hier liegt eines der Kernprobleme der aktuellen Regulierung.

Wie der Deutsche Sportwettenverband in seiner Marktstudie 2022 festgestellt hat, hat allein der Schwarzmarkt für Online-Sportwetten in den letzten Jahren ein enormes Ausmaß angenommen. Die 405 identifizierten Webseiten, auf denen trotz fehlender Erlaubnis aus Deutschland Anmeldungen vorgenommen werden können, sind dabei nur die Spitze des Eisbergs.

Die Einschätzung, dass die Kanalisierungsrate im Bereich Sportwetten bei 95 Prozent liegt, ist falsch. Nach fast zwei Jahren erlaubter Sportwetten liegt der Schwarzmarktanteil bei mindestens 20 – 25 Prozent. Im Bereich Online-Casino könnte sich ein noch viel dramatischeres Bild abzeichnen. So haben wir bei unseren Mitgliedern nach der Umsetzung der staatsvertraglichen Regelungen im Herbst 2020 einen schlagartigen Kundenverlust von 40 – 50 Prozent festgestellt. Diese Kunden haben aber keineswegs aufgehört zu spielen, sondern sind auf die unregulierten Angebote ausgewichen, bei denen es keine Einschränkungen gibt.

Das wahre Ausmaß des gesamten Glücksspiel-Schwarzmarkts zu bestimmen, ist jedoch keine leichte Aufgabe und bedarf einer umfassenden Datenerhebung und -analyse. Für den regulierten Markt liegt den Behörden dank des Spielersperrsystems OASIS und dem sogenannten ARGUS Safe-Server bereits ein sehr großer Datenpool vor. Dieser bietet eine hervorragende Grundlage, um eine daten- und faktenbasierte Evaluierung vorzunehmen.

Im nächsten Jahr wird auch die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) über solche Safe-Server-Daten verfügen, die einer künftigen Evaluierung dienlich sein werden. Der Fokus der Evaluierung sollte dabei ganz klar auf den Schwarzmarktangeboten liegen.

Die Kanalisierungsquote ist daher der essenzielle Maßstab für die Evaluierung.

In Bezug auf den Erfolg des regulierten Marktes hat sich die GGL jüngst überaus optimistisch gezeigt und ein Kanalisierungsziel von 100 Prozent erklärt. Um dieses momentan weit entfernte Ziel zu erreichen, genügt aber keineswegs nur der effiziente Vollzug.

Zur Bekämpfung illegaler Anbieter setzt die Behörde insbesondere auf IP-Blocking – eine Methode, die unter anderem in Norwegen und in der Schweiz grandios gescheitert ist. Zur Erinnerung: Norwegen hat europaweit die niedrigste Kanalisierungsrate von unter 34 Prozent. Davon abgesehen, dass die meisten Online-Glücksspieler ausreichend technologieaffin sind und ein Geoblocking kinderleicht umgehen können, haben auch Provider diesbezüglich bereits die prompte Kooperation verweigert.

Um die Spieler auf den regulierten Markt zu lenken, führt kein Weg an der Bereitstellung eines ausreichend attraktiven legalen Angebots vorbei. Das bedeutet, dass die im Glücksspielstaatsvertrag festgesetzten starren Limits und eine eingeschränkte Spielauswahl dringend revidiert werden müssen. Wir erwarten daher, dass nach Abschluss der Evaluierung einige Änderungen am GlüStV vorgenommen werden. Andernfalls wird der Schwarzmarkt für viele Spieler immer die attraktivere Alternative darstellen. Die vielen Restriktionen sind aber auch aus Anbietersicht problematisch.

Dies hat unter anderem zur Folge, dass einige international etablierte Glücksspiel-Konzerne, die in anderen europäischen Ländern einen guten Ruf genießen und Vorreiter im Bereich Spielerschutz-Technologien sind, den deutschen Markt aufgrund der vielen Restriktionen und regulatorischen Hürden bewusst meiden, da sie auf diesem mittelfristig kein Erfolgspotenzial sehen.

Wir möchten daher daran erinnern, dass die in § 1 Glücksspielstaatsvertrag genannten Ziele als gleichrangig bezeichnet werden. Das heißt, dass die Kanalisierung mindestens genauso wichtig ist wie der Spielerschutz. Aus unserer Sicht ist die Kanalisierung tatsächlich aber eine Art übergeordnetes „Superziel", denn sie ist die Voraussetzung für das Erreichen aller anderen Ziele, insbesondere eines effizienten Spielerschutzes. Leider wird derzeit von mehreren Seiten versucht, das Thema der Kanalisierung gänzlich aus der Evaluierung auszuklammern.

Dies könnte als eine interessante Strategie politisch motivierter Akteure gedeutet werden, die versuchen, mehr Verständnis für absurde Forderungen wie ein Totalverbot von Sportwettenwerbung oder die Schließung von Wettbüros zu gewinnen. Indem nicht über die Kanalisierung diskutiert wird, kann schließlich auch ignoriert werden, dass diese durch Verbote und Angebotsarmut erwiesenermaßen scheitert und damit auch der Jugend- und Spielerschutz ausbleibt. Am Thema Sportwettenwerbung wird momentan besonders deutlich, dass von einigen Seiten versucht wird, den Glücksspielstaatsvertrag im Nachhinein Stück für Stück rückgängig zu machen. Dabei ist in § 5 GlüStV klar geregelt, dass Werbung für erlaubte Glücksspiele zulässig ist, solange diese in Art und Umfang nicht den Zielen des Vertrages zuwiderläuft. Tatsächlich ist maßvolle Werbung sehr wohl zielführend, um sowohl eine erfolgreiche Kanalisierung als auch den damit im Zusammenhang stehenden Spielerschutz zu gewährleisten.

Der Glücksspielstaatsvertrag steht insgesamt auf einem soliden Grundgerüst, welches keinesfalls zu Fall gebracht werden sollte. Auf lange Sicht wird es aber unweigerlich notwendig sein, einige der darin enthaltenen Regelungen zu optimieren und zu lockern, um eine wirklich gut funktionierende Glücksspielregulierung zu gewährleisten.

▷ Der Autor

Mathias Dahms ist seit 2014 der Präsident des Deutschen Sportwettenverbandes (DSWV) und seit mehr als 25 Jahren in der Glücksspiel- und Sportwettenbranche tätig.

Foto: BzGw/ DSWV

Evaluation von Staatsvertrag und Spielverordnung

Erwartungen an eine zukünftige Glücksspielregulierung

■ **Von Petra L. Guttenberger**

Für mich war es sehr wichtig, dass überhaupt eine vertragliche Regelung zwischen allen Ländern zustande gekommen ist und damit eine gleichmäßige Schutzfunktion in Gesamtdeutschland gilt. Noch liegen die Zahlen für die Evaluierung nicht vor, sodass hier sicher noch keine Aussagen über die künftigen Wege getroffen werden können, wenngleich ich den Wunsch nach Planungssicherheit auf der Anbieterseite sehr gut verstehen kann.

Von ganz besonderer Bedeutung werden auch bei den zukünftigen Schritten und Abwägungen das Spannungsfeld Angebot – Suchtprävention sowie Spielerschutz, Betrugsschutz, Verhinderung von Geldwäsche und Jugendschutz sein. Mit in die Abwägung einzubeziehen ist dabei unbedingt die weitere Entwicklung auf dem Spielemarkt. Viel zu lange hat man versucht, einen digitalen Markt durch pauschale Verbote zu beeinflussen, was letztendlich gescheitert ist. Hinsichtlich zukünftiger Regelungen wird auch relevant sein, inwieweit sich die Spielanteile des analogen Spiels zum Internet-Spiel verschoben haben bzw. welche Abwanderungstendenzen aufgrund der klaren Regelungen zum Thema Sozialkonzept, zu Cool-Down-Phasen, Anforderungen an Aufklärung zu Suchtrisiken und vielem mehr in das illegale Spiel zu verzeichnen sind.

Immer wieder kommen dabei Themen wie Lootboxen bei Computerspielen und vieles mehr auf die Tagesordnung. Bei den Lootboxen handelt es sich um virtuelle Behälter in Computerspielen, die eine zufällige Sammlung bestimmter Items, z. B. Waffen und spezielle Gegenstände, enthalten. Diese Lootboxen können im Spiel freigeschaltet, gefunden oder gekauft werden, wobei der Kaufpreis entweder durch Spielewährung oder Echtgeld zu entrichten ist. Diese fallen in der Regel nicht unter den Begriff des Glücksspiels und sind daher nach dem Jugend- und Verbraucherschutzrecht zu behandeln. Zwar muss der Erwerber einer Lootbox, deren Inhalt nicht im Einzelnen bekannt ist, einen Kaufpreis entrichten, ob dieser jedoch seine Gewinnchance erhöht, erscheint zumindest zweifelhaft.

Mit dem Begriff der Gewinnchance ist immer auch die Möglichkeit eines Verlustes zu verbinden, d. h. mit seinem Einsatz kann man etwas gewinnen oder man verspielt seinen Einsatz und geht leer aus, und genau dieses Verlustelement fehlt bei den Lootboxen. Dieses ist somit also vergleichbar mit dem Verkauf von Überraschungseiern, Panini-Sammelbildchen und vielem mehr. Hier ist jedoch der Jugendschutz in besonderer Weise zu beachten, was wir als CSU gemeinsam mit unserem Koalitionspartner in einem Antrag eingefordert haben, der dann im April 2021 durch das 2. Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes seine Umsetzung fand.

Je mehr hier Einfluss auf die Integrität des Jugendlichen ausgeübt wird, dieser z.B. zu exzessiver Nutzung angehalten wird, er verleitet wird, seine Daten einer unbegrenzten Öffentlichkeit weiterzugeben, mit Ängsten gearbeitet wird, umso mehr bedarf es hier für diese Bereiche einer gesonderten Altersfreigabe.

Ein weiterer Zukunftsblickpunkt dürften die sogenannten Social-Casinos sein, wo es im Wesentlichen darauf ankommt, ob es sich aufgrund der Ausgestaltung um Glücksspiel nach § 3 Absatz 1 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrages handelt oder eben gerade nicht. Die Staatliche Lotterie- und Spielverwaltung Bayern wird übrigens im Laufe des Jahres 2023 Online-Casinospiele anbieten. Ein weiterer wichtiger Punkt wird auch in Zukunft der Themenbereich der illegalen Fun-Games sein. Hier zeigt sich, dass Fun-Games oftmals mit einer manipulierten Software betrieben werden – mit der Folge, dass die gesetzlichen Vorschriften über Mindestausspielungen, maximale Grenzen für Gewinne sowie maximale Grenzen für Verluste völlig umgangen werden. Cool-down-Phasen durch Spielpausen gibt es ebenfalls nicht. In diesen illegalen Fun-Games ist es möglich, pro Stunde z. B. bis zu 8.000,- Euro zu verspielen. Hier ist es unbedingt erforderlich, Schwerpunktaktionen zur Unterbindung dieser Form von illegalem Glücksspiel zu treffen.

Gerade die Beobachtung des Suchtpotenzials von Lootboxen im Erwachsenenbereich oder eventueller Social-Casinos sowie die Gefährdung durch illegale Fun-Games könnten aus meiner Sicht auf Basis der Zwischenevaluation in ein Überprüfungsverfahren gehen und gegebenenfalls zu Änderungen führen. Wir dürfen auch nicht übersehen, dass der Glücksspielmarkt ein überaus dynamischer ist und wir derzeit noch nicht einmal wissen, welche Spiele oder Umgehungstatbestände z. B. in einem Jahr Realität werden.

Deshalb heißt es: intensiv beobachten und „dranbleiben".

▷ Die Autorin

Petra Guttenberger, Mitglied des Bayerischen Landtags, Vorsitzende des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration, rechtspolitische Sprecherin der CSU-Landtagsfraktion Juristin

Foto: BS/ guttenberger.de

Neue Kommentierung zum Glücksspielrecht erschienen

von Dr. Andreas Hamacher, Prof. Dr. Günter Krings und Prof. Dr. Sven-Joachim Otto im Interview

Das Glücksspielrecht wurde durch den neuen Glücksspielstaatsvertrag grundlegend reformiert. Hierzu ist jüngst eine umfassende Kommentierung erschienen, in der ein renommiertes Autoren-Team die tiefgreifenden Anpassungen des deutschen Glücksspielrechts auf der Basis des aktuellen rechtswissenschaftlichen Erkenntnisstands kommentiert. Herausgeber des 716 Seiten umfassenden Werkes sind Dr. Andreas Hamacher, Prof. Dr. Günter Krings und Prof. Dr. Sven-Joachim Otto. Mit uns sprachen sie über die Intention und die Schwerpunkte des Handkommentars.

BzGw: *Was waren die Beweggründe, die Sie mit dem vorliegenden Kommentar verfolgen?*

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2021 ist ein ganz neues Kapitel in der Glücksspielregulierung in Deutschland aufgeschlagen worden. Ein längst überfälliger Reformbedarf hat auf der Grundlage des GlüStV 2021 einen geeigneten regulatorischen Rahmen gefunden.

Mit der Schaffung der neuen gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder nach §§ 27a ff. GlüStV, der Öffnung einer positiven Glücksspielregulierung auch für den Online-Markt in Deutschland und zahlreichen Verbesserungen der Rahmenbedingungen für den Spielerschutz und die Suchtprävention ist den Staatsvertragsparteien – zumindest in der Theorie – doch ein großer Schritt nach vorne gelungen. Die Gewährleistung marktwirtschaftlicher Freiheitsbetätigungen und die Erfüllung positiver grundrechtlicher Schutzpflichten bei der Bekämpfung der Gefahren des Glücksspiels bilden zwei entscheidende Grundpfeiler, die durch die Glücksspielregulierung in einen möglichst schonenden Ausgleich zueinander zu bringen sind. In der Umsetzung des neuen GlüStV 2021 hat es zuweilen schon ein wenig geruckelt. Angesichts der Reichweite der Neuregulierung verwundert dies jedoch nicht. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass auf der Grundlage der vorliegenden Novelle nach Überwindung der anfänglichen Startschwierigkeiten gute Resultate erzielt werden können. Unabhängig von dieser Annahme wird jedoch eine regelmäßige Evaluation der Regulierungsinstrumente vonnöten sein, um den nachhaltigen Erfolg der neuen Glücksspielregulierung in Deutschland sicherzustellen.

Als Herausgeber sind wir der festen Überzeugung, dass die grundlegende Neujustierung der Glücksspielregulierung in Deutschland Veranlassung bietet, seine praktische Umsetzung auch im juristischen Schrifttum angemessen zu begleiten. Mit dem vorliegenden Kommentarwerk wollen wir hierzu unseren Beitrag leisten und insbesondere auch der Rechtsanwendungspraxis eine grundlegende Orientierung zu den einzelnen relevanten Themenkreisen bieten. Gerade was den Bereich der Online-Regulierung oder auch die Funktionalität der neuen gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder anbetrifft, konnten wir in der Erstauflage des Kommentars naturgemäß noch nicht auf empirische Werte in der Rechtsanwendungspraxis zurückgreifen, da diese gerade in Umsetzung des GlüStV 2021 erst begonnen hat. Die gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder mit Sitz in Halle wird ihre volle Regulierungstätigkeit erst zum 01.01.2023 aufnehmen. In die Folgeauflagen des Kommentars sollen daher diese ersten praktischen Erfahrungen in der Umsetzung des GlüStV 2021 einfließen. Einstweilen dürfte die Erstauflage indes eine gute Orientierung zur gesetzgeberischen Konzeption der neuen Regelungskomplexe aufbieten.

BzGw: *Wo liegen die Schwerpunkte des Kommentars?*

Die Schwerpunkte des Kommentars liegen auf einer kompakten Darstellung der geltenden Rechts- und Gesetzeslage im Mehrebenensystem. Beginnend mit den Regelungen des EU-Rechts und einer Übersicht über die verfassungsrechtlichen und insbesondere grundrechtlichen Grundlagen beleuchtet der vorliegende Kommentar die Regelungsebenen des Bundesrechts, die staatsvertraglichen Übereinkünfte zwischen den Bundesländern und gipfelt schließlich in einer – exemplarisch zu verstehenden – näheren Betrachtung des nordrhein-westfälischen Landesrechts. Die Herausgeber eint ein grundsätzlich marktliberaler Betrachtungsansatz, der jedoch die bestehenden Regulierungserfordernisse – insbesondere im Hinblick auf den Spielerschutz und die Suchtprävention – nicht außer Acht lässt. Diese Konzeption wird auch durch die Auswahl des Expertenteams in der Autorenschaft des Werks gespiegelt, das sich aus Praktikern, in der Rechtswissenschaft bewanderten Rechtsberatern und beispielsweise auch Parlamentariern zusammensetzt.

Ein besonderer Fokus des Werks liegt dabei auch auf einer eingehenden Betrachtung der Regelungen, mit denen – etwa im Bereich der Online-Glücksspielregulierung – juristisches Neuland in Deutschland betreten wird.

BzGw: *Wer ist die Zielgruppe?*

Besonders haben wir mit dem vorliegenden Werk die Rechtsanwendungspraxis im Fokus, wobei es uns Herausgebern besonders am Herzen liegt, auch einen Mehrwert für die Rechtswissenschaft zu generieren. Unser Glücksspielkommentar soll damit insbesondere den Rechtsabteilungen der betroffenen Branchen, der anwaltlichen Beratungspraxis, aber auch Behörden, Gerichten und Universitäten als Erkenntnisquelle und Nachschlagwerk dienen.

BzGw: *Was unterscheidet Ihren Kommentar von dem jüngst erschienenen Kommentar von Prof. Dünchheim?*

Zunächst freuen wir uns sehr, dass Herr Kollege Prof. Dünchheim nicht nur ein eigenes Kommentarwerk herausgegeben, sondern vielmehr auch als versierter Autor an der Kommentierung einzelner Regelungen im Spielbankgesetz NRW in unserem

Kommentar mitgewirkt hat. Damit bestehen zunächst gewisse Verbindungslinien. Allerdings ist die Autorenschaft beider Werke im Übrigen recht unterschiedlich strukturiert. Ein klarer Fokus des Frankfurter Kommentars von Herrn Kollegen Prof. Dünchheim liegt – ähnlich der Beck'schen Kommentierung von Dietlein/Ruttig – auf der behördlichen bzw. ministeriellen Perspektive mit einer wohl eher regulatorischen Blickrichtung. Unser Kommentar gründet hingegen eher auf einer marktorientierten Perspektive, die aber auch einen Brückenschlag zur behördlichen Sichtweise wagt, um so ein möglichst ausgewogenes Meinungsspektrum erfassen zu können, das den betroffenen Marktteilnehmern eine verlässliche Orientierung zur geltenden Rechts- und Gesetzeslage bieten kann. Im Ergebnis gehen wir davon aus, dass sich der Frankfurter Kommentar von Herrn Prof. Dünchheim und unser Werk wechselseitig gut ergänzen.

BzGw: *Warum erhalten die Regelungen im nordrhein-westfälischen Landesrecht so viel Raum in Ihrem Kommentar?*

Das Glücksspielrecht ist im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland im Schwerpunkt – mit nur wenigen Ausnahmen – der Regulierung durch Landesrecht zugewiesen. Ob diese Kompetenzzuweisung zweckdienlich ist, soll an dieser Stelle nicht näher erörtert werden. Aus diesem Befund folgt, dass im Glücksspielrecht die Musik auf der Ebene der Länder spielt. Auch der GlüStV 2021 wirkt als Staatsvertrag nicht aus sich selbst heraus, sondern bedurfte vielmehr der Ratifizierung und gesetzgeberischen Umsetzung durch die 16 Landesparlamente der Bundesländer. Neben den klassischen Ausführungsgesetzen der Bundesländer wird auf Landesebene etwa auch das Recht der Spielbanken regelmäßig durch eigene Gesetze geregelt. Da es den Rahmen des vorliegenden Werkes sprengen würde, die Umsetzungsregelungen aller 16 Bundesländer darzustellen, haben wir uns dazu entschieden, das Glücksspielrecht des Landes Nordrhein-Westfalen in wesentlichen Auszügen exemplarisch zu kommentieren. Neben Unterschieden im Detail finden sich auch in den gesetzlichen Vorgaben anderer Bundesländer oftmals ähnliche oder rechtlich „verwandte" Regelungen. Eine nähere Betrachtung des nordrhein-westfälischen Landesrechts hat sich auch deshalb angeboten, da es sich bei Nordrhein-Westfalen um das mit Abstand einwohnerstärkste der 16 Bundesländer handelt. Von seinen Regelungen werden also besonders viele Menschen unmittelbar betroffen. Für eine beispielhafte Betrachtung ist nordrhein-westfälisches Landesrecht daher geradezu prädestiniert. Dass zugleich alle drei Herausgeber des vorliegend besprochenen Werks ihren Hauptwohnsitz in Nordrhein-Westfalen haben, hat damit hingegen wenig zu tun.

BzGw: *Herr Hamacher, Sie haben sich in dem Kommentar unter anderem mit den Themen virtuelles Automatenspiel, Online-Poker und Online-Casinospiele auseinandergesetzt. Können Sie uns kurz erläutern, welche wichtigen Änderungen es hier gab und ob Sie hier markante Problemstellen für Marktteilnehmer, Behörden und die Rechtsprechung sehen?*

Die positive Regulierung des virtuellen Automatenspiels, von Online-Poker und Online-Casinospielen bildet in Abkehr vom ehedem geltenden, weitreichenden prinzipiellen Internet-Glücksspielverbot nach Maßgabe des § 4 Abs. 4 GlüStV a. F. gewissermaßen das Herzstück des neuen Regulierungsansatzes. Mit der neu geschaffenen rechtlichen Erlaubnisfähigkeit entsprechender Online-Angebote werden – so jedenfalls die Theorie – regulativ zugleich mehrere Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Zum ersten ist es den Staatsvertragsparteien gelungen, einen zuvor europa- und verfassungsrechtlich jedenfalls bedenklichen und zudem „chronischen" Rechtszustand in Deutschland zu beheben und der grundfreiheitlichen Entfaltung im Online-Glückspielmarkt gebührend Rechnung zu tragen. Zum zweiten zeigt ein legales bzw. legalisierbares Online-Glücksspielangebot für Spieler einen Weg auf, wie sie Grau- und Schwarzmärkte meiden können und in einem geregelten gesetzlichen Rahmen ihrer Online-Spieltätigkeit nachgehen können. Dies schafft Rechtssicherheit. Zum dritten dienen fein ausziselierte technische und organisatorische Schutzvorkehrungen zudem einer effektiven Durchsetzung des Spielerschutzes und der Suchtprävention. Damit werden dem Staat obliegende positive grundrechtliche Schutzpflichten auch beim „Online Gambling" zweckmäßig ausgefüllt. Die maßgeblichen Erlaubnisanforderungen können dabei dem Staatsvertragstext in den §§ 4a ff. und §§ 22a ff. GlüStV entnommen werden. Zu beachten bleibt, dass eine Erlaubnisfähigkeit von Online-Glücksspielangeboten nur innerhalb des positiv regulierten Rahmens besteht. Beispielsweise bleibt der stationäre Vertrieb von virtuellen Automatenspielen nach § 22a Abs. 12 Satz 2 GlüStV verboten. Entsprechendes gilt nach Maßgabe des § 22c Abs. 4 GlüStV auch für die „audiovisuelle oder rein visuelle Übertragung von Automatenspielen aus einer Spielbank oder aus Spielhallen oder anderen Örtlichkeiten".

Erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestehen nach wie vor im Hinblick auf die Besteuerung von virtuellen Automatenspielen und Online-Poker, die im Rennwett- und Lotteriegesetz geregelt ist. Als Bemessungsgrundlage der Steuer, die i. H. v. 5,3 Prozent erhoben wird, dient der Wetteinsatz. Diese steuerliche Bemessung wird häufig als nicht hinreichend sachgerecht beurteilt. Sollten die Besteuerungsmodalitäten dauerhaft dazu führen, dass die gewünschte Lenkungswirkung der Erlaubnisfähigkeit von Online-Glücksspiel, die auf die Zurückdrängung des Schwarzmarktangebots zielt, nachhaltig verfehlt wird, dürfte gesetzgeberischer Nachbesserungsbedarf bestehen.

Der von Dr. Andreas Hamacher, Prof. Dr. Günter Krings und Prof. Dr. Sven-Joachim Otto herausgegebene Kommentar zum Glücksspielrecht ist im Nomos Verlag erschienen.

Foto: BzGw/Nomos, 2022, 716 Seiten, gebunden, ISBN 978-3-8487-7934-5

***BzGw:** Herr Otto, Sie haben sich in dem Kommentar unter anderem mit dem Thema der Evaluierung des Glückspielstaatsvertrages befasst. Dort äußern Sie bereits Bedenken bezüglich einer Selbstevaluierung. Der Fachbeirat Glücksspiel kritisierte zudem in seinem aktuellen Jahresbericht die vergangenen Evaluationen des GlüStV auf schärfste. Glücksspielkollegium und die neue Gemeinsame Geschäftsstelle seien nicht in der Lage, eine echte Implementation und Evaluation des GlüStV 2021 selbst vorzunehmen. Der Fachbeirat Glückspiel rät deshalb ausdrücklich davon ab, die Evaluation von Länderseite selbst durchzuführen. Teilen Sie diese Position? Was wären die Alternativen?*

Es liegt in der Natur der Sache, dass ein sogenanntes Self Assessment aufgrund mangelnder Objektivität nie zu einem guten und schon gar nicht zu einem allseits akzeptierten Ergebnis führen kann. Vor diesem Hintergrund halte ich es für zielführend, die Evaluation des Staatsvertrages in die Hände unabhängiger Dritter zu legen. Dies kann beispielsweise durch Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaften oder Wissenschaftler erfolgen, welche durch die Länder benannt werden. Beispielsweise könnte man sich an der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten gemäß §§ 2 ff. Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag orientieren.

***BzGw:** Herr Krings, Ihr Schwerpunkt im Handkommentar war das Glücksspielrecht in europäischer Judikatur. Wäre es nicht vorteilhafter, wenn es ein europaweit harmonisiertes Glücksspielrecht gäbe oder sehen Sie auch Vorteile durch die unterschiedlichen Regularien in den einzelnen Ländern?*

Die Überlegung, das Glücksspiel europaweit und europäisch einheitlich zu regeln, hat einiges für sich. Dass die Länder sowohl Akteure als auch Regulierer im Glücksspielmarkt sind, sehen nicht wenige mit Unbehagen. Und in dem Maße, in dem sich das Glücksspiel in die virtuelle Welt des Internets verlagert, stoßen nicht nur Regelwerke einzelner Bundesländer, sondern auch solche, die aufgrund von Gesetz oder Staatsvertrag für einen gesamten Nationalstaat gelten, schnell an ihre Grenzen. Legale oder illegale Ausweichbewegungen zu außereuropäischen Anbietern könnten allerdings selbst bei einer umfassenden EU-Regulierung noch stattfinden. Ferner kann man die Sorge haben, dass eine Regelung auf EU-Ebene den Normsetzungsprozess eher verlangsamen würde und es noch schwerer würde, mit neuen technischen Entwicklungen und Glücksspielangeboten regulatorisch Schritt zu halten. Ich sehe jedenfalls aktuell keine signifikanten Bestrebungen für eine wirkliche Europäisierung der Glücksspielregulierung.

Dr. Andreas Hamacher berät und vertritt Unternehmen im Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts mit Schwerpunkten im Umwelt- und Bauplanungsrecht. Foto: BzGw/privat

Prof. Dr. Günter Krings, LL.M. (Temple) ist Mitglied des Deutschen Bundestages (CDU/CSU-Bundestagsfraktion), Rechtspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, sowie Vorsitzender der CDU-Landesgruppe Nordrhein-Westfalen. Foto: BzGW/Tobias Koch

Prof. Dr. Sven-Joachim Otto ist Rechtsanwalt bei Ernst & Young Law und Mid Market Leader im Bereich Öffentliches Recht und öffentliches Wirtschaftsrecht für Deutschland. Foto: BzGw/Michael Lübke

***BzGw:** Sie sind in jeweils sehr unterschiedlichen Themen spezialisiert. Herr Otto im öffentlichen Wirtschaftsrecht, Energiewirtschaftsrecht und Verwaltungsrecht, Herr Hamacher im Umwelt- und Bauplanungsrecht und Herr Krings ist Rechtsanwalt und aktuell Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages. Wie kommt es, dass Sie jetzt einen Kommentar zum Glücksspielrecht herausgeben?*

Uns drei Herausgeber eint unsere tiefe Verwurzelung im Bereich des öffentlichen Rechts und das gemeinsame Interesse an der Rechtswissenschaft. So unterschiedlich unsere übrigen Berufsfelder auf den ersten Blick auch sein mögen, so deutlich sind jedoch auch die Verbindungslinien. Bestimmte Themenfelder, wie die spezifischen europarechtlichen Anforderungen und die verfassungsrechtlichen Grundlagen, können im öffentlichen Recht ohnehin „vor die Klammer gezogen" werden, da sie für alle Spezialmaterien gleichermaßen gelten. Unsere Aufgabe als Juristen erschöpft sich dabei nach unserer Überzeugung nicht allein in der Anwendung des Rechts, sondern erstreckt sich vielmehr auf der Grundlage empirischer Erfahrungssätze und rechtswissenschaftlicher Erwägungen und Schlussfolgerungen auch auf einen nachhaltigen rechtspolitischen Diskurs, zu dem wir auch mit dem vorliegenden Werk mit verschiedenen Akzenten unseren Beitrag leisten möchten. Hinzu tritt, dass wir drei Herausgeber in unterschiedlichen Zusammenhängen auch beruflich immer wieder mit glücksspielrechtlichen Fragestellungen befasst waren, sodass schließlich der Wunsch gereift war, die gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse in einem gemeinsamen Kommentarwerk zum Glücksspielrecht zu bündeln. Eine Entscheidung, die anlässlich der grundlegenden Neuausrichtung der deutschen Glücksspielregulierung erfreulicherweise exakt zum richtigen Zeitpunkt getroffen wurde. Mit großem Interesse sehen wir schon jetzt der

weiteren rechtlichen Begleitung und Vertiefung des glücksspielrechtlichen Diskussionsstands in Wissenschaft und Praxis entgegen.

BzGw: *Ihre Einschätzung: Wird der aktuelle Regulierungsrahmen mit den dynamischen Entwicklungen im Online-Glücksspielmarkt Schritt halten können, oder werden in naher Zukunft Anpassungen/Erweiterungen notwendig sein?*

Mit Prognosen muss man bekanntlich vorsichtig sein, wenn sie auf die Zukunft gerichtet sind. Die Erfahrung hat jedenfalls gelehrt, dass gerade das Glücksspielwesen – auch im Spiegel der gesellschaftspolitischen Diskussionen und der fortschreitenden Digitalisierung – eine überaus dynamische Materie ist. Basisanforderung einer gelingenden Glücksspielregulierung ist es stets, mit den tatsächlichen Entwicklungen Schritt halten zu können. Anderenfalls würde das Regulierungsziel offensichtlich verfehlt und einer Verlagerung der Glücksspielaktivitäten in Grau- und Schwarzmärkte Vorschub geleistet. Dies gilt es indes zu verhindern. Ob es dem Recht auch gelingen kann, den tatsächlichen Entwicklungen dauerhaft einen Schritt voraus zu sein, darf allerdings – auch in Anbetracht anderer Regulierungszusammenhänge (etwa Bitcoin-Regulierung u. Ä.) – stark bezweifelt werden. Wenn im aktuellen GlüStV 2021 in § 3 Abs. 1a GlüStV auch „Live-Übertragungen eines terrestrisch durchgeführten Bankhalterspiels mit Teilnahmemöglichkeit“ regulatorisch bedacht werden, wird gleichwohl deutlich, dass die jüngste Glücksspielregulierung durchaus, jedenfalls in Teilen, „auf der Höhe der Zeit“ erfolgt.

Der rechtspolitische Diskurs und die Schaffung eines angemessenen Regulierungsrahmens müssen an der tatsächlichen Lage orientiert bleiben. Eine Versteinerung des Rechts darf es nicht geben, wenn es seinem eigenen Anspruch, einen angemessenen und effektiven Regulierungsrahmen zu schaffen, genügen soll. Vor diesem Hintergrund wird das Recht weiter auf die Marktentwicklungen zu reagieren oder – noch besser – mögliche Entwicklungslinien vorauszuahnen haben. Eine spannende Aufgabe, die den Gesetzgeber, aber auch Wissenschaft und Praxis in gleichem Maße fordern wird.

Im Fadenkreuz: Lootboxen

■ Von Sven Rudolf, Redaktion BzGw

In der letzten Ausgabe haben wir Ihnen die Studie „Insert-Coin" des norwegischen Verbraucherschutzes vorgestellt. Diese forderte gleich mehrere Schritte und Anpassungen im europaweiten Umgang mit den digitalen Schatzkisten. Verbraucherschutzorganisationen aus insgesamt 18 Ländern schlossen sich diesen Forderungen an. Seitdem ist sich des Themas Lootboxen in vielen Ländern Europas zunehmend politisch angenommen worden. So auch in den Niederlanden und Großbritannien. Deutschland ist hingegen auf Bundesebene noch nicht in die Diskussion eingestiegen.

Lootboxen in der EU

In den Niederlanden stehen Lootboxen bereits länger auf wackeligen Beinen. Bereits vor einigen Jahren war, auf Anklage durch die niederländische Glücksspielaufsicht, ein Urteil zum Verbot von Lootboxen gefallen. Im März dieses Jahres erst hatte ein Gericht das Urteil aus dem Jahr 2019 gegen ein Electronic-Arts (EA)-FIFA-Videospiel, gekippt und beschlossen, dass es sich bei Lootboxen nicht um Glücksspiel handele. Gleichzeitig sind die Niederlande sehr bemüht, Online-Glücksspiel stärker zu regulieren, weshalb das Gerichtsurteil wenig Begeisterung in der Politik fand. Anfang Juni wurde daher ein Gesetz auf den Weg gebracht, das Lootboxen aus Videospielen verbannen soll und sie offiziell zum Glücksspiel zählen lässt. Erreicht werden soll dieses Ziel dabei durch eine Änderung der Definitionen von Glücksspiel auf gesetzlicher Ebene. Der Sieg von EA scheint also nur von kurzer Dauer und bald könnte es in den Niederlanden wieder ein direktes Verbot von Lootboxen geben. Eine Diskussion über das Verbot von Lootboxen gab es im August auch in Großbritannien. Auf der Insel wurde jedoch kein neues Gesetz auf den Weg gebracht, das die Kisten mit dem zufälligen Inhalt verbieten oder einschränken soll. Stattdessen überlasse die Regierung die Regulierung dieses Problems zunächst dem Markt, verkündete die ehemalige Kulturministerin Nadine Dorries. Mit diesem Verfahren umgeht die Regierung zunächst eine Schädigung der oder ein Zerwürfnis mit der sieben Milliarden Pfund starken Gaming-Industrie. Es erfolgte jedoch der Hinweis, das sollte der Markt sich nicht selbst regulieren, die Regierung sehr wohl eingreifen werde. Es kann jedoch mit der Neubildung der Regierung noch einmal zu einer Anpassung des Vorgehens kommen.

Die Lage in Deutschland

In Deutschland gibt es aktuell noch keine solchen Strategien oder Gesetzesentwürfe, die das Thema Lootboxen politisch angehen. Zunehmend rücken sie jedoch auch hier in die Mitte der Diskussionen zum Thema Glücksspiel. Interessanterweise steht der Verbraucherschutz beim Anregen dieser Debatte nicht allein da. Ein weiterer engagierter Player beim Thema Lootboxen ist der Glücksspielmarkt. So haben sich bereits mehrere Lotto-Gesellschaften dafür stark gemacht, die Boxen zu verbieten oder zumindest einzuschränken.

Wie in den Niederlanden sehen sich die Gegner von Lootboxen in Deutschland der Problematik gegenüber, dass nach dem Gesetz Lootboxen gar nicht unter den Aspekt Glücksspiel fallen. Als Begründung wird die Tatsache genannt, dass es niemals einen Totalverlust des Geldes gebe, das heißt etwas wie einen „Skin" oder einen verbrauchbaren Gegenstand erhält man immer. Es wäre auch hierzulande eine Neudefinition des Glücksspiels erforderlich, um Lootboxen dazuzuzählen.

Eine alternative Möglichkeit zur Regulierung wäre der bisher vorgesehene Weg über das Jugendschutzgesetz. Hier zählen Lootboxen zwar nicht als jugendgefährdende Medien, aber sie können als entwicklungsbeeinträchtigende Medien kategorisiert werden. Allerdings müssten auch hier Anpassungen vorgenommen werden, und die Ansätze entsprechend verschärft verfolgt werden.

Damit diese Dinge tatsächlich erfolgen können muss zunächst die Diskussion rund um das Thema verstärkt und erweitert werden. Um seinen Beitrag zu diesem Ergebnis zu leisten, setzt der Behörden Spiegel momentan eine Reihe von Webinaren rund um das Thema Lootboxen um. Das erste einleitende Webinar dieser Veranstaltungen hat bereits stattgefunden. Hier ging es noch einmal darum, zu erörtern, was genau Lootboxen sind und welche Probleme vor allem für Jugendliche durch einen frühen Umgang mit diesem Phänomen entstehen. Das Ergebnis war, dass nur durch eine Anregung der Gesellschaftlichen Debatte eine Lösung für das Thema gefunden werden kann.

Wann und wie das Thema letzten Endes gelöst werden wird, ob durch ein komplettes Verbot, die Regulierung durch Anbieter oder irgendetwas dazwischen, lässt sich noch nicht abschätzen.

Eindrücke vom **Bundeskongress Glücksspielwesen 2022**

Eindrücke vom **Bundeskongress Glücksspielwesen 2022**

Glücksspiel in Parlamenten und Ausschüssen

Schriftliche kleine Anfrage des Abgeordneten Deniz Celik (DIE LINKE) vom 01.09.22 (Drucksache 22/9236)

Prävention von Glücksspielsucht

Frage 16: Wie hoch sind die Einnahmen (Steuern und Abgaben) der Freien und Hansestadt Hamburg aus Glücksspielen in den letzten fünf Jahren? Bitte aufgeschlüsselt nach Glücksspielart und Jahr.

Frage 17: Wie hoch waren die Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg für den Bereich der Glücksspielsuchtprävention, -beratung und -forschung in den letzten fünf Jahren? Bitte aufgeschlüsselt nach Jahren.

Frage 18: Welche Stellen beraten in Hamburg mit dem Schwerpunkt Glücksspielsucht? Bitte nach Trägern und Angebot auflisten.

Frage 19: Welche weiteren Angebote sind dem Senat mit dem Schwerpunkt Glücksspielsucht bekannt? Bitte nach Trägern und Angebot auflisten.

Frage 20: Erhalten und wenn ja in welcher Höhe die unter Fragen 18 und 19 genannten Stellen Zuwendungen? Bitte jeweils für die Jahre ab 2017 nach Trägern angeben.

Die vollständige Anfrage des Abgeordneten finden sie auf der Seite www.buergerschaft-hh.de .

Antwort auf die kleine Anfrage der Abgeordneten René Domke und Barbara Becker-Hornickel, Fraktion der FDP, zur Etablierung des und Planung eines Online-Glücksspielmarktes in Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 8/1235)

Die Landesregierung verwies in ihrer Antwort darauf, dass es nach dem Glücksspielstaatsvertrag jedem Bundesland offensteht, ob es Online-Glücksspiel etabliert und erlaubt. Daher beantworten sie die Frage bzgl. der Strategie und Methode zur Etablierung kurz und knapp:

„Derzeit bestehen seitens der Landesregierung keine konkreten Pläne zur Einführung von Online-Casinospielen in Mecklenburg-Vorpommern."

Gesetzentwurf zur Anpassung landesrechtlicher Vorschriften an den Glücksspielstaatsvertrag 2021 (Drucksache 7/6895)

Der Gesetzesentwurf soll in erster Linie die Anpassungen des Glücksspielstaatsvertrages 2021 im Landesausführungsgesetz, im sächsisches Spielbankengesetz und dem Sächsischen Kostenverzeichnis nachvollziehen. Es soll aber auch der Spielerschutz und die Suchtprävention gestärkt werden. Um diese Aspekte zu stärken, wurde die Möglichkeit von Testspielen für die Glücksspielaufsicht geschaffen und es wurde ein Alkohol- und Rauchverbot in den Spielhallen etabliert. Künftig dürfen zudem keine Bargeldautomaten mehr in den Spielhallen aufgestellt werden. *Den vollen Gesetzesentwurf können sie auf der Seite des Sächsischen Landtages abrufen (www.landtag.sachsen.de).*

Bundesministerium der Finanzen

Eckpunktepapier zur Bekämpfung der Finanzkriminalität in Deutschland

Am 24. August stellte Finanzminister Christian Lindner die neuen Pläne zur verbesserten Bekämpfung der Finanzkriminalität vor. Da auch dem Glücksspielsektor häufig vorgeworfen wird, anfällig für diese Art der Kriminalität zu sein, stellen wir Ihnen kurz die Eckpunkte der Strategie vor:

1. Bündelung der Kernkompetenzen für die Bekämpfung von Finanzkriminalität und die Sanktionsdurchsetzung unter einem Dach,
2. bessere Ausbildung für Finanzermittler,
3. Implementierung der Digitalisierung und Vernetzung der Register für schnelle Interimslösungen.

Das vollständige Eckpunktepapier finden sie bei Interesse auf der Seite des Bundesfinanzministeriums (www.bundesfinanzministerium.de)

Etat zur Bekämpfung und Behandlung von Spielsucht festgelegt

In ihrem Haushaltsplan hat die Bundesregierung einen Etat zur Bekämpfung von Sucht und Prävention derselben vorgestellt. Für die Umsetzung der nationalen Strategie zur Drogen- und Suchtpolitik für den Bereich substanzunabhängiger Süchte, z. B. pathologischen Internetgebrauchs und Glücksspielsucht, plante die Regierung 393.000 Euro ein.

Kleine Anfrage des Abgeordneten Nico Weinmann (FDP/DVP) zur Glücksspielregulierung in Heilbronn und zu den Auswirkungen des Abstandgebots nach § 42 Landesglücksspielgesetz (LGlüG) und Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (Drucksache 17/2789)

Die Anfrage beschäftigt sich mit der Entwicklung der Zahlen bzgl. Glücksspiel und Suchtgefährdungen seit der Schließung von Spielhallen nach der Einführung eines neuen Mindestabstandgesetzes. Die Antwort des MInisteriums legt dabei ausführlich und detalliert die Entwicklung von Spielsucht dar. Bei der Frage nach den Illegalen Angeboten und deren Entwicklung sowohl bei Spielern allgemein als auch bei Spielsuchtgefährdeten lieferte das Ministerium wenige bis keine Zahlen. In den letzten zehn Jahren erfasste die Polizei aber wohl zwölf Verfahren gegen das Betreiben von illegalen Spielstätten in der Stadt Heilbronn erfasst.

Die vollständige Antwort des Ministeriums finden sie auf der Seite des Landtages Baden-Württemberg (www.landtag-bw.de).

Öffentliche Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport vom 09.06.2022 (Niederschrift 8/INN/11)

In der Sitzung wurde über den damaligen Stand der Gemeinsamen Glücksspielbehörde und den Gesetzesentwurf zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrag bzgl. des Verbleibs der länderübergreifenden Sperrdatei in Hessen besprochen. Das Ergebnis nach Beratung des Ausschusses über die Zustände der jeweiligen Behörden ist, dass dem Landtag empfohlen wird, der Gesetzesänderung zuzustimmen.

Die Vollständige Gesetzesänderung finden sie auf der Seite des Landtages von Sachsen-Anhalt (padoka.landtag.sachsen-anhalt.de), Drucksache 8/1022.

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Janine Wissler, Dr. Gesine Lötzsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 20/3867 – Sachstand Glücksspielstaatsvertrag – Liberalisierung von Online-Glücksspiel und Rolle des Zahlungsdienstleisters Wirecard

Die Bundesregierung verwies in ihrer Antwort auf eine Anfrage der Fraktion DIE LINKE darauf, dass Glücksspiel nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung Länderangelegenheit ist. Aus diesem Grund verfügt sie nicht über tiefgreifendere Informationen zum Thema als die öffentlich zugänglichen Erkenntnisse.

In der Bekämpfung des Illegalen Glücksspiels, die ebenfalls Thema der Anfrage war, sind daher die Glücksspielbehörden der Länder zuständig. Sie achten auch darauf, dass sie die Präventionsmaßnahmen durch die Anbieter umgesetzt werden. Daneben verwies die Bundesregierung auch auf den ständigen Austausch zwischen den Landesbehörden der Glücksspielaufsicht, dem BMF und der BaFin zum Thema illegales Online-Glücksspiel und Zahlungssperren.

Die vollständige Antwort der Bundesregierung (Drucksache 20/4155) finden sie auf dip.bundestag.de.

Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU Vorhaben der Bundesregierung zu Games und E-Sport Drucksache (20/4013)

Das Thema Lootboxen und mögliche Zusammenhänge zur Entstehung von Spielsucht bei jungen Menschen wurden aktuell von der CDU/CSUBundestagsfraktion aufgegriffen. In einer Kleinen Anfrage (Drs. 20/4013) zum Thema „Vorhaben der Bundesregierung zu Games und E-Sport“ widmen sich die Abgeordneten mit drei Fragekomplexen den Themen „Jugendschutz und Prävention“, „Sicherstellung der hohen nationalen Jugendschutzstandards auf Gaming-Plattformen“ und „Risiken und Handlungsbedarf bei Lootboxen“ auseinander. So wurde auch die Frage gestellt, ob die Bundesregierung die Notwendigkeit einer Regulierung, auch seitens der Bundesländer, mit Blick auf Glücksspiel sieht. Auf die Antwort der Bundesregierung darf man gespannt sein

Die vollständige Anfrage der CDU/CSU (Drucksache 20/4013) finden Sie auf dip.bundestag.de.

Beiträge zum
Glücksspielwesen

Impressum

Beiträge zum Glücksspielwesen
Eine Fachreihe des Behörden Spiegel
www.glueckssspielwesen.de

Herausgeber Uwe Proll
Redaktionelle Leitung Sven Rudolf
Layout Marvin Hoffmann, Spree Service Beratungsgesellschaft mbH
Verlag ProPress Verlagsgesellschaft m.b.H., Bonn und Berlin
Büro Bonn Tel. 0228/970970, Fax 0228/9709778
Büro Berlin Tel. 030/5574120, Fax 030/55741257
Erfüllungsort und Gerichtsstand Bonn
Zentrale Anschrift Friedrich-Ebert-Allee 57, 53113 Bonn
Zentrale Rufnummer 0228/970 970

Für unverlangt eingesandte Manuskripte keine Gewähr. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder. Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Mit Ausnahme der gesetzlich zugelassenen Fälle ist eine Verwertung ohne Einwilligung des Verlages nicht statthaft und wird urheberrechtlich verfolgt.

Beiträge zum Glücksspielwesen – eine Fachreihe des Behörden Spiegel

www.glueckssspielwesen.de