

Stellungnahme zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland

Entwurf vom 17./18.01.2020

Der Fachverband Glücksspielsucht e.V. nimmt im Rahmen der Verbändeanhörung zu ausgewählten Passagen des oben genannten Entwurfs wie folgt Stellung:

Artikel 1

Erster Abschnitt

Allgemeine Vorschriften

Zu § 1 Ziele des Staatsvertrages:

Die Gleichrangigkeit der Ziele des Staatsvertrags ist aus suchtpreventiver Sicht zu kritisieren. Bei Glücksspielen handelt es sich nicht um normale Konsumgüter, sondern um demeritorische Güter. Demeritorische Güter zeichnen sich dadurch aus, dass ihr Konsum gesellschaftliche und individuelle Schäden verursacht und sie daher einer strengen staatlichen Regulierung bedürfen. Der Schutz der Bevölkerung in Form der Verhinderung der Entstehung von Glücksspielsucht und daraus resultierender Schäden sollte daher gegenüber den anderen Zielen klar höher gewichtet und als *vorrangiges* Ziel der Glücksspielgesetzgebung angesehen werden.

Zudem erscheint die Behauptung eines „natürlichen (Glücksspiel)Trieb“ in Bezug auf Glücksspiele, den es laut § 1 Abs. 2 in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken gilt, aus fachlicher Sicht nicht haltbar bzw. antiquiert. Das Bedürfnis ist weder natürlich noch handelt es sich um einen Trieb. Es gibt sicher ein gewisses Maß an individuell und kulturell bedingter Nachfrage nach Glücksspielen innerhalb der

Bevölkerung, das sich aber in Grenzen hält, wie die Befunde der aktuellen Untersuchung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA 2018: 72)¹ zeigen. Lediglich 37,3 % der Befragten gaben an, in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung mindestens einmal an einem Glücksspiel teilgenommen zu haben. An Online-Glücksspielen haben im infrage kommenden Zeitraum lediglich 0,6 % der Befragten teilgenommen.²

Wir schlagen daher folgende Regelung bzw. Formulierung vor (Änderungen fett markiert):

*„Ziele des Staatsvertrages sind **vorrangig**,*

- 1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen, sowie*
- 2. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten.*

Nachgeordnete Ziele des Staatsvertrags sind,

- 1. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot **die Nachfrage** in der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,*
- 2. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden, und*
- 3. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.*

*Um die **vorrangigen Ziele in S. 1 und S. 2** zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.“*

Zu § 2 Anwendungsbereich:

Es ist zu begrüßen, dass die Regelungen zu den Selbst- und Fremdsperren (§§ 8-8d) nunmehr spielformübergreifend – insbesondere für Spielhallen (§ 2 Abs. 3) und Gaststätten (§ 2 Abs. 4) – gelten sollen. Wobei die Einhaltung der Sperre in Gaststätten schwerer umzusetzen ist als in Spielhallen, da dort keine Einlasskontrollen erfolgen. Zielführender wäre es, Geldspielautomaten in Gaststätten nicht aufzustellen. Eine Forderung, die auch von mehreren Drogenbeauftragten der Bundesregierung wiederholt aufgestellt wurde.

Hingegen sollten die Regelungen zur Limitierung (§§ 6a-6j) zumindest auch auf Spielhallen (§ 2 Abs. 3) Anwendung finden. Ein Einsatzlimit im Online-Bereich, das durch ein Ausweichen in eine örtliche Spielhalle „umgangen“ werden kann, verliert einen Großteil seiner Wirksamkeit.

¹ https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/ergebnisbericht_gluecksspielsucht_2017--3b979848c42a0a54b3991d67d46f5e0f.pdf (abgerufen am 05.02.2020).

² Es stellt sich allerdings die Frage, ob allen Teilnehmenden die Illegalität des Angebotes bewusst war.

Zu § 3 Begriffsbestimmungen:

Abs. 1a Virtuelle Automatenspiele:

Die vorgenommene Trennung zwischen „virtuellen Automatenspielen“ (Slotmachines) und „Online-Casinospielen“ (§ 3 Abs. 1a) überzeugt nicht.

Es ist nicht ersichtlich, warum „virtuelle Automatenspiele“ nicht der (strengeren) Zulassungspraxis für „Online-Casinospiele“ in § 22c Abs. 1 des Entwurfes unterzogen werden sollen. Hier bietet es sich an, die „virtuellen Automatenspiele“ auch unter den Begriff der „Online-Casinospiele“ zu fassen. Immerhin handelt es sich nach bisherigen Erkenntnissen bei terrestrischen Spielautomaten und ihren virtuellen Nachbildungen³ um die suchtpotentesten Glücksspiele, die derzeit auf dem Markt sind. Nach der gegenwärtigen Studienlage⁴ stellen im terrestrischen Bereich sowohl Spielautomaten in Spielbanken als auch in Spielhallen⁵ die gefährlichste Form des Glücksspiels dar. Hervorzuheben ist, dass eine geringe Teilnahmeprävalenz⁶ mit einer hohen Problemdichte korreliert und dass ein prozentual kleiner Anteil der Spieler für einen Hauptteil der Umsätze verantwortlich ist⁷. Wirksame präventive Ansätze in diesem Bereich werden daher zwangsläufig mit einem Rückgang des Spielvolumens einhergehen müssen. Umsatzsteigerungen dagegen sprechen für die Nichtwirksamkeit der gewählten Ansätze.

Abs. 9:

Die Formulierung ist unseres Erachtens nach nicht präzise genug, um eine effektive Rechtsdurchsetzung gegen sog. Spiel-Cafés (scheingastronomische Betriebe, die überwiegend der Aufstellung von Geldspielgeräten dienen) zu ermöglichen. Aus diesem Grund schlagen wir vor, folgende Ergänzung vorzunehmen, die dem § 16 AG GlüStV NRW entlehnt ist⁸:

„(...) Ein Unternehmen ist trotz anderslautender Anzeige nach § 14 Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung und Bestätigung nach § 33c Absatz 3 Satz 1 der Gewerbeordnung auch dann als Spielhalle im Sinne des Satzes 1 anzusehen, wenn auf Grund einer Gesamtschau der objektiven Betriebsmerkmale folgende äußerlich erkennbare Merkmale vorliegen:

- 1. die Art und der Umfang der angebotenen Nebenleistung spielen im Vergleich zum Umfang des angebotenen Spielbetriebes und im Hinblick auf die Ausgestaltung und Größe der Betriebsstätte eine erkennbar untergeordnete Rolle oder*
- 2. Umsätze werden ausschließlich oder überwiegend aus der Aufstellung von Geldspielgeräten generiert. (...)“*

³ Anbieter wie z.B. DrückGlück oder Mr. Green werben ausdrücklich damit, dass sie beliebte Spielhallenspiele anbieten <https://www.drueckglueck.com/de/software/merkur/#> (abgerufen am 07.02.2020).

⁴ Befragte mit mindestens problematischem Spielverhalten präferieren besonders das „Kleine Spiel“ in der Spielbank, Internet-Casinospiele, Geldspielautomaten, Bingo und zudem Oddset-Sportwetten. Quelle: https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/ergebnisbericht_gluecksspielsucht_2017--3b979848c42a0a54b3991d67d46f5e0f.pdf S. 12 (abgerufen am 05.02.2020).

⁵ In den Beratungsstellen bilden Geldspielautomatenspielerinnen und -spieler mit einem Anteil von 78,4 % nach wie vor mit Abstand die größte Gruppe (vgl. Jahrbuch Sucht 2019, S. 118).

⁶ Nur 2,6 % der 16- bis 70-jährigen Bevölkerung haben in 2017 an Geldspielautomaten gespielt (vgl. Jahrbuch Sucht 2019, S. 17).

⁷ Fiedler. I. (2016). Glücksspiele. Frankfurt a. M., S. 360

⁸ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=22045&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=442855 (abgerufen am 05.02.2020).

Zu § 4 Allgemeine Bestimmungen:

Abs. 1:

Die geplante Neuregelung in § 4 Abs. 1 S. 2 ist zu begrüßen. Sie schreibt den am Zahlungsverkehr Beteiligten nunmehr vor, auch dann keine Zahlungen an Glücksspielanbieter abzuwickeln, wenn diese – in der Zahlungsabwicklung nicht unterscheidbar – auch sonstige Leistungen anbieten und schafft damit für die am Zahlungsverkehr Beteiligten eine Rechtsgrundlage, Finanzströme an illegale Glücksspielanbieter effektiv unterbinden zu können.

Abs. 4:

Wir bedauern, dass das Totalverbot des Internetglücksspiels des § 4 Abs. 4 a.F. nunmehr durch die Möglichkeit der Lizenzierung des Großteils der Online-Spielformen ersetzt wurde. Hiermit wird insbesondere ohne Not ein europarechts- und verfassungskonformes Regelungsmodell, das seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.10.2017 (Az. 8 C 14/16) – soweit ersichtlich – in der verwaltungs- und zivilrechtlichen Judikatur ausnahmslos Anwendung gefunden hat⁹, aufgegeben. Es drohen Klagen derjenigen Anbieter, die keine Erlaubnis nach § 4 Abs. 4 n.F. erhalten werden, und damit bis zu neuen höchstrichterlichen Entscheidungen ein – möglicherweise jahrelanger – Zustand der *Rechtsunsicherheit*, der illegalen Anbietern im Vergleich zum gegenwärtigen Totalverbot nützen könnte. Wir verweisen auf das gescheiterte Konzessionsverfahren für Sportwettanbieter, das zu einem staatlich geduldeten Schwarzmarkt für Sportwetten geführt hat, auf dem die in § 4 Abs. 5 GlüStV festgeschriebenen Regeln zum Spielerschutz (insbesondere das Einsatzlimit in § 4 Abs. 5 Nr. 2 i.H.v. EUR 1.000 pro Monat) nach Erfahrungen der Suchtberatung – auch von großen Anbietern – oftmals nicht eingehalten wurden und staatlich nicht durchgesetzt werden konnten. Das Risiko einer „faktischen Duldung“ der Online-Casinos, die dann ohne staatliche Vorgaben sanktionslos im deutschen Markt agieren könnten, wird durch die geplante Neuregelung sehenden Auges in Kauf genommen.

Abs. 5, Satz 3:

Wir begrüßen die Regelung, der zufolge die Zulassung von Glücksspielen im Internet zu versagen ist, wenn eine besondere Suchtgefahr aufgrund schneller Wiederholungen vorliegt. Allerdings regen wir an, diese Vorschrift konkreter zu fassen und genau festzulegen, was unter einer schnellen Wiederholung verstanden wird. Auf der Basis der aktuellen Formulierung wären u.E. sowohl terrestrische als auch virtuelle Automatenspiele nicht zulassungsfähig.

Abs. 6:

Die für den Bereich der Lotterien im Internet vorgeschriebene Übermittlung der Zahl der Spielerinnen und Spieler sowie der Höhe der Einsätze an die Anstalt nach Artikel 2 zum Zweck der Evaluierung ist zu begrüßen. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, warum dies ausschließlich für die im Hinblick auf Glücksspielsucht relativ wenig relevanten Lotterien gelten soll, während die erheblich suchtpotenteren virtuellen Automaten, Onlinecasino-Spiele und Sportwetten außen vor bleiben. Gerade riskantere Angebote sollten besonders stark kontrolliert und evaluiert werden.

Zu § 4a Besondere Erlaubnisvoraussetzungen für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele:

Abs. 1 Nr. 1a: Die Verpflichtung zur Offenlegung der Inhaber und Beteiligungsverhältnisse wird begrüßt. Nicht nachvollziehbar ist, warum diese Verpflichtung nicht für Anbieter von Online-Casinos gilt,

⁹ Vgl. dazu die aktuelle Rechtsprechungsauswertung von Rock, ZfWG 2019, S. 427-442.

obwohl nach den Vorgaben des § 22c Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfes die entsprechenden Konzessionen auch an Private erteilt werden können. Wir schlagen vor, dass dies ergänzt wird.

Abs. 1 Nr. 1d:

Hier sollte ergänzt werden, dass auch Anbieter, die in der *Vergangenheit* in Deutschland illegales Glücksspiel angeboten haben, keine Erlaubnis erhalten können. Es entspricht der gängigen gewerbe-rechtlichen Praxis bei der Prognoseentscheidung zur Beurteilung der „Zuverlässigkeit“, dass selbstver-ständlich aus dem *vergangenen* Verhalten des Antragsstellers auf dessen Gewähr geschlossen werden muss, in Zukunft sein Gewerbe ordnungsgemäß - d.h. insbesondere rechtskonform - auszuüben.¹⁰ Die geplante Anknüpfung an den Zeitpunkt der Antragsstellung öffnet hingegen Missbrauchs- und Umge-hungsgestaltungen Tür und Tor und wird aller Voraussicht nach dazu führen, dass gegenwärtig illegale und möglicherweise strafbare (§ 284 StGB) Anbieter nunmehr in den Genuss einer staatlichen Erlaub-nis kommen werden. Diese „Belohnung“ bewusster Rechtsverstöße ist eine Diskriminierung rechts-treuer Antragssteller und in einem Rechtsstaat nicht hinzunehmen.

Ein geeigneter Anknüpfungspunkt für die Beurteilung des Nicht-Angebots illegalen Glücksspiels durch die Antragssteller wäre aus unserer Sicht die Verkündung des höchstrichterlichen Urteils des Bundes-verwaltungsgerichtes zur Bestätigung der Europarechts- und Verfassungskonformität des Internetver-bots für Casino-, Rubbellos- und Pokerspiele vom 26.10.2017 (Az. 8 C 14/16). Spätestens dann sollte jedem zuverlässigen Anbieter bekannt gewesen sein, dass er mit einem Angebot von Internetglücks-spielen auf dem deutschen Markt klar gegen die Vorgaben des § 4 Abs. 4 GlüStV verstößt. Von einem solchen Anbieter wäre zu erwarten gewesen, dass er unverzüglich seine diesbezüglichen geschäftli-chen Aktivitäten aufgibt. Rechnet man eine angemessene Reaktionszeit auf das Urteil hinzu, sollten zuverlässige Anbieter damit **spätestens zum 31.12.2017** über keine illegalen Glücksspielangebote mehr verfügt haben.

Die Regelung des § 4a Abs. 1d) sollte u.E. damit wie folgt gefasst werden (Änderungen fettgedruckt):

„Eine Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker und von virtuellen Automatenspie-len darf nur erteilt werden, wenn (...)

*d) weder der Antragsteller selbst noch ein mit ihm verbundenes Unternehmen noch eine den Antrag-steller beherrschende Person noch eine von der den Antragsteller beherrschenden Person beherrschte Person unerlaubte Glücksspiele veranstaltet oder vermittelt, **oder seit dem 01.01.2018 veranstaltet oder vermittelt hat, (...)**“*

In Bezug auf Sportwetten Anbieter müsste aufgrund der erfolgten Duldung differenziert werden. Hier würde gelten: Wer ab 01.01.2018 gleichzeitig Sportwetten und Onlinecasinospiele angeboten hat, hat die geltende Rechtslage ignoriert und ist entsprechend § 4a Abs. 1 Nr. 1d nicht „erweitert zuverlässig“.

Zu §4b Erlaubnisverfahren für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele:

Abs. 1 Nr. 6:

Entsprechend unseres Vorschlags zu § 4a Abs. 1 Nr. 1d regen wir an, diese Vorschrift wie folgt zu fassen (Änderungen fettgedruckt):

*„(...) eine Verpflichtungserklärung des Antragstellers, weder selbst noch durch verbundene Unterneh-men unerlaubtes Glücksspiel in Deutschland zu veranstalten oder zu vermitteln, und **eine Erklärung des Antragstellers, dass weder er selbst noch ein mit ihm verbundenes Unternehmen noch eine den An-***

¹⁰ Vgl. für viele Landmann/Rohmer GewO/Marcks, 82. EL Oktober 2019, GewO § 35 Rn. 31 m.w.Nws.

tragsteller beherrschende Person noch eine von der den Antragsteller beherrschenden Person beherrschte Person seit dem 01.01.2018 in Deutschland illegales Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt hat, und (...)“

Zu § 5 Werbung:

Der Werbeetat für Glücksspiele wächst von Jahr zu Jahr. Allein in Deutschland gibt die Glücksspielindustrie mehrere Hundert Millionen Euro jährlich dafür aus. Nach Aussage der Marktforschungsgesellschaft **research tools**¹¹ sind die Gesamtausgaben für Glücksspielwerbung von 352 Mio. € in 2017/2018 auf 401 Mio. € in 2018/2019 gestiegen. Ein Großteil des Volumenwachstums gehe auf das Konto der Online-Casinos, die ihre Werbeaktivitäten allein im Vergleich zum Vorjahr um über 70 Millionen Euro ausgeweitet haben. Der volumenstärkste Teilmarkt seien Online-Casinos, in diesem Segment sei ein weiteres Wachstum zu verzeichnen. Ebenfalls einen über die Jahre stark zunehmenden Trend verzeichne die Werbung für Sportwetten, die aktuell einen Anteil von knapp 20 Prozent am Gesamtvolumen einnehme. In Bezug auf die mediale Verbreitung sei TV das Top-Werbemedium mit einem Anteil von 80 Prozent.

Werbung für Glücksspiele wirkt. Eine Untersuchung der Universitätsklinik Mainz konnte zeigen, dass nach dem Betrachten eines Pokerwerbepots dem Zufallseinfluss ein geringerer Anteil beigemessen wurde als zuvor. Gleichzeitig wurde die subjektive Kontrollierbarkeit dieses Glücksspiels höher eingeschätzt.¹² Insbesondere für Personen, die bereits Probleme mit dem Glücksspielen haben, stellt Glücksspielwerbung einen besonderen Anreiz zur Spielteilnahme dar.

Werbung verfolgt vorrangig zwei Ziele: Neue Kundinnen und Kunden möglichst frühzeitig zu gewinnen („Kindermarketing“) sowie Vielspielerinnen und -spieler dauerhaft zu binden. Nach *Hayer*¹³ sind mit der Werbung – hier in Bezug auf Sportwetten – insbesondere folgende Gefahren verbunden:

- (1) Die medial verharmlosende Darstellung des Sportwettens leistet kognitiven Verzerrungen Vorschub und schürt insbesondere den Irrglauben, einen bedeutsamen Einfluss auf den Spielausgang ausüben zu können;
- (2) Glücksspiel-Werbung im Allgemeinen spricht gerade Jugendliche bzw. junge Erwachsene und damit eine vulnerable Personengruppe an;
- (3) Es besteht eine statistische Beziehung zwischen dem selbstwahrgenommenen Einfluss von Werbung und dem Schweregrad einer Glücksspielproblematik;
- (4) Problemspielerinnen und -spieler reagieren verstärkt auf Glücksspiel-Werbung und nehmen sie bewusster wahr als Gelegenheitsspielerinnen und -spieler.

Eine Ausweitung des Glücksspielangebotes führt, vor allem bei entsprechender Produktvermarktungen, zu einer schleichenden Normalisierung des Glücksspiels. Glücksspiele werden in der Werbung nahezu ausschließlich als spannende und reizvolle Unterhaltungsmöglichkeit präsentiert. Die Schattenseite in Form von Verschuldung, Suchtentstehung, familiären Problemen etc. wird nicht thematisiert.

¹¹ https://research-tools.net/wp-content/uploads/Pressemitteilung_Werbemarktanalyse-Gl%C3%BCcksspiel-2019.pdf (abgerufen am 05.02.2020).

¹² https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/gluecksspiel_abschlussbericht.pdf (abgerufen am 05.02.2020).

¹³ *Hayer, T. (2018). Werbung und Sportwetten - Eine kritische Auseinandersetzung aus suchtfachlicher Sicht.* Wissenschaftliche Expertise im Auftrag des Arbeitskreises gegen Spielsucht Unna e.V.

Ergänzend sei hinzugefügt, dass insbesondere Sportler ein erhöhtes Risiko aufweisen, eine Glücksspiel-sucht zu entwickeln. Dies wurde durch Studien¹⁴ und persönliche Berichte von Sportlern¹⁵ mehrfach bestätigt. Auf diesem Hintergrund ist es äußerst problematisch, diese vulnerable Gruppe ständiger Glücksspielwerbung (Trikot, Banner) auszusetzen.

Werbung für Suchtmittel sollte sich generell an ihrer Wirkung auf die „verletzlichsten“ Konsumenten und Konsumenten messen lassen. Die im aktuellen Entwurf formulierten Regelungen entsprechen nach unserer Auffassung nicht diesem Grundsatz und sollten angepasst werden. Hierbei gilt es zu bedenken, dass Glücksspielwerbung nicht liberaler gehandhabt werden sollte, als die Werbung für andere „gefährliche Güter“ (Tabak, verschreibungspflichtige Medikamente).

Um den mit der weitgehenden Liberalisierung von Online-Glücksspielen verbundenen Risiken begegnen zu können, halten wir ein

umfassendes Werbeverbot (incl. Image- und Dachmarkenwerbung)

für suchtpotente Formen des Glücksspiels (Spielautomaten, Sportwetten, Casinospiele, Poker jeweils online und offline) für zwingend (mit der Ausnahme des Point of Sale).

Ähnliche Forderungen werden auch in England diskutiert. Italien führt als erstes EU-Land sogar ein sehr weitgehendes Werbeverbot für Glücksspiele ein.¹⁶ In Deutschland scheint ein marktführender Glücksspielanbieter ebenfalls ein Totalverbot von Glücksspielwerbung für möglich zu halten und hat sich vertraglich dagegen abgesichert.¹⁷

Abs. 3:

Wir bedauern vor diesem Hintergrund, dass das augenscheinlich ursprünglich geplante Rundfunk und Internet Werbeverbot im Zeitraum von 6 bis 23 Uhr¹⁸ in § 5 Abs. 3 S. 1 des Entwurfs nunmehr auf den Zeitraum von **6 bis 21 Uhr** beschränkt wurde. Gerade das Zeitfenster von 21 bis 23 Uhr, die „Prime Time“, bietet einen besonders hohen medialen Verbreitungsgrad, insbesondere bei Sportereignissen. Es ist aus suchtpreventiver Sicht nicht erklärlich, warum Werbung nunmehr ab 21 Uhr erlaubt werden soll. Auch ist nicht einzusehen, warum die Werbung für Sportwetten nicht unter das in § 5 Abs. 3 S. 1 normierte Werbeverbot fallen soll. Schließlich findet sich im Entwurf keine Regelung analog § 5 Nr. 3 S. 3 der Werberichtlinie, wonach Werbung für Sportwetten im Fernsehen und Internet mit aktiven Sportlern und Funktionären unzulässig ist. Es ist nicht einzusehen, dass das Schutzniveau des Entwurfes hinter demjenigen von § 5 Abs. 4 GlüStV a.F. i.V.m. der Werberichtlinie zurückbleibt.

Abs. 6:

Wir begrüßen das Verbot von Affiliate-Links, die in der letzten Zeit stark zugenommen haben und teilweise absurde Züge annehmen. Selbst in Magazinen, wie z.B. *Hounds & People*¹⁹, die mit dem Thema Glücksspiel nichts zu tun haben, erscheinen inzwischen häufig unerwartet Verlinkungen zu illegalen

¹⁴ <https://www.automatisch-verloren.de/tr/newsletterarchiv/132-problematisches-gluecksspielen-im-sportverein-jeder-zehnte-vereinssportler-zeigt-kritisches-gluecksspielverhalten.html>

¹⁵ <https://www.morgenpost.de/sport/article205660787/Spielsucht-ist-heute-gefaehrlicher-fuer-Profis-als-Alkohol.html> (abgerufen am 06.02.2020).

¹⁶ <https://www.kleinezeitung.at/wirtschaft/5457880/Erstes-EULand-Italien-verbietet-Werbung-fuer-Gluecksspiele> (abgerufen am 04.02.2020).

¹⁷ <https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/vertrag-zur-merkur-spielarena-waere-wohl-nicht-kuendbar-aid-32854307> (abgerufen am 06.02.2020).

¹⁸ Vgl. etwa <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/online-gluecksspiel-bundeslaender-zocken-im-internet-erlauben-a-5eddddfe-d1f5-4c17-8f6c-904e68921182> (abgerufen am 06.02.2020).

¹⁹ <https://www.houndsandpeople.com/de/magazin/blogs-meinungen/woher-stammt-die-kultur-des-gluecksspiels/> (abgerufen am 06.02.2020).

Glücksspielangeboten. Glücksspielwerbung ist für viele inzwischen so normal, dass sich sogar Anbieter²⁰, die jahrelang Werbung für illegales Glücksspiel geschaltet haben, unverblümt beschwerten, dass ihnen diese Möglichkeit in Zukunft genommen werden soll.

Zu § 6 Sozialkonzept:

Die Wirkung des Sozialkonzeptansatzes sollte u.E. nicht überschätzt werden. Da vorrangiges Ziel privater Glücksspielanbieter – allein aus gesellschaftsrechtlicher Sicht – in erster Linie die Gewinnmaximierung ist, entsteht bei allen spielbegrenzenden Maßnahmen zwingend ein Zielkonflikt. Es ist nicht damit zu rechnen, dass Anbieter ihr Gewinninteresse im hinreichenden Umfang effektiven Spielerschutzmaßnahmen – die die umsatz- und gewinnträchtigen pathologischen Glücksspieler als ihre „Cash Cows“ vom Spiel ausschließen müssten – freiwillig unterordnen werden. Effektiver Spielerschutz kann u.E. nur mit zwingenden und durchsetzbaren staatlichen Regeln erfolgen. Die Einschätzung, dass Sozialkonzepte derzeit wenig wirksam sind, belegt auch die Untersuchung des Wirtschaftswissenschaftlers Ingo Fiedler und seiner Mitarbeiter: „Insgesamt kann geschlussfolgert werden, dass der Hypothese einer geringen suchtpreventiven Wirksamkeit von Sozialkonzepten von theoretischer Seite zuzustimmen ist, da viele wesentliche Maßnahmen nicht vorgesehen sind. Zudem fehlt es auch bei den gesetzlich geforderten Maßnahmen an Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung, so dass neben der generellen Wirksamkeit auch die Umsetzung der vorgeschriebenen sowie der freiwilligen Maßnahmen fraglich erscheint.“²¹

Zu § 6a Spielkonto beim Anbieter für Glücksspiele im Internet:

Abs. 1:

Wir begrüßen grundsätzlich das geplante Limitierungssystem für den Bereich des Online-Glücksspiels. Aus unserer Sicht ist es jedoch für eine suchtpreventive Wirkung zwingend, zumindest auch den suchgefährlichsten Bereich der Spielhallen mit einzuschließen. Insbesondere das in § 6c vorgesehene Einsatzlimit kann vom Spieler einfach umgangen werden, wenn er nach Erreichen der Limitierung – etwa beim Spiel mit sog. „virtuellen Automaten spielen“ – leicht auf die nächste örtliche Spielhalle ausweichen kann.

Wir regen deswegen an, eine **personengebundene Spielerkarte einzuführen**, die die Implementierung eines *anbieter- und spielformübergreifenden Limitierungssystems* ermöglicht.

Abs. 4:

Bezüglich des Einsatzlimits von 100 € vor der Verifizierung der Angaben bei der Einrichtung eines Spielerkontos schlagen wir die Einführung eines Satzes 4 vor:

„Stellt sich im Nachhinein heraus, dass eine Spielteilnahme nicht zulässig war, so wird dem Spieler der Einsatz i.S.d. S. 2 erstattet.“

Für einen effektiven Schutz etwa minderjähriger oder gesperrter Spieler ist es notwendig, diese Personen vor Verlusten zu beschützen, die aus einer nicht vom Anbieter geprüften Spielteilnahme resultiert. Eine solche Regelung korrespondiert auch mit den Vorgaben des § 6a Abs. 4 S. 3, wonach vor Bestätigung der Angaben auch keine Auszahlungen, etwa von Gewinnen, zulässig sind.

²⁰ <https://www.affiliateblog.de/droht-dem-gluecksspiel-affiliate-marketing-das-aus/> (abgerufen am 06.02.2020).

²¹ Fiedler, I.; Wilcke, A.-C.; Thoma, G.; Ante, C. & Steinmetz, E. (2017). Wirksamkeit von Sozialkonzepten bei Glücksspielanbietern. Wiesbaden: Springer Fachmedien. S. 138.

Zu § 6b Geldbeträge auf dem Spielkonto; Ein- und Auszahlungen des Anbieters:

Wir regen an, den Einsatz von Kreditkarten und anderen Zahlungsdiensten zu untersagen, die dem Spieler eine *Fremdfinanzierung* seines Spiels ermöglicht (wie in Großbritannien geplant²²). Aus der Erfahrung der Suchtberatung ist bekannt, dass Spieler in vielen Fällen über Finanzdienstleister Gelder verspielen, die ihnen nicht zur Verfügung stehen und später vom Bankkonto der Spieler abgebucht oder – im Falle nicht ausreichender Liquidität – von diesen zurückgefordert werden. Einzahlungen sollten deswegen grundsätzlich nur vom Bankkonto des Spielers möglich sein, da die kontoführende Bank zumeist eine bessere Kenntnis von dessen Bonität hat und das Konto typischerweise mit einem – dem individuellen finanziellen Spielraum des Spielers angemessenen – Überziehungslimit versieht.

Zu § 6c Selbstlimitierung; Limitdatei für Glücksspiele im Internet

Abs. 1:

Wir begrüßen die Einführung eines Limitierungssystems ausdrücklich. Selbstlimitierungssysteme sind ein anerkanntes Präventionsinstrument.

Das monatliche Einsatzlimit von 1.000 € ist aus suchtpreventiver Sicht jedoch deutlich zu hoch angesetzt. Es muss auf eine Summe reduziert werden, die ein normal verdienender Haushalt verkraften kann, ohne in Existenznöte zu kommen. Unter Berücksichtigung eines durchschnittlichen monatlichen Nettoeinkommens in Deutschland in Höhe von ca. 1.950 € monatlich²³ schlagen wir maximal eine

Summe von 450 € pro Monat sowie nicht mehr als 50 € pro Tag

vor.

Von der Möglichkeit, das Limit höher zu setzen, sollte nur in Einzelfällen – unter Nachweis der Einkommensverhältnisse – Gebrauch gemacht werden können. Hiermit ist äußerst zurückhaltend umzugehen. Fahrlässig gewährte Limiterhöhungen sind als Ordnungswidrigkeit zu werten und entsprechend zu ahnden. Zivilrechtliche Ansprüche bleiben hiervon unberührt.

Außerdem sollten diese Limits in einem weiteren Regulierungsschritt auf besonders suchtrelevante Angebote im terrestrischen Bereich (Spielhallen, Wettbüros, Spielbanken) ausgedehnt werden. Hierzu bietet sich die Einführung einer personenbezogenen Spielerkarte an (siehe Anmerkungen zu § 6a Abs. 1).

Abs. 2:

Die freiwillig festgelegten Limits sollten nicht anbieterbezogen, sondern *anbieterübergreifend* gelten.

Abs. 7:

Intensivspieler haben mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit ein Glücksspielproblem. Daher sind die in Absatz 4 Satz 3 Nummer 7 und 8 genannten Daten zur Höhe und dem Datum der getätigten Einsätze und zum Gesamtbetrag der getätigten Einzahlungen wichtig für die Früherkennung und sollten deutlich länger gespeichert werden. Zudem sind diese Daten für die Klärung von Haftungsfragen bedeutsam. Wir schlagen daher eine Speicherfrist von **zwei Jahren** vor.

²² <https://www.casinoonline.de/nachrichten/grossbritannien-verbietet-kreditkarten-beim-gluecksspiel-33142/> (abgerufen am 06.02.2020).

²³ Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/370558/umfrage/monatliche-nettoloehne-und-gehaelter-je-arbeitnehmer-in-deutschland/> (abgerufen am 06.02.2020).

Zu § 6d Informationspflichten des Anbieters bei Glücksspielen im Internet:

Abs. 1:

Die Spieler sollten zudem die Möglichkeit haben, ihr Spielkonto nicht nur einzusehen, sondern auch **auszudrucken und lokal abzuspeichern**. Wir schlagen diesbezüglich eine Ergänzung bzw. Klarstellung vor.

Abs. 3:

Wie schlagen eine Erhöhung auf **24 Monate** vor, um bei der Durchsetzung von zivilrechtlichen Regressansprüchen mögliche Pflichtverletzungen der Anbieter umfänglicher nachweisen zu können.

Zu § 6i Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre:

Abs. 1:

Die Einführung von algorithmusbasierten Systemen zur Früherkennung von problematischem Glücksspielverhalten ist zu begrüßen. Allerdings muss ein solches System – anders als in § 6i vorgesehen – glücksspielform- und anbieterübergreifend implementiert werden. Nur wenn das Glücksspielverhalten einer Person spielformübergreifend ausgewertet wird, kann angemessen und frühzeitig reagiert werden.

Die Wirksamkeit solcher Systeme hängt darüber hinaus entscheidend davon ab, durch wen sie programmiert werden und wie die Fachlichkeit gewährleistet wird. Dies wird in § 6i nicht geregelt. Aus suchtpräventiver Sicht darf die Programmierung nicht durch die Anbieter erfolgen oder beauftragt werden. Sie muss basierend auf aktuellen Befunden unabhängiger Forschung und nach rein fachlichen Gesichtspunkten durch Institutionen erfolgen, die keinen Bezug zu Glücksspielanbietern aufweisen und über die erforderliche Expertise verfügen. Die konkreten Vorgaben zur Ausgestaltung solcher Systeme sollten von der Glücksspielaufsicht erstellt werden.

Zudem ist die Wirksamkeit eines algorithmusbasierten Systems untrennbar mit der Frage verbunden, ob bei erkannten Hinweisen auf Glücksspielprobleme erstens effektive Maßnahmen durchgeführt werden und zweitens die Durchführung dieser Maßnahmen obligatorisch erfolgt. Entsprechend müssen im Sozialkonzept geeignete konkrete Maßnahmen festgelegt werden, die im Fall exzessiven Spielens **verbindlich** zu erfolgen haben. Diese Maßnahmen müssen – gestuft nach den Erkenntnissen des Frühwarnsystems – von der Ansprache des Glücksspielers bis zum Anschluss des Spielers vom Spiel reichen (Fremdsperre). Erfolgen diese konkret beschriebenen Maßnahmen nicht, muss die Nichteinhaltung zwingend sanktioniert werden.

Sind die genannten Bedingungen erfüllt, dürften die Systeme deutlich effektiver in der Verhinderung der Glücksspielsuchtentstehung sein als das (geschulte) Personal von Glücksspielanbietern.

Abs. 3:

Die Regelung für eine kurzfristige Selbstsperre bei Internet-Glücksspielen durch Betätigen einer Schaltfläche begrüßen wir ausdrücklich. Allerdings ist die Information, dass jemand diese Sperre genutzt hat, für die Früherkennung von Glücksspielproblemen von hoher Bedeutung und muss für eine längerfristige Bewertung zur Verfügung stehen. Daher sollte diese Information nicht schon zwei Wochen nach Ablauf der Sperre gelöscht werden. Sie sollte mindestens **zwei Jahren** gespeichert werden.

Zu § 6j Unentgeltliche Angebote:

Abs. 2:

Wir begrüßen diese Regelung sehr. Sie richtet sich gegen eine Irreführung der Konsumenten, denen bisher vielfach vermittelt wird, sie hätten bei Online-Glücksspielen hohe Gewinnchancen (sog. „anfixen“).

Zu § 7 Aufklärung:

Abs. 2:

Die Hinweise auf ausgehende Suchtgefahren und Hilfsmöglichkeiten müssen auf der Vorderseite gut sichtbar und gut lesbar angebracht sein. Es ist zu beobachten, dass diese Hinweise im Lauf der Jahre immer kleiner geworden sind und mittlerweile kaum noch wahrnehmbar sind (z.B. Lottoscheine).

Zu ergänzen wäre demnach:

*(2) Lose, Spielscheine, Spielquittungen und vergleichbare Bescheinigungen **müssen auf der Vorderseite gut sichtbare und gut lesbare** Hinweise auf die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten.*

Zu § 8 Spielersperre:

Vorab begrüßen wir sehr, dass nunmehr ein zentrales und spielformübergreifendes Sperrsystem eingerichtet wird. Damit erfüllt sich eine Forderung der Suchtprävention, die seit vielen Jahren gestellt wird.

Abs. 3:

Es sollte definiert werden, was unter einer einem Ausweis „vergleichbaren Identitätskontrolle“ gemäß S. 1 zu verstehen ist. Eine solche Identitätskontrolle sollte in jedem Fall gleichermaßen zuverlässig und nicht weniger sicher als eine Ausweiskontrolle sein. Sie darf nicht leicht umgangen werden können. Entsprechende technische Systeme müssen konkretisiert werden. Zudem muss die Frage beantwortet werden, wie sichergestellt wird, dass die Person, die vor dem Rechner sitzt, auch Inhaber des Glücksspielkontos ist. Hier bieten sich z.B. Videoident Verfahren an, die im Wirtschaftsverkehr – etwa bei der Registrierung von SIM-Karten oder Einrichtung von Bankkonten – schon jetzt vielfach genutzt werden.

Zu § 8a Eintragung der Sperre von Spielern; Dauer der Sperre:

Die Spielersperre stellt das Herzstück der Glücksspielsuchtprävention dar. Bei sorgfältiger Anwendung ist sie höchst wirksam und ermöglicht einen größtmöglichen Schutz für die Betroffenen. Im vorliegenden Entwurf wird diese Maßnahme leider deutlich abgeschwächt, indem die Aufhebung der Sperre scheinbar nach relativ kurzer Zeit durch einfachen Antrag ermöglicht wird. Es wird offenbar kein Bezug mehr zum ursprünglichen Grund des Antrags auf Selbstsperre hergestellt. Dies hat auch Auswirkungen auf die Haftung. Es gilt die Frage zu beantworten: Wer haftet, wenn die Sperre eines Glücksspielsüchtigen aufgehoben wird, obwohl seine Spielsuchtproblematik nicht hinreichend behandelt worden ist, und er anschließend ruinös spielt?

Abs. 6:

Abweichend von der Mindestsperrdauer von einem Jahr kann auf Antrag des Spielers ein abweichender Zeitraum von mindestens drei Monaten festgelegt werden. Dieser kurze Zeitraum mag für Menschen mit leichteren Glücksspielproblemen, die eine Pause einlegen möchten, angemessen sein. **Für Glücksspielsüchtige stellt diese gravierende Änderung keine Option dar.** Auch aus ethischer Perspektive muss sichergestellt werden, dass Glücksspielsüchtigen, die immerhin zu den Hauptumsatzträgern von Glücksspielanbietern gehören, der Weg zu diesen Unternehmen nicht geradezu geebnet wird. Vielmehr ist diese Gruppe besonders zu schützen.

Wir regen deswegen wahlweise folgende Änderungen an:

- a) Die Möglichkeit der Festlegung einer abweichenden Mindestdauer der Sperre von mindestens 3 Monaten wird gestrichen oder
- b) diese kurze Dauer gilt nicht für Personen, die Glücksspielsucht als Grund für die Selbstsperre angeben bzw. bei denen Anhaltspunkte (Früherkennung, Wahrnehmung des Personals, Meldungen Dritter) dafür vorliegen, dass sie glücksspielsüchtig oder glücksspielsuchtgefährdet sind. In letzterem Fall wäre der Anbieter vielmehr zu einer Fremdsperre nach § 8a Abs. 1 verpflichtet.

Zu § 8b Beendigung der Sperre:

Bisher musste durch ein entsprechendes fachärztliches Gutachten nachgewiesen werden, dass eine Spielsuchtgefährdung nicht mehr vorliegt. Dieses Verfahren hat sich als schwierig erwiesen.

Im vorliegenden Entwurf scheint man auf jegliche Prüfung verzichten zu wollen. Es ist lediglich die Rede davon, dass die zuständige Behörde die Aufhebung der Sperre innerhalb einer kurzen Frist durch **Eintragung** veranlasst.

Die Aufhebung einer Sperre ohne Bezug zum ursprünglichen Grund für den Sperrantrag dürfte insbesondere für manifest Glücksspielsüchtige nicht infrage kommen. Es muss ausreichend berücksichtigt werden, dass es sich bei der Glücksspielabhängigkeit um eine chronische Krankheit handelt und nur ein sehr geringer Prozentsatz der Betroffenen in der Lage ist, nach erneutem Glücksspielen nicht wieder in ein süchtiges Verhaltensmuster zurück zu fallen. Für die große Mehrheit der chronisch Glücksspielabhängigen steht die Erreichung der Abstinenz insbesondere von den Glücksspielen, die problemverursachend sind, im Vordergrund. Dies ist aber – wie bei anderen Suchterkrankungen auch – in der Regel nicht im ersten Anlauf zu erreichen. Die Aufrechterhaltung der Abstinenz ist für die Betroffenen häufig mit hohem persönlichen und/oder therapeutischen Aufwand verbunden. Insbesondere das erste Jahr ist von häufigem Rückfallgeschehen mit anschließend nochmals gesteigertem Suchtverhalten geprägt. Katamnesen, die über den Zeitraum eines Jahres hinausreichen und Langzeitstudien liegen leider im Bereich Glücksspielsucht nicht vor. Im Bereich der benachbarten Forschung zu stoffgebundenen Abhängigkeiten²⁴ geht man davon aus, dass Personen sich mit der Dauer der Abstinenz zunehmend stabilisieren und nach rund fünf Jahren eine stabile Gesundheit (Recovery) erreicht wird.

Es sollte daher ergänzt werden, dass eine Aufhebung einer Selbst- oder Fremdsperre für Glücksspielsüchtige – zumindest vor Ablauf von fünf Jahren – erst dann möglich ist, wenn die gesperrte Person keine glücksspielbezogenen Probleme mehr zeigt und dies entsprechend belegen kann. Konkrete Anhaltspunkte für eine Glücksspielabhängigkeit sind:

²⁴ Langzeitstudien des bekannten Alkoholismusforschers *Vaillant* z.B. geben hierfür einen Zeitrahmen von fünf Jahren an. Das Betty-Ford-Institut (2007) unterteilt – gestützt auf umfangreiche Forschungsergebnisse – Genesung in folgende Stadien: frühe Genesung (von 1 Monat bis weniger als einem Jahr Abstinenz), anhaltende Erholung (mindestens ein Jahr, aber weniger als 5 Jahre) und stabile Erholung (mindestens 5 Jahre). <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17889294> (abgerufen am 04.02.2020).

- Angabe von „Glücksspielsucht“ als Grund für die Sperre in den Anträgen auf Selbstsperre,
- die Früherkennung durch das Personal bzw. ein algorithmusbasiertes System zeitigt entsprechende Hinweise, oder
- anderweitige Hinweise Dritter deuten auf eine Glücksspielabhängigkeit hin.

Nach Ablauf von fünf Jahren kann die Sperre auf Antrag aufgehoben werden.

§ 8b Absatz 3 wäre somit wie folgt zu ergänzen:

Lagen zum Zeitpunkt der Selbst- oder Fremdsperre Anhaltspunkte für eine Glücksspielsucht vor, so kann die Sperre erst aufgehoben werden, wenn keine Anhaltspunkte für eine Glücksspielsucht mehr bestehen. Hierzu sind von der gesperrten Person geeignete Nachweise (z.B. Unterlagen zur aktuellen finanziellen Situation, ärztliche Atteste und Gutachten, etc.) zu erbringen. Die Behörde kann zudem in eigener Sachaufklärung – ggf. unter Hinzuziehung ärztlicher oder psychologischer Experten – feststellen, ob Anhaltspunkte für eine Glücksspielsucht bestehen. In jedem Fall ist die Sperre nach Ablauf von fünf Jahren auf Antrag aufzuheben.

Alternativ hierzu kann in § 8a Abs. 6 eine **Mindestsperrdauer für Glücksspielsüchtige von fünf Jahren** festgeschrieben werden. Dann erübrigt sich die hier vorgeschlagene behördliche Prüfung.

Zu § 9 Glücksspielaufsicht:

Abs. 1 Nr. 4:

Wir begrüßen, dass nunmehr klargestellt wird, dass es für die Inanspruchnahme von am Zahlungsverkehr Beteiligten keine vorherige Inanspruchnahme des Veranstalters oder Vermittlers von öffentlichen Glücksspielen durch die Glücksspielaufsicht mehr bedarf. Damit wird das Instrument der behördlichen Untersagungsverfügung gegen Zahlungsdienstleister und die Rechtsdurchsetzung gegen illegale Anbieter gestärkt.

Abs. 2a:

Ebenfalls begrüßen wir, dass nunmehr verdeckte Testkäufe oder Testspiele ermöglicht werden. Nur so kann der Nachweis der Veranstaltung oder Vermittlung unerlaubten Glücksspiels rechtssicher und rechtsstaatlich unbedenklich geführt werden.

Abs. 8:

Schließlich begrüßen wir die Verpflichtung der Erstellung und Veröffentlichung einer abschließenden und rechtsverbindlichen „White List“.

Wir regen an, ergänzend festzuschreiben, diese „White List“ durch die Glücksspielaufsicht in periodischen Abständen sowie im Falle einer Änderung dem in § 9 Abs. 1 Nr. 4 und § 4 Abs. 1 S. 2 genannten Personenkreis der am „Zahlungsverkehr Beteiligten“ zu übersenden, damit die Unterbindung entsprechender Zahlungen erleichtert sowie dem möglichen Einwand einer fehlenden Kenntnis der „White List“ begegnet wird. Ein solcher Versand kann elektronisch geschehen und ist u.E. mit einem vertretbaren Aufwand verbunden.

Zu § 10: Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots:

Der Titel des Paragraphen entspricht nicht der Formulierung in § 1 Abs. 2, in dem von einem **begrenzten** und nicht von einem ausreichenden Glücksspielangebot die Rede ist. Wir schlagen vor, den Titel entsprechend zu ändern: *Sicherstellung eines **begrenzten** Glücksspielangebots.*

Zu § 11 Suchtforschung:

Aus suchtpreventiver Sicht sollte ein Teil der Einnahmen aus Glücksspielen auch an die Suchtprävention und -hilfe fließen. Schließlich verursachen Glücksspiele individuelle und gesamtgesellschaftliche Schäden, die durch die Suchtprävention und -hilfe abgemildert werden. Gerade angesichts der geplanten erheblichen Marktweiterung der besonders suchtpotenten Glücksspiele bedürfen beide Bereiche einer deutlich besseren finanziellen Ausstattung, da von einem gesteigerten Problemausmaß auszugehen ist.

Der Vorschlag lautet § 11 wie folgt zu formulieren:

§ 11 Suchtforschung, -prävention und -hilfe

*Die Länder stellen die wissenschaftliche Forschung, **Maßnahmen der Glücksspielsuchtprävention und -beratung** zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicher.*

Zu § 21 Sportwetten:

Auf die Erlaubnis von Ereigniswetten sollte verzichtet werden, da sie zu den Glücksspielformen zählen, die besonders riskant im Hinblick auf die Entstehung von Glücksspielsucht sind (vgl. BZgA 2018: 247f).

Zu §21a Wettvermittlungsstellen:

Abs. 2:

In der Vergangenheit fanden mehrfach Promotionsveranstaltungen von Sportwettanbietern in Fußballstadien statt, bei denen Zuschauer animiert wurden, vor Ort ein Wettkonto zu eröffnen. Als Anreiz wurde ein Verzehrgutschein verschenkt. Wenige Tage nach dem Fußballspiel wurden die Daten genutzt, um den neuen Kunden einen Bonus in Höhe von 100 € zu offerieren. Gleichzeitig erhielten sie eine Spielaufforderung.

Auf dem Hintergrund dieser Erfahrungen sollte folgende Konkretisierung erfolgen:

*„Der stationäre Vertrieb und die Vermittlung von Sportwetten außerhalb von Wettvermittlungsstellen ist verboten. **Unter S. 1 fällt jede Tätigkeit, die darauf ausgerichtet ist, eine Wettkontoeröffnung zu bewirken.**“*

Abs. 4:

Das Einzahlungslimit sollte in naher Zukunft online und offline zusammengeführt werden.

Zu § 22a Virtuelle Automaten:

Abs. 1:

Es ist zu definieren, was mit „wesentliche Änderungen“ gemeint ist. Die virtuellen Automaten sollten nicht liberaler reguliert werden als die Automaten im terrestrischen Bereich. Die Regelungen müssen

rechtssicher formuliert werden. Umgehungen, wie sie im terrestrischen Bereich vorkommen, müssen verhindert werden.²⁵

Abs. 7:

Bei einem Höchsteinsatz von einem Euro und einer durchschnittlichen Mindestdauer von fünf Sekunden pro Spiel können pro Stunde bis zu 720 € eingesetzt werden. Die Möglichkeit, die Höchsteinsätze an geänderte Verhältnisse (wie sind diese definiert?) anzupassen, lässt befürchten, dass künftig weit- aus höhere Einsätze möglich sein könnten. Wir schlagen vor, dass in Bezug auf Einsatzhöhe und Spieldauer die Regeln der SpielV angewendet werden.

Zu § 28a Ordnungswidrigkeiten:

Abs. 4:

Die genannte Verjährungsfrist von sechs Monaten ist nicht verständlich und systemwidrig. So sieht § 31 Abs. 2 Nr. 1 OWiG für Ordnungswidrigkeiten, bei denen die höchstmögliche Geldbuße mehr als 15.000 € beträgt, eine Verfolgungsverjährung von **drei Jahren** vor. Angesichts des in § 28a Abs. 2 des Entwurfes festgeschriebenen Höchstmaßes der Geldbuße von bis zu 500.000 € ist regelmäßig davon auszugehen, dass die Voraussetzungen der Regelverjährungsdauer des § 31 Abs. 2 Nr. 1 OWiG erfüllt wären. Wir schlagen deswegen vor, entweder Absatz 4 ersatzlos zu streichen und damit § 31 Abs. 2 OWiG zur Anwendung kommen zu lassen, oder eine Verjährungsfrist von 3 Jahren festzusetzen.

Zu § 29 Übergangsregelungen:

Abs. 4:

In diesem Absatz ist vorgesehen, dass in einigen Bundesländern (insbesondere solchen, die Heimatländer von Glücksspielunternehmen sind) Ausnahmen vom baulichen Verbundverbot für Spielhallen gemacht werden können, sofern die jeweiligen Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind, die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird.

Diese Aufhebung einer wichtigen suchtpreventiven Maßnahme kritisieren wir scharf. Angebotsreduktionen wie das Verbundverbot haben sich in der Forschung als wirksame verhältnispräventive Maßnahme im Bereich Glücksspielsucht erwiesen²⁶. Die Anknüpfung an eine „Zertifizierung“ von Spielhallen ist u.E. zudem ein Irrweg, denn diese bestätigen letztlich die Selbstverständlichkeit, dass die jeweilige Spielhalle geltende Vorgaben einhält. Es scheint sich bei dieser Regelung um das Ergebnis guter Lobbyarbeit und die Durchsetzung von Partikularinteressen zulasten der Allgemeinheit zu handeln – ansonsten erklärt es sich nicht, warum diese Regelungen nur in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt gelten sollen.

²⁵ Meyer, G. (2019). Neu zugelassene Geldspielautomaten umgehen die Vorgaben der Spielverordnung. Gewerbearchiv 2019/5: 184-188; Landgraf, K. (2019). Die neue Generation der Geldspielgeräte nach der sechsten (und siebten) Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. ZfWG3/4/19: 240-244.

²⁶ Meyer, Gerhard; Kalke, Jens und Hayer Tobias (2019). The impact of supply reduction on the prevalence of gambling participation and disordered gambling behavior: A systematic review. Sucht, 64, 283-293.

Besonders ist hier hervorzuheben, dass das Verbundverbot nach jahrelangen juristischen Auseinandersetzungen höchstrichterlich vom Bundesverfassungsgericht als mit dem Grundgesetz vereinbar bestätigt wurde.²⁷ Es ist nicht nachvollziehbar, dass diese rechtssichere Position ohne Not aufgegeben werden soll.

Erste Äußerungen von Vertretern der Spielhallenbranche weisen darauf hin, dass es bereits Überlegungen gibt, gegen das in den anderen Ländern nach wie vor bestehende Verbundverbot vorzugehen und gerichtlich zu klären, ob die in den vier Bundesländern vorhandenen Ausnahmemöglichkeiten nicht auch in den anderen Bundesländern gelten müssen.²⁸

Zu § 32 Evaluierung:

Es ist aus suchtpreventiver Sicht befremdlich, Onlinecasino-Spiele und virtuelle Automaten zuzulassen, bevor die Auswirkungen der Marktöffnung im Bereich Sportwetten durch den seit 01.01.2020 gültigen 3. GlüStV evaluiert worden sind. Erst nachdem diese Erkenntnisse vorliegen, dürfte über die Frage der Zulassung weiterer und besonders suchtpotenter Glücksspiele entschieden werden. Hierbei gilt zu berücksichtigen, dass das aktuelle Totalverbot von Onlinecasino-Spielen (incl. virtuelle Automaten) vom Bundesverwaltungsgericht vom 26.10.2017 (Az. 8 C 14/16) höchstrichterlich bestätigt wurde. Diese rechtssichere Position ohne eine Evaluierung aufzugeben, ist nicht nachvollziehbar.

Wir bedauern, dass die regulierte Marktöffnung für Sportwetten, die ab Januar 2020 erfolgt, nicht evaluiert werden kann, da bereits kurze Zeit später Onlinecasinospiele zugelassen werden sollen. Offiziell wird zwar noch von einer *Experimentierphase* gesprochen, das Experiment *Liberalisierung des Sportwettenmarktes* wird aber weder ausgewertet, noch besteht die Möglichkeit aus den Ergebnissen dieses Experimentes Schlussfolgerungen zu ziehen, da mit der Liberalisierung der Onlinecasinos und der virtuellen Automatenspiele vollendete Tatsachen geschaffen wurden.

Artikel 2

Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Es wird begrüßt, dass eine gemeinsame zentrale Aufsichtsbehörde eingerichtet werden soll.

Wir gehen davon aus, dass die Behörde technisch und personell sehr gut ausgestattet wird, um die anspruchsvolle Aufgabe adäquat bewältigen zu können. Des Weiteren sollte durch Compliance-Regeln und andere Instrumente sichergestellt werden, dass die Behörde ihre **Unabhängigkeit** sicherstellen kann. Dies alles ist letztlich die Voraussetzung, um vor allem von den Anbietern als effektive Aufsichtsbehörde wahrgenommen zu werden.

Die technischen Herausforderungen (Safe Server, Limit Datei, Sperrdatei, Verhinderung parallelen Spielens, Früherkennung, Websperren), die es zu lösen gilt, sind sehr komplex und höchst anspruchsvoll. Der Vergabe für die technische Ausstattung wird wahrscheinlich eine Ausschreibung vorausgehen. Auch der Aufbau der Behörde (Standortfindung, Personaleinstellung, Aufbau einer Struktur) wird Zeit kosten.

Hiervon gehen augenscheinlich auch die Autorinnen und Autoren des vorliegenden Entwurfs aus und schlagen vor, dass die Aufgaben der Gemeinsamen Glücksspielbehörde bis zum 31.12.2022 von den

²⁷ Vgl. Beschluss vom 07.03.2017 – 1 BvR 1314/12.

²⁸ <https://www.gamesundbusiness.de/news/details/laender-versaehmen-einheitliche-regelung/> (abgerufen am 03.02.2020).

Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder wahrgenommen werden. Es ist also damit zu rechnen, dass die zentrale Aufsichtsbehörde frühestens im Januar 2023 die Arbeit aufnehmen kann. Unabhängig davon, ob der Zeitplan zur Errichtung dieser komplexen Behörde einzuhalten ist – was man durchaus anzweifeln kann –, ist demnach beabsichtigt, zunächst den Glücksspielmarkt um hoch suchtpotente Glücksspiele zu erweitern und erst im Nachgang die zentrale Aufsicht zu installieren.

Aus unserer Perspektive muss beides zwingend gekoppelt werden. **Der Markt kann erst dann liberalisiert werden, wenn die Aufsichtsbehörde arbeitsbereit ist.** Mit den bisherigen Strukturen, die man nicht ohne Grund ändern und stärken will, ist diese Aufgabe nicht zu lösen. Wir regen an, den 3. GlüStV zu verlängern, bis die gemeinsame Aufsicht aufgebaut ist. Erst dann sollte der Markt für Internetglücksspiel geöffnet werden.

Ergänzende Anregung

Schließlich regen wir an, im Zuge der geplanten Neuregelungen – etwa im Zuge einer Bundesratsinitiative – darauf hinzuwirken, die **Vorschrift des § 284 StGB zu ändern**. Die Strafbarkeit illegaler Anbieter, die sich auch nach der vorgeschlagenen Liberalisierung um keine Lizenz bemühen, da sie sich etwa nicht an die Auflagen des Entwurfes (insbesondere die Spielersperre und die Limitierungen) halten wollen, muss rechtssicher und durchsetzbar festgeschrieben werden. Die Stärkung der Rechtsdurchsetzung ist unseres Erachtens notwendiges Korrelat einer Marktöffnung.

In der gegenwärtigen strafrechtlichen Literatur wird jedoch teilweise angezweifelt, ob § 284 StGB als sog. „abstraktes Gefährdungsdelikt“ nach den Vorgaben der §§ 3, 9 StGB auf im Ausland ansässige Anbieter von Online-Glücksspiel Anwendung findet.²⁹ Wenngleich der Großteil der Autoren, insbesondere unter Verweis auf die Entscheidung des Bundesgerichtshofs zur Anwendung von § 130 Abs. 3 StGB auf die Leugnung des Holocaust in Australien,³⁰ die Anwendung von § 284 StGB auf Veranstalter öffentlicher Glücksspiele im Ausland für möglich halten, wenn sich das über das Internet unterbreitete Angebot gezielt an den deutschen Markt richtet und die Beteiligung am Glücksspiel im Inland ermöglicht,³¹ ist zu konstatieren, dass die Strafverfolgung gegenwärtig kaum erfolgt.³²

Insoweit sollte in der Vorschrift des § 284 StGB ein „Inlandserfolg“ festgeschrieben werden, der über §§ 3, 9 StGB die Anwendung des deutschen Strafrechts zweifelsfrei ermöglicht und die Strafverfolgungsbehörden nach dem Legalitätsprinzip zu einer Strafverfolgung verpflichtet. Dabei könnte analog § 130 Abs. 3 StGB und in Bezugnahme auf die u.E. „vorrangigen“ Ziele des § 1 GlüStV an die „Eignung“ der (ausländischen) Veranstaltung des öffentlichen Glücksspiels angeknüpft werden, „Glücksspielsucht und Wertsucht in zu fördern oder Jugendliche oder die Spieler in zu gefährden“.

Bielefeld, den 07.02.2020

Für den Vorstand des Fachverbandes Glücksspielsucht e.V.



Ilona Füchtenschnieder-Petry



Prof. Dr. Jan-Philipp Rock

²⁹ Vgl. etwa Kudlich/Berberich, Abstrakte Gefährdungsdelikte im Internet und die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts, NSTz 2019, S. 633 ff.

³⁰ BGH, 3.5.2016 – 3 StR 449/15.

³¹ Vgl. für viele Heine/Hecker, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 30. Auflage 2019, § 284 Rn. 35 m.w.Nws.

³² So auch Kudlich/Berberich, Fn. 29, NSTz 2017, S. 633, 638 (dort Fn. 53).