

April 2021

16. Jahrg.

71732

Seite 121-228

# ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht  
*European Journal of Gambling Law*

# 2

- Dr. Felix B. Hüsken*  
121 **Herzlichen Glückwunsch: 15 Jahre ZfWVG!**  
*Dr. Jens Kalke und Michael Bahrs*
- 122 **„Eine gute Glücksspielsucht-Prävention hilft gegen Spielmanipulation!“**  
*Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel*
- 123 **Strafrechtliche Risiken von Wetten auf eSport-Wettbewerbe**  
*Prof. Dr. Martin Maties und Nepomuk Nothelfer*
- 128 **Die Zulässigkeit von Online-Wetten auf eSport-Ereignisse**  
*Prof. Dr. Jan-Philipp Rock und Dr. Carina Becker*
- 137 **Aktuelle Rechtsprechung zum Glücksspielrecht**  
*Prof. Dr. Jens M. Schmittmann*
- 150 **Update: Besteuerung von Umsätzen und Gewinnen aus Glücks- und Geschicklichkeitsspielen 2020**  
*Dr. Bernd Berberich und Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.*
- 157 **Unionsrechtliche Bewertung des Übergangs in das Regelwerk des GlüStV 2021**  
*Dr. Jörg Ukrow*
- 164 **Casinospielwerbung im deutschen Fernsehen zwischen Verbot und Öffnung**  
*Dr. Marius Wuketich*
- 174 **Glücksspiel und Glücksspielregulierung: Blinde Flecken im Diskurs**  
*Nadja Becker*
- 178 **Die Möglichkeit der Erlaubniserteilung für Online-Casinos nach dem GlüStV 2021 und die Pflichten danach**
- 184 **Zur Verbrauchereigenschaft eines Online-Poker-Spielers**  
EuGH, Urt. v. 10.12.2020 – C-774/19
- 189 **Zur Wirksamkeit einer formularmäßigen Vertragsklausel zur Mindestlaufzeit eines Automatenaufstellvertrags**  
BGH, Urt. v. 7.10.2020 – XII ZR 145/19
- 192 **Auswirkungen der durch den GlüStV 2021 geplanten Änderungen auf bereits ergangene Spielhallen-Schließungsverfügung**  
OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 2.12.2020 – 4 B 1467/20
- 195 **Kein Anspruch auf Einsicht in Materialien der Verhandlungen zur Entstehung des Ersten GlüÄndStV 2012**  
OVG des Saarlandes, Urt. v. 11.12.2020 – 1 A 230/18
- 201 **Rechtswidrige Untersagung des unerlaubten Betriebs einer Wettvermittlungsstelle**  
OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 15.12.2020 – 4 B 1095/20
- 211 **Erhebung von Verwaltungsgebühren für die Erlaubnis zum Betrieb einer Lotto-Aannahmestelle**  
OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 27.1.2021 – 9 A 4631/19
- 214 **Rechtmäßige Untersagung des Angebots von Zweitlotterien, Casinospielen und Live-Spielen über das Internet**  
VG Darmstadt, Beschl. v. 16.10.2020 – 3 L 28/20.DA
- 225 **Keine Rückzahlungsansprüche des Spielers gegen Online-Zahlungsdienstleister bei Zahlungsabwicklung für Online-Glücksspiele**  
LG Köln, Urt. v. 17.12.2020 – 22 O 482/19

## Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

RA Prof. Dr. Markus Ruttig

## Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

such forms of advertising under current gambling law. In the following, the author highlights limits to the use of sponsorship for purposes of promoting gambling as well as the prohibition of teleshopping for gambling offers. The article then takes a critical look at advertising-related aspects of the special path taken by the state of Schleswig-Holstein for online casino games. Subsequently, the article explains the situation of television advertising for

online casino games under the planned new State Treaty on Gaming, which is to apply from mid-2021. In a concluding outlook, it is examined, among other things, whether the ban on advertising addressed to individuals in the new State Treaty also applies to addressed TV advertising and what advertising law challenges will arise as a result of the use of augmented reality (AR) and virtual reality (VR) in gambling advertising.

Dr. Marius Wuketich, Stuttgart-Hohenheim\*

## Glücksspiel und Glücksspielregulierung: Blinde Flecken im Diskurs

*Der vorliegende Essay reflektiert den gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskurs im Bereich des Glücksspielwesens. Anhand sozialwissenschaftlicher Einsichten werden ergänzende Problembetrachtungsweisen in die Debatte eingeführt. Ziel des Beitrages ist es, die Leserinnen und Leser zum kritischen Hinterfragen der eigenen Positionen und Schlussfolgerungen anzuregen. Dabei sollen keine „alternativen Sichtweisen“ präsentiert oder Belehrungen erfolgen, sondern Angebote zur kritischen Überprüfung der eigenen Standpunkte dargeboten werden. Der Beitrag richtet sich somit an alle Praktikerinnen und Praktiker sowie alle Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die gerne einen Blick über den eigenen Tellerrand wagen.*

### I. Hinführung

Das Phänomen Glücksspiel stellt ein komplexes soziales Phänomen dar, bei dem viele verschiedene Sichtweisen wissenschaftlich und praktisch relevant sind<sup>1</sup>. Der Diskurs im Glücksspielbereich ist jedoch auf die Aspekte Sucht und Regulierung verengt. Bei sozialen Phänomenen kann es jedoch nie nur eine „Wahrheit“ geben, vielmehr wird die „Wahrheit“ durch den Beobachter bestimmt. Wir haben es nicht mit einem naturwissenschaftlichen Phänomen wie der Lichtgeschwindigkeit als Naturkonstante zu tun. Juristen beobachten und beschreiben die soziale Wirklichkeit anders als Psychologen oder Sozialwissenschaftler. Die Schlüsse aus den fachspezifischen Beobachtungen können sich fundamental voneinander unterscheiden und sind trotzdem alle gleichzeitig „wahr“. Eine Erkenntnis, die nicht ohne weiteres zu verdauen ist.

Für die Analyse von wissenschaftlichen und praktischen Problemen im Bereich Glücksspiel wäre deshalb offenkundig ein interdisziplinärer Ansatz notwendig. Dennoch scheint es derzeit die Regel zu sein, dass das dogmatische Denken in strikten Fachdisziplinen in diesem Bereich überwiegt. Der vorliegende Beitrag will diesem Mangel entgegenreten und einen Blick über den engen fachlichen „Tellerrand“ hinauswagen. Dabei werden beispielhaft sozialwissenschaftliche Denkfiguren in die Diskussion eingeführt, die einige bislang unhinterfragte Wahrheiten über manche Aspekte im Glücksspielbereich in Frage stellen oder zumindest durch weitere Sichtweisen ergänzen. Dies ist besonders wertvoll, da im Glücksspiel Diskurs sozialwissenschaftliche Erkenntnisse vergleichsweise selten vertre-

ten sind<sup>2</sup>. Damit sollen Impulse zum Nachdenken gegeben werden, die den Glücksspiel Diskurs voranbringen können.

Mit den folgenden zwei einführenden Thesen will der Beitrag auf den gedanklichen Ausflug einstimmen:

1. Einseitige Betrachtungsweisen führen zu einseitigen Problemlösungen.
2. In der Glücksspielgesetzgebung gibt es keine oder kaum transparente Beteiligung der Betroffenen.

Diese beiden Thesen bedürfen einer kurzen Erläuterung. Die erste These bezieht sich auf ein Konzept aus Niklas Luhmanns Systemtheorie<sup>3</sup> und zwar die sogenannten „blinden Flecken“. Darunter versteht Luhmann, sehr vereinfacht ausgedrückt, in seiner formalisierten Sprache etwas leicht Nachvollziehbares: Ein Beobachter kann sich selbst nicht beobachten. Deshalb kann eine Beobachtung nie eine vollständige oder richtige („wahre“) Beschreibung sein. Einfach ausgedrückt: Ein Jurist, der einen juristischen Text schreibt, bemerkt beim Schreiben nicht, was er alles nicht berücksichtigt. Dies wird erst in der Beobachtung zweiter Ordnung durch einen anderen Beobachter, etwa einen Sozialwissenschaftler, deutlich. Aber diesem unterläuft natürlich derselbe „Fehler“ und andere können dann wiederum seine blinden Flecke beobachten. Dieses Phänomen machen sich etwa Psychotherapien oder Unternehmensberatungen zu nutzen, in dem sie die Beobachtungen erster Ordnung durch eine Beobachtung zweiter Ordnung sozusagen von außen ergänzen und somit Irritationen im System selbst auslösen, was zu Wandel führen kann. Der Diskurs im Glücksspielbereich zeichnet sich dadurch aus, dass eine Vielzahl von Disziplinen in der Praxis, aber auch in der Wissenschaft beteiligt sind. Dabei werden Probleme aber zumeist nur aus der jeweiligen Perspektive betrachtet. Für offensichtlich interdisziplinäre Probleme werden dann häufig Lösungsmöglichkeiten aus Sicht einer Disziplin formuliert. Es fehlt somit an differenzierten Betrachtungen und damit auch an Lösungsansätzen. Man hat eher den

\* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 Einige der in diesem Beitrag präsentierten Gedanken basieren auf Ideen, die bereits in *Dreus/Wuketich*, in: Wöhr/Wuketich (Hrsg.), *Multidisziplinäre Betrachtung des vielschichtigen Phänomens Glücksspiel*, 2019 formuliert wurden. Darüber hinaus beruht der Beitrag auf den Ausführungen des Autors auf dem 6. Deutschen Glücksspielrechtstag, der am 25.9.2020 als Online-Konferenz stattgefunden hat.

2 *Reith*, *Reflections on Responsibility* 2008.

3 *Luhmann*, *Soziale Systeme*, 17. Auflage 2018.

Eindruck, dass alle Akteure den eigenen Standpunkt als absolute Wahrheit ansehen. Bis zum heutigen Tag bestehen durchaus ambivalente (moralische) gesellschaftliche Vorstellungen und Bewertungen über Glücksspiel im Allgemeinen. Auch in der Wissenschaft scheinen Analysen und Schlüsse manchmal lediglich die ideologischen Standpunkte der jeweiligen Autoren widerzuspiegeln<sup>4</sup>.

Die zweite These bezieht sich auf die subjektive Beobachtung, dass es in der deutschen Glücksspielgesetzgebung kaum transparente Beteiligung der „Betroffenen“ gibt. Unter Betroffenen werden hier alle relevanten Stakeholder von den Verbrauchern bis zu den Glücksspielanbietern gleichermaßen verstanden. Wer den Prozess um den „Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland“ im Frühjahr 2020 verfolgt hat, braucht hier sicherlich keine weitere Erläuterung. Eine Vielzahl von Institutionen wurde Ende Januar 2020 aufgefordert, zu einem 67-seitigen Entwurf<sup>5</sup> eine Stellungnahme abzugeben. Bei der darauffolgenden mündlichen Anhörung hatte jede Organisation etwa fünf Minuten Zeit, ihre Punkte darzulegen. Insgesamt 79 Organisationen haben eine schriftliche Stellungnahme abgegeben und viele haben sich bei der mündlichen Anhörung beteiligt. Wer sich die Mühe macht und alle schriftlichen Stellungnahmen liest, wird nicht umhin kommen zu bemerken, dass dort viele gute Anmerkungen oder Verbesserungsvorschläge von vielen unterschiedlichen Akteuren zu finden sind. Nach der Verbändeanhörung wurden im Staatsvertrag<sup>6</sup> jedoch nur noch „kosmetische“ Änderungen vorgenommen. Es wäre durchaus nachvollziehbar, dass sich bei diesem Vorgehen nicht jede Einrichtung ernstgenommen fühlt.

An diese Thesen anknüpfend folgen nun Überlegungen zur Komplexität des Gegenstands und den daraus resultierenden Folgen. Anschließend werden cursorisch drei Themenbereiche betrachtet, in denen alternative Sichtweisen beziehungsweise Herangehensweisen im Glücksspieldiskurs hilfreich wären. Das Ende des Beitrags bildet ein kurzes Fazit mit einigen normativen Hinweisen für Wissenschaft und Praxis.

## II. Komplexität des Gegenstands

Bei der wissenschaftlichen Analyse, aber auch der praktischen Arbeit im Glücksspielbereich kommt man nicht umhin zu bemerken, dass man es mit einem überaus komplexen sozialen Phänomen zu tun hat. Soziale, technische, ökonomische, juristische und psychologische Aspekte spielen beim Glücksspiel gleichermaßen eine Rolle. Etwa vermischen sich rechtliche und wirtschaftliche Fragestellungen, oder psychologisch-medizinische Sichtweisen konkurrieren mit sozialen Betrachtungsweisen. Es treffen also eine Vielzahl von subjektiven Beobachtungen, Interessen und Bewertungen und nicht zuletzt auch moralische Vorbehalte aufeinander.

In der Wissenschaft gibt es eine Vielzahl äußerst komplexer Theorien oder besser gesagt Modelle, die das Verhalten der Verbraucher erklären sollen. Aber eine umfassende und empirisch erhärtete oder gar „wahre“ Theorie beispielsweise zum Entstehen eines problematischen Spielverhaltens liegt nicht vor. Es gibt zwar analytisch überzeugende und empirisch gut untersuchte Erklärungsmodelle wie etwa das von *Blaszczynski/Nower*<sup>7</sup> vorgeschlagene Pfadmodell, aber eine

vollständige Beschreibung des Phänomens können diese Modelle nicht leisten.

Wenn nun jedoch „die Praxis“ in Form von Politik, Regulierung oder Glücksspielanbietern an die Wissenschaft herantritt und etwa nach wirksamen Maßnahmen fragt, um problematisches Spielverhalten zu verhindern, dann gibt es keine einfachen Antworten auf diese Frage, da eine Vielzahl von Faktoren gleichzeitig wirksam sind. Klare kausale Beziehungen sind dabei nur schwer zu bestimmen und auch nicht für alle Individuen gleich. Im sogenannten Sucht-Trias wird dies deutlich<sup>8</sup>. Dort zeigt sich, dass das konkrete Glücksspielprodukt, das Individuum und die Gesellschaft gleichermaßen Einfluss auf die Entstehung problematischen Verhaltens haben. Der Mensch im Allgemeinen sucht jedoch nach einfachen kausalen Beziehungen und neigt dazu, Kausalitäten in korrelativen Zusammenhängen zu sehen<sup>9</sup>, da auftretende Probleme dann leichter lösbar wären.

Beispielsweise ist es aus Sicht eines Suchttherapeuten, der täglich die fatalen Auswirkungen von problematischem Glücksspielverhalten an realen menschlichen Schicksalen sieht, nachvollziehbar, wenn dieser alle Geldspielgeräte<sup>10</sup> verbieten will. Aber das ist eben nur eine Sichtweise: Genauso gibt es den Anbieter, der legal seinem Gewerbe nachgeht, Angestellte hat, Steuereinnahmen generiert und darüber hinaus gibt es Verbraucherinnen und Verbraucher, die die entsprechende Dienstleistung nutzen wollen. Was würde ein Verbot bewirken? Wir kennen es aus dem deutschen Online-Glücksspielbereich. Ein solches Verbot kann zu nicht intendierten Nebenfolgen wie die Abwanderung der Verbraucher in den Schwarzmarkt und somit zu (noch) schlechterem Verbraucherschutz führen – zumindest, wenn der staatliche Vollzug dies nicht unterbinden kann.

Durch die beschriebenen äußerst komplexen Zusammenhänge und Interessenlagen gibt es einerseits keine einfachen Problemlösungen und es entstehen andererseits Zielkonflikte, die nicht ohne weiteres auflösbar sind. Etwa wenn der Staat als Glücksspielanbieter auftritt, seine Bürgerinnen und Bürger gleichzeitig vor Schäden schützen will und durch Steuern und Abgaben auf Glücksspiele fiskalische Interessen hat sowie Arbeitsplätze schützen will<sup>11</sup>. Damit stellt sich natürlich auch die Frage, wie mit diesen nahezu unauflösbaren Zielkonflikten umgegangen werden kann. Einfache Lösungen hierfür gibt es wiederum sicher-

4 *Delfabbro/King*, International Gambling Studies 2020; *Ladouceur/Shaffer/Blaszczynski/Shaffer*, Journal of Gambling Studies 2018.

5 Entwurf des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) nach der Sonder-CdSK am 17./18.1.2020.

6 Entwurf des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021); Stand zur Notifizierung.

7 *Blaszczynski/Nower*, Addiction 2002.

8 *Meyer*, in: *Meyer/Bachmann* (Hrsg.), Spielsucht, 4. Auflage 2017 b.

9 *Kahneman*, Thinking, fast and slow, 1. Auflage 2012.

10 Das Spielen an gewerblichen Geldspielgeräten ist sicherlich in Deutschland die Glücksspielform, die derzeit am häufigsten Probleme verursacht siehe etwa in *Banz/Becker*, ZfWG 2019 und *Meyer/Häfeli/Mörsen/Fiebig*, SUCHT 2010. In der Suchthilfestatistik für die ambulante Suchthilfe in Deutschland geben etwa 70,1% der erfassten Klientinnen und Klienten (N = 10.534) Geldspielgeräte in Spielhallen als Hauptproblem an.

11 *Garrett/Paton/Vaughan Williams*, Kyklos 2020; *Marionneau/Kankainen*, International Journal of Sociology and Social Policy 2018; *Marionneau/Nikkinen*, Public Health 2020; *Meyer*, in: *Meyer/Bachmann* (Hrsg.), Spielsucht, 4. Auflage 2017 a.

lich nicht, aber allein deren Problematisierung verbessert den Diskurs.

### III. Pathologisierung

Das dominierende Narrativ, wenn es um Probleme im Bereich Glücksspiel geht, sind zum einen süchtig machende Glücksspielprodukte und zum anderen süchtige Spielerinnen und Spieler<sup>12</sup>. Von Spielerinnen und Spielern „ohne Probleme“ wird weder in der Praxis noch in der Wissenschaft viel gesprochen. Dies geht einher mit einem gesamtgesellschaftlichen Phänomen („Medikalisierung“), bei dem immer mehr Verhaltensweisen als krankhaftes Phänomen (Sexsucht, Kaufsucht, Smartphonesucht etc.) beschrieben werden<sup>13</sup>.

Obwohl wir wissen, dass ein nicht unerheblicher Anteil (2019: 37,7 %) der Bevölkerung nach Angaben der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) in den letzten 12 Monaten an einem Glücksspiel teilgenommen hat<sup>14</sup>, liegt der Fokus des wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurses auf der Gruppe derjenigen, die Probleme mit ihrem Glücksspielverhalten haben. Die 12-Monatsprävalenzen in Deutschland für problematisches (0,21 %–0,68 %) und pathologisches Spielverhalten (0,19 %–0,82 %) variieren geringfügig je nach Studie und Jahr auf niedrigem Niveau<sup>15</sup>. Es ist dabei die Rede von einer nicht-substanzgebundenen Verhaltenssucht, die oftmals eine Therapie notwendig macht.

In der Diskussion wird jedoch häufig vergessen, dass es sich hierbei um eine gesellschaftliche Konstruktion<sup>16</sup> handelt. Deviantes Verhalten wird zur Krankheit gemacht. Diese Erkrankung wird diagnostiziert, wenn eine festgelegte Anzahl von Kriterien zutreffen. Nach dem „Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders 5“ (DSM-5) müssen als Grenzwert vier von neun Kriterien innerhalb von 12 Monaten zutreffen<sup>17</sup>. Diese Kriterien können auch alternativ interpretiert werden und sind deshalb nicht unumstritten<sup>18</sup>. Die soziale Konstruktion wird somit offenkundig. Vor allem der Grenzwert ist dabei von Interesse, da je nach Grenzziehung mehr oder weniger Menschen von der Diagnose und dem Label des „problematisch Spielenden“ betroffen sind. Diese Menschen werden durch diese sprachliche Zuschreibung von der Mehrheit der Gesellschaft, also den „Normalen“, abgegrenzt und erfahren dadurch ggf. erst recht Stigmatisierung<sup>19</sup>.

Um eine Sache klarzustellen: Auf keinen Fall bestreitet dieser Beitrag, dass es die Erkrankung „Gambling Disorder“ gibt. Allerdings wäre es für die Diskurskultur im Glücksspielbereich sinnvoll, wenn zur Kenntnis genommen wird, dass sowohl Grenzwerte zur Diagnose dieser Erkrankung als auch Erkrankungen im Allgemeinen (teilweise) menschlich konstruiert sind. Die gesellschaftliche Konstruktion des Störungsbilds zeigt sich etwa anschaulich in der Begriffsentwicklung („compulsive gambler“, „pathological gambler“, „gambling disorder“ etc.) über die verschiedenen Jahrzehnte des 20. und 21. Jahrhunderts hinweg und der damit verbundenen Bedeutungsverschiebung<sup>20</sup>.

Die Medikalisierung des Phänomens führt zu einseitigen Betrachtungsweisen und Diskursen; anderslautende Problemdeutungen werden weitgehend ignoriert. Die Sichtweisen verengen sich. Derzeit werden beispielsweise soziale und kulturelle Aspekte bei der Analyse im Glücksspielbe-

reich vernachlässigt. So werden die unterschiedlichen Arten von Spielern und deren Motive häufig nicht berücksichtigt<sup>21</sup>. Der Diskurs und die angebotenen Problemlösungen fokussieren sich auf die pathologisch diagnostizierten Spielerinnen und Spieler. Dies wird im nachfolgenden Kapitel ausführlich diskutiert.

Natürlich braucht es für die medizinische-psychologische Bearbeitung des Problems ein entsprechendes Label, ansonsten könnte das Problem politisch nicht bearbeitet, keine Therapien verordnet und diese nicht durch entsprechende Kostenträger bezahlt werden<sup>22</sup>. So betrachtet hat die Diagnose „Gambling Disorder“ die Funktion, das gesellschaftliche Problem „Glücksspielsucht“ im medizinisch-psychologischen System zu bearbeiten. Nur so können die als negativ bewerteten gesellschaftlichen Folgen von exzessivem Glücksspiel bearbeitet werden.

### IV. Responsibilisierung

Der Begriff der Responsibilisierung beschreibt eine gesellschaftswissenschaftliche Diagnose<sup>23</sup>. Vereinfacht ausgedrückt: In der (post-)modernen Gesellschaft rückt das Individuum in vielen Bereichen stärker in den Fokus – auch im wissenschaftlichen Diskurs. Die Entwicklung ist in der eigenen Lebenswelt leicht nachzuvollziehen, etwa in der Arbeitswelt oder im Umweltbereich<sup>24</sup>. Dort ist der Ruf nach individueller Verantwortung groß. Individuen sollen Müll trennen, Reisen mit dem Flugzeug vermeiden, weniger Fleisch konsumieren usw. Obwohl eine Mehrheit der Gesellschaft für ein umweltbewussteres Leben ist, haben sich Umweltprobleme dadurch bislang nicht gelöst. In der Soziologie spricht man deshalb auch von einem Selbstbetrug, da diese Verantwortungszuschreibung an das Individuum dazu führt, dass dieses überfordert wird<sup>25</sup>. Verantwortlichkeit ist keine ontologische Tatsache, sondern eine gesellschaftliche Zuschreibung. Das Individuum wird aber jedoch in erster Linie für entstehende Schäden und Probleme verantwortlich gemacht.

Im Glücksspielbereich dominiert der Grundgedanke von der individuellen Verantwortlichkeit des Spielers für das wirtschaftliche Handeln und der informierten Wahlfreiheit zweckrationaler Verbraucher. Die Erklärungsmodelle, die

12 Reith, Reflections on Responsibility 2008.

13 Kardefelt-Winther/Heeren/Schimmenti/van Rooij/Maurage/Carras/Edman/Blaszczyński/Khazaal/Billieux, Addiction 2017.

14 Banz, GLÜCKSSPIELVERHALTEN UND GLÜCKSSPIELSUCHT IN DEUTSCHLAND, 2020.

15 Meyer, in: DHS (Hrsg.), Jahrbuch Sucht, 1. Auflage 2020.

16 Berger/Luckmann, Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, 5. Auflage 1977.

17 American Psychiatric Association, Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 2013.

18 Scimecca, JSSW 2015.

19 Horch/Hodgins, Journal of Social and Clinical Psychology 2008.

20 Catenaccio, in: Gotti/Sala/Maci (Hrsg.), Insights Into Medical Communication, 2015; Edman/Berndt, Nordic Studies on Alcohol and Drugs 2016; Schmidt, Psychische Krankheit als soziales Problem, 1999.

21 Binde, Gambling motivation and involvement, 2009; Binde, International Gambling Studies 2013.

22 Keane, What's wrong with addiction?, 2002.

23 Bröckling, Das unternehmerische Selbst, 6. Auflage 2016; Bröckling/Krasmann/Lemke, Governmentality, 2012.

24 Grunwald, in: Buschmann/Henkel/Hochmann/Lüdtke (Hrsg.), Reflexive Responsibilisierung, 2018.

25 Ehrenberg, Das erschöpfte Selbst, 7. Auflage 2013; Heidbrink, Kritik der Verantwortung, 1. Auflage 2003; Reese-Schäfer, Das überforderte Selbst, 1. Auflage 2007.

herangezogen werden, um problematisches Glücksspielverhalten beschreiben und erklären zu können, basieren auf den psychologisch-medizinischen Modellen, die beispielsweise individuelle kognitive Irrtümer und das Vorliegen bestimmter Persönlichkeitsmerkmale in den Fokus rücken. Der soziale Kontext wird dabei vernachlässigt.

Dementsprechend werden Problemlösungen angeboten, die sich meist auf das Individuum konzentrieren und dabei vor allem auf Hochrisikospielerinnen und -spieler. Dies ist unter dem Label „Responsible Gambling“ bekannt<sup>26</sup>. Dazu zählen Spielerschutzmaßnahmen wie etwa die Spielersperre, die Setzung von eigenen Zeit- oder Geldlimits oder einfach die Aufklärung über die Gewinnwahrscheinlichkeiten<sup>27</sup>. Bei dem Großteil dieser Maßnahmen steht die Verantwortlichkeit der Spielerinnen und Spieler im Vordergrund und was sie dafür tun können, verantwortungsvoll zu spielen. Weltweit hat sich dieses Spielerschutzkonzept in der Praxis durchgesetzt<sup>28</sup>.

Das leuchtet zunächst natürlich ein. In der modernen Gesellschaft ist jeder für das eigene Handeln verantwortlich. Insbesondere die Verantwortlichkeit für die eigene Gesundheit hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark ausgeweitet<sup>29</sup>. Das Individuum ist selbst dafür verantwortlich, Glücksspielprodukte verantwortungsvoll zu nutzen. Dieses Narrativ verschiebt die Verantwortlichkeit von der staatlichen Regulierung zum Individuum<sup>30</sup>. Alternative Erklärungen zur Entstehung problematischen Glücksspiels – etwa aufgrund der gesellschaftlichen Verhältnisse – haben in diesem Diskurs wenig Chancen<sup>31</sup>. Aber auch Staat und Anbieter tragen Verantwortung. Als zu treffende Maßnahmen wären etwa auch die Entschärfung bestimmter Glücksspielprodukte oder die Verfügbarkeitsreduktion denkbar<sup>32</sup>. Genau diese Diskussion wird durch den Fokus auf das Individuum vernachlässigt.

Dieser Fokus des gesellschaftlichen, politischen und wissenschaftlichen Diskurses auf die kleine Gruppe der „pathologischen Spielerinnen und Spieler“ führt darüber hinaus dazu, dass wir die Schäden, die auch bei nicht diagnostizierten Spielern entstehen, häufig übersehen. Deshalb werden in jüngster Vergangenheit immer häufiger Public Health-Ansätze an Stelle von „Responsible Gambling“ diskutiert, die Schäden durch Glücksspiel auf gesellschaftlicher Ebene betrachten<sup>33</sup>.

## V. Beteiligung, Akzeptanz und Transparenz

In anderen gesellschaftlichen Bereichen, etwa im Bereich großer Infrastrukturprojekte, haben wir gesehen, dass die Akzeptanz von Projekten oder Gesetzen ohne Beteiligung der Bevölkerung und Transparenz der Prozesse nicht mehr sichergestellt werden kann. Beispiele wie etwa das Bahnhofsprojekt „Stuttgart 21“ verdeutlichen dies eindrucksvoll<sup>34</sup>. Der Bau war zunächst auf Basis von parlamentarischen Entscheidungen politisch legitimiert, wurde dann jedoch von einem Teil der Bürgerschaft nicht akzeptiert. Akzeptanz beruht somit immer auf Freiwilligkeit, der von politischen Entscheidungen Betroffenen.

Doch wie sieht es mit Beteiligung und Akzeptanz in der Glücksspielregulierung aus? Die Beteiligungspraxis bezüglich des neuen Glücksspielstaatsvertrags im Frühjahr 2020 war aus politikwissenschaftlicher Sicht sicherlich nicht optimal. Eine ernst gemeinte, offene und transparente Be-

teiligung der Verbände mit ausreichender Vorbereitungszeit ist in dem Prozess rückblickend nur schwer zu erkennen. Und eine Beteiligung des individuellen Bürgers war, wie in den meisten Gesetzgebungsprozessen, überhaupt nicht vorgesehen.

Wurde die bisherige Regulierung von den Marktteilnehmern und Verbrauchern akzeptiert? Ein nicht unerheblicher Anteil der Bevölkerung hat längst über die Online-Regulierung abgestimmt, wenn man die Umsätze im illegalen Bereich betrachtet<sup>35</sup>. Trotz des bisherigen Verbotes nutzten nicht wenige Bürgerinnen und Bürger die entsprechenden Angebote im Netz.

Und das, obwohl die Regulierung eindeutig ist bzw. war: Es gab ein politisch legitimes Verbot des Online-Angebots mit den bekannten Ausnahmen im Lotteriebereich und in Schleswig-Holstein, das jedoch von den Verbrauchern und (illegalen) Anbietern nicht akzeptiert wurde. In einer immer stärker digitalisierten Gesellschaft sind nahezu alle Dienstleistungen auch online abrufbar. Es ist für die Verbraucherinnen und Verbraucher schwer begreifbar, dass das Glücksspiel hiervon ausgenommen sein soll. Auch hier ist natürlich Differenziertheit angebracht: beispielsweise begrüßen viele Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Akteure aus der Suchthilfe die Neuerungen („Liberalisierung“) im Bereich des Online-Glücksspiels auch jetzt nicht<sup>36</sup>.

Ein konkretes Beispiel für diesen Themenkomplex, bei dem sich die Problematik des Beteiligungsprozesses zeigt, ist das anbieterübergreifende 1.000 EUR Einzahlungslimit. Scheinbar ist keine Stakeholdergruppe damit so recht zufrieden, aber dennoch hat der Gesetzgeber daran festgehalten. Aus welchen Gründen bleibt Außenstehenden unklar. Den Anbietern ist die Grenze zu niedrig, den Suchtverbänden ist sie zu hoch. Die jeweiligen Positionen sind leicht nachvollziehbar. Welche Auswirkungen diese Verschllossenheit gegenüber den Vorschlägen der Verbände für das gesamte Regelwerk und seine Akzeptanz durch die Marktteilnehmer hat, muss die Zeit zeigen. Generell ist die Gesellschaft jedoch immer weniger bereit, solche intransparenten Entscheidungsprozesse hinzunehmen.

Deshalb sollte in Zukunft auch im Glücksspielbereich darauf geachtet werden, dass eine ergebnisoffene Beteiligung der Öffentlichkeit, zumindest der organisierten Verbände und wissenschaftlichen Einrichtungen, rechtzeitig also mit einer entsprechend langen Vorlaufzeit transparent zu erfol-

26 *Blaszczynski/Ladouceur/Shaffer*, Journal of Gambling Studies 2004.

27 *Blaszczynski/Collins/Fong/Ladouceur/Nower/Shaffer/Tavares/Venisse*, Journal of Gambling Studies 2011.

28 *Hancock/Smith*, International Journal of Mental Health and Addiction 2017 a; *Hancock/Smith*, International Journal of Mental Health and Addiction 2017 b.

29 *Schroer/Wilde*, in: *Richter/Hurrelmann* (Hrsg.), Soziologie von Gesundheit und Krankheit, 1. Auflage 2016.

30 *Reith*, The British Journal of Sociology 2004.

31 *Edman/Berndt*, Nordic Studies on Alcohol and Drugs 2016.

32 *Livingstone/Rintoul*, Public Health 2020; *Tanner/Drawson/Mushquash/Mushquash/Mazmanian*, Addiction Research & Theory 2017.

33 *Hancock/Smith*, International Journal of Mental Health and Addiction 2017 a; *Johnstone/Regan*, Public Health 2020; *Livingstone/Rintoul*, Public Health 2020.

34 *Brettschneider/Schuster*, Stuttgart 21, 2013.

35 Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Der Deutsche Glücksspielmarkt 2016 – Eine ökonomische Darstellung, 2018.

36 Siehe Stellungnahmen zum Entwurf des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021).

gen hat, wenn die Akzeptanz eines solchen Gesetzgebungsprozesses sichergestellt werden soll<sup>37</sup>. Dabei muss insbesondere darauf geachtet werden, dass sich alle relevanten Gruppen gleichermaßen an einem solchen Prozess beteiligen können. Dass beispielsweise Branchenverbände ihre Interessen durch umfangreiche Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit vertreten können, ist bekannt. Aber auch leise, wenig organisierte Gruppen wie Spielerinnen und Spieler mit problematischem Spielverhalten sollten eine Stimme in einem solchen Prozess erhalten. Die Akzeptanz von Prozessen und die Qualität der Ergebnisse lässt sich durch die rechtzeitige und transparente Beteiligung der Öffentlichkeit verbessern.

## VI. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat ausgewählte sozialwissenschaftliche Denkfiguren für den Glücksspieldiskurs aufgegriffen. Diese können sicherlich für alle Praktikerinnen und Praktiker im Glücksspielbereich aufschlussreich sein. Zunächst wurde die Komplexität des Gegenstandes reflektiert. Anschließend wurden die Pathologisierung, also die gesellschaftliche Konstruktion von Krankheit aus deviantem Verhalten, und deren Auswirkungen diskutiert. Damit verknüpft wurde die gesellschaftliche Diagnose der Responsibilisierung in die Diskussion eingeführt. Darunter wird die zunehmende Verantwortungszuschreibung ans Individuum verstanden, die auch im Bereich des Glücksspiels in Form des „Responsible Gambling“ zu sehen ist. Abschließend wurden die Defizite bei der Beteiligung im Bereich der Glücksspielgesetzgebung skizziert.

Ausgehend von der Komplexität des Gegenstands und der Diagnose, dass es im Glücksspielbereich keine einfachen Lösungen für auftretende Probleme geben kann und Zielkonflikte bei vielen Aspekten unvermeidlich sind, schließt dieser Beitrag mit vier normativen Empfehlungen für die

praktische, aber auch für die wissenschaftliche Arbeit im Bereich des Glücksspielwesens.

1. Die Akteure im Glücksspielbereich sollten lernen, differenzierter zu sein und auch alternative Betrachtungsweisen für die eigenen Analysen und das eigene Handeln heranzuziehen.
2. Die Akteure im Glücksspielbereich sollten die Beteiligung am Gesetzgebungsprozess verbessern. Betroffene sollten zu Beteiligten werden. Auch das Lobbying „leiser“ und kaum organisierter Gruppen, beispielsweise Spielerinnen und Spieler mit problematischem Spielverhalten, muss sichergestellt werden.
3. Die Akteure im Glücksspielbereich sollten ihre Netzwerke stärken, offen in kritische Auseinandersetzungen gehen und mit allen Stakeholdern aus unterschiedlichen „Lagern“ im Gespräch bleiben.
4. Im Glücksspielbereich braucht es mehr interdisziplinäre Zusammenarbeit und Austausch. Das gilt sowohl für die Wissenschaft als auch für die Praxis.

## Summary

*The article reflects the nature of the social and scientific debate in the field of gambling. On the basis of insights from social science, it introduces complementary approaches to the debate with the aim to encourage readers to critically question their own positions and conclusions. Instead of presenting „alternative views“ or giving lessons, ways and opportunities are provided to critically examine one's own views and opinions. The essay is directed to practitioners and scientists who like to take a look outside the box.*

<sup>37</sup> Baden-Württemberg Stiftung, Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017, 2019.

Ref. iur. Nadja Becker, Konstanz\*

# Die Möglichkeit der Erlaubniserteilung für Online-Casinos nach dem GlüStV 2021 und die Pflichten danach

*Mittlerweile gibt es kaum noch einen Fernsehsender, auf dem keine Werbesendungen für Online-Casinos laufen. Bisher sind diese Angebote jedoch ausschließlich für Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthaltsort in Schleswig-Holstein legal nutzbar.<sup>1</sup> Ab dem 1.7.2021 soll sich dies ändern. Um den Schwarzmarkt zu bekämpfen und das Suchtpotential und die Suchtgefahren des Online-Glücksspiels einzudämmen, soll der neue Glücksspielstaatsvertrag 2021 in § 4 Abs. 4 GlüStV die Möglichkeit der Erlaubniserteilung für Online-Casinos schaffen.<sup>2</sup>*

## I. Ausgangslage

De lege lata besteht im Glücksspielrecht ein weitgehendes Internetverbot.<sup>3</sup> Nichtsdestotrotz hat sich im Internet ein Schwarzmarkt etabliert, der insbesondere auch auf virtuelle

Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele gerichtet ist.<sup>4</sup> Nach wie vor ist dieser von großer Nachfrage geprägt. Allein für Online-Casinos und virtuelle Automatenspiele lag der Bruttospielertrag in den Jahren von 2016 bis 2018 bei 1,29 Mrd. EUR (2016)<sup>5</sup>, 1,76 Mrd. EUR (2017)<sup>6</sup>,

\* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autorin.

1 Brüggemann, ZfWG 2020, 319, 319; Berwanger, NVwZ 2020, 916, 917; Lischig, ZUM 2020, 601, 601.

2 Bericht zum GlüStV 2021, abgedruckt in LT-Drucksache BW 16/8480, dort S. 3; Erläuterungen zum GlüStV 2021, abgedruckt in LT-Drucksache BW, dort S. 76 ff.

3 Reekmann, ZfWG 2020, 345, 345.

4 Erläuterungen zum GlüStV 2021, abgedruckt in LT-Drucksache 16/8480, dort S. 72.

5 Vgl. dazu den Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder aus dem Jahr 2016, Stand 20.3.2018, dort die Tabelle auf S. 12.

6 Vgl. dazu den Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder aus dem Jahr 2017, Stand 26.11.2018, dort die Tabelle auf S. 12.