



Universität Hohenheim (502) | 70593 Stuttgart

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss

Die Vorsitzende Barbara Ostmeier

Per E-Mail an: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Forschungsstelle Glücksspiel (502)

Prof. Dr. Tilman Becker  
Geschäftsführender Leiter

T +49 711 459 22599  
F +49 711 459 22601  
E [tilman.becker@uni-hohenheim.de](mailto:tilman.becker@uni-hohenheim.de)

23. April 2019

### Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Übergangsregelung für Online-Casinospiele (Drucksache 19/1343)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
Sehr geehrte Damen und Herren des Innen- und Rechtsausschusses,

wir bedanken uns für die Einladung, eine schriftliche Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf abzugeben. Da sich die Übergangsregelung unverändert auf die Inhalte des „Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz)“ vom 20. Oktober 2011, aufgehoben m. W. v. 08. Februar 2013 bezieht, sind die folgenden Ausführungen auf dieses Gesetz und seine Wirkungen bezogen. Wir gehen davon aus, dass die Landesverordnung über den Vertrieb von Glücksspielen (Glücksspielvertriebsverordnung – GVVO) vom 7. Februar ebenfalls Anwendung finden wird.

Zuerst werden die Vorgaben für den Jugend- und Spielerschutz in diesem Gesetz mit den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrag 2012 bzw. dessen Umsetzung in dem Ausführungsgesetz (Gesetz zur Ausführung des Ersten Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 1. Februar 2013) verglichen.

- Identifizierung und Authentifizierung

Um Jugendliche von der Gelegenheit zur Spielteilnahme auszuschließen und um der Geldwäsche vorzubeugen, ist eine Identifizierung und Authentifizierung notwendig, wie es der Glücksspielstaatsvertrag 2012 vorsieht. Dies fehlt in dem Glücksspielgesetz selber, ist jedoch in der Glücksspielvertriebsverordnung vorgesehen.

- Spielersperre und Selbstlimitierung

Um gefährdete Spieler die Möglichkeit zu geben, sich selbst sperren zu lassen, ist in dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 ein anbieterübergreifendes Sperrsystem vorgesehen. Dies fehlt in dem Glücksspielgesetz, ist jedoch in der Glücksspielvertriebsverordnung vorgesehen. Nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 sind die Spieler bei der Registrierung dazu aufzufordern, ein individuelles tägliches, wöchentliches oder monatliches Einzahlungs- oder Verlustlimit festzulegen. Dies fehlt in dem Glücksspielgesetz, ist jedoch in der Glücksspielvertriebsverordnung vorgesehen.

Nach dem Glücksspielstaatsvertrag gilt ein Einsatzlimit von 1000 Euro. Dies fehlt in dem Glücksspielgesetz und auch in der Glücksspielvertriebsverordnung.

- Früherkennung problematischen Spielverhaltens

Wie in dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 sind auch in dem Glücksspielgesetz die Anbieter verpflichtet, Maßnahmen zur Früherkennung problematischen Spielverhaltens zu ergreifen. Dies wird in dem Glücksspielgesetz jedoch in Bezug auf des Online-Casinospiel nicht weiter konkretisiert. Auch in der Glücksspielvertriebsverordnung ist hierüber nichts zu finden.

- Regulierung der Werbung

Während nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 die Werberichtlinie gilt, fehlt dies in dem Glücksspielgesetz und auch in der Glücksspielvertriebsverordnung. In der Vergangenheit haben Anbieter mit einer Lizenz aus Schleswig-Holstein für ihr Casinoangebot nicht nur deutschlandweit geworben, was eigentlich verboten ist, sondern auch in einer Art und Weise geworben, die in den anderen Bundesländern und für andere Formen der Glücksspiels nicht erlaubt wäre. Es ist nicht bekannt, dass die Glücksspielaufsicht in Schleswig-Holstein dagegen eingeschritten ist. Es bestehen hier Defizite nicht nur in den gesetzlichen Vorgaben, sondern insbesondere auch in Bezug auf den Vollzug durch die Glücksspielaufsichtsbehörde von Schleswig-Holstein.

- Betrugsvermeidung bei Online-Casinospielen

Das Online-Casinospiel lädt in ganz besonderem Maße zum Betrug ein. Bei dem Online-Pokerangebot ist in der Regel die freie Tischwahl möglich. Damit können Mitglieder eines Betrugsrings in verschiedenen Kombinationen an denselben Tischen spielen und sich zum Beispiel per Telefon über die Karten austauschen. Daher wäre bei einer Zulassung von Online-Poker darauf zu achten, dass die freie Tischwahl nicht möglich ist. Auch dies ist weder in dem Glücksspielgesetz noch in der Glücksspielvertriebsverordnung geregelt.

- Lizenz aus Schleswig-Holstein als Einfallstor für die Werbung und das Angebot illegaler Online-Glücksspiele in Deutschland

Wie bereits dargelegt, haben die in Schleswig-Holstein lizenzierten Anbieter von Online-Casinospielen ungehindert in ganz Deutschland für illegale Online-Casinoangebote geworben. Diese Werbung ist irreführend, wie gerade gerichtlich festgestellt wurde, und täuscht

Spielteilnehmer außerhalb von Schleswig-Holstein über ein wesentliches Merkmal der Dienstleistung, denn für Bürger außerhalb von Schleswig-Holstein ist eine Spielteilnahme nicht gestattet (Landgericht Leipzig Az. 05 O 1512/18 vom 02.04.2019). Darüber hinaus wurde das derartig in ganz Deutschland beworbene Angebot genutzt, um auf (auch in Schleswig-Holstein) illegale Glücksspiele mit einer Com-Domain weiterzuleiten (vgl. Landgericht Leipzig AZ 05 O 1512/18 vom 02.04.2019).

Fazit: Mit dem Gesetzentwurf wird dem Spielerschutz bei den Online-Casinospielen nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Anforderungen an den Spielerschutz fallen geringer aus, als bei zum Beispiel Lotterieberboten, obwohl Online-Casinospiele ein erheblich größeres Suchtgefährdungspotential haben als diese Angebote. Dem ganz erheblichen Betrugspotential bei Onlinepokerangeboten wird nicht Rechnung getragen. Die Regulierung in den anderen Bundesländern und bei den anderen Glücksspielformen wird unterlaufen. Es wird ein Einfallstor für in Deutschland illegale Angebote und die Werbung für diese illegalen Angebote geschaffen

Unserer Meinung nach gibt es gute Gründe für und auch gegen die Zulassung von Online-Casinoangeboten. Diese Frage wäre politisch auf der Basis wissenschaftlicher Evidenz zu klären. Aber der erneute Alleingang von Schleswig-Holstein geht zu Kosten des Jugend- und Spielerschutzes und es werden in dem Gewand eines in einem Bundesland legalen Angebots Betrugsmöglichkeiten eröffnet und die Möglichkeit zur Werbung und Teilnahme an illegalen Glücksspielangeboten deutschlandweit eröffnet.

Auch aus rechtlicher Sicht ist der Alleingang von Schleswig-Holstein sehr problematisch.

Es wird gegen die Verfassungspflicht zur Bundestreue (siehe Beitrag Ennuschat in ZfWG 3/4/18 S. 203) verstoßen.

Es bestehen auch berechtigte Zweifel, ob dieser erneute Alleingang eines Bundeslandes mit dem Europarecht vereinbar ist. So betont der Europäische Gerichtshof in der Pressemitteilung zu der Rechtsache Digibet und Albers (Pressemitteilung 85/14 des Europäischen Gerichtshofs), dass die Anwendung einer weniger strengen Regelung in Schleswig-Holstein nur dann europarechtlich noch zulässig ist, wenn die Regelung zeitlich auf weniger als 14 Monate und räumlich auf ein Bundesland begrenzt sei. Es ist bekannt, dass die alte Regelung nicht nur auf 14 Monate, wie von dem EuGH angenommen, sondern auf sieben Jahre begrenzt war. Es ist zweifelhaft, ob der EuGH erneut beide Augen zudrücken wird.

Auf Grundlage der eben aufgeführten Aspekte empfehlen wir, das vorgeschlagene Gesetz in seiner jetzigen Form nicht umzusetzen. Falls es der unbedingte Wille des Landtags Schleswig-Holstein sein sollte, einen weiteren Sonderweg in der Glücksspielregulierung bis zum Ende des Staatsvertrags 2021 zu bestreiten, empfehlen wir einige Änderungen am Gesetz vorzunehmen.

1. Falls die erteilten Genehmigungen für Online-Casinospiele bis zum 30. Juni 2021 weitergelten sollten, wäre ein vollständiges Werbeverbot für diese Anbieter sinnvoll, um die

Irreführung der Verbraucher auf Bundesebene über die Legalität der entsprechenden Angebote nicht noch weiter zu verstärken.

Die bisherige Werbepaxis der Anbieter mit schleswig-holsteinischer Lizenz nach dem Glücksspielgesetz würde diesen Anbietern gegenüber dem Glücksspielangebot nach dem Glücksspielstaatsvertrag bzw. dem Ausführungsgesetz einen erheblichen Wettbewerbsvorteil verschaffen.

Das Werbeverbot würde Schleswig-Holstein sicherlich auch das Wohlwollen der anderen Bundesländer im Hinblick auf die Fortentwicklung des Glücksspielstaatsvertrages einbringen.

2. Der Spielerschutz im Gesetz sollte zumindest an den oben genannten Punkten gestärkt werden. Dies wäre ohne größeren gesetzgeberischen Aufwand möglich.
3. Eine wissenschaftliche Evaluierung des Gesetzes und dessen Umsetzung in der Praxis sollte in der Übergangsregelung vorgesehen werden. Die Erkenntnisse einer solchen Evaluierung könnten eine Grundlage für die Fortentwicklung des Glücksspielstaatsvertrags darstellen. Schleswig-Holstein könnte aufgrund seiner Erfahrungen bei den kommenden Verhandlungen dann eine zentrale Rolle einnehmen.
4. Sinnvoll wäre es, einen festgeschriebenen Anteil aus den Steuern und Abgaben der Online-Casinoanbieter der wissenschaftlichen Forschung im Bereich Glücksspiel und „Glücksspielsucht“ zur Verfügung zu stellen. Eine solche Idee der Zweckabgabe ist dem Ausführungsgesetz nicht fremd.

Für weitere Fragen stehe ich selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit besten Grüßen aus Hohenheim

Ihr

Prof. Dr. Tilman Becker