

Stellungnahme zu dem Entwurf des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland

Prof. Dr. Tilman Becker, Geschäftsführender Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel

07.02.2020

Der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags umfasst 67 Seiten und zeichnet sich dadurch aus, dass in einigen nicht so entscheidenden Bereichen sehr detaillierte gesetzliche Maßnahmen vorgesehen sind und in anderen und gerade den kritischen Bereichen so gut wie nichts geregelt ist. Nach unserer Auffassung sollte der Gesetzgeber nicht aufwendige, kostenintensive, sehr detaillierte und weitgehend überflüssige Maßnahmen einführen, die für Jahrzehnte wertvolle Ressourcen binden und deren gesellschaftlicher Nutzen sehr gering ist und auf der anderen Seite in den kritischen Fragen keine Stellung beziehen. Es sollten nur die Rahmenbedingungen für alle, insbesondere die kritischen Bereiche, vorgegeben werden.

Gerade im Bereich des Glücksspiels wird es immer wieder zu neueren auch technischen Entwicklungen kommen, auf die kurzfristig reagiert werden sollte. Viel besser wäre es, die Voraussetzungen für ein System zu schaffen, welches selbst aus den Erfahrungen lernt und sich kontinuierlich verbessert.

Ein ganz großer Schritt ist bei der Kontrolle und technischen Überwachung des Spielverhaltens angedacht. Neben der Spielersperrdatei sollen eine Limitdatei und eine Mehrfachsperrdatei eingerichtet werden.

Es hat einige Jahre gedauert, bis die Spielersperrdatei für Spielhallen in Hessen funktioniert hat. Vorher konnten bereits im Verlauf der Jahrzehnte Erfahrungen mit der Sperrdatei bei Spielbanken gesammelt werden. Es gab hier eine Reihe von rechtlichen Auseinandersetzungen, zum Beispiel was den Anschluss des Automatenspiels in Spielbanken betrifft, bis diese Sperrdatei die heutige Form angenommen hat. Gerade auch im Verlauf der letzten Jahre konnte die Glücksspielaufsicht in Hessen wertvolle Erfahrungen mit der Sperrdatei für Spielhallen sammeln, die für die Einrichtung einer bundesweiten Sperrdatei für alle Glücksspielformen mit einem erheblichen Suchtgefährdungspotential hilfreich sein werden. Hier sei nur an die rechtlichen Probleme in Bezug auf den Datenschutz und die Auseinandersetzung mit dem hessischen Datenschutzbeauftragten erinnert.

Eine anbieterübergreifende Sperrdatei wird bereits seit langer Zeit von Suchtexperten gefordert, weil die Möglichkeit zur anbieterübergreifenden Selbstsperre ein sehr effektives Instrument für den Spielerschutz darstellt. Auf Grund der jahrzehntelangen Tradition einer Sperrdatei und den Erfahrungen, die die Glücksspielaufsicht in Hessen in den letzten Jahren gewinnen konnte, dürfte es sich hierbei um ein Vorhaben handeln, welches auch technisch erfolgreich umgesetzt werden kann. Es werden sicherlich noch rechtliche Auseinandersetzungen stattfinden, doch diese dürften sich in Grenzen halten. Die gesellschaftlichen Kosten sind damit überschaubar, bei einem hohen gesellschaftlichen Nutzen. Schließlich gehört die freiwillige Selbstsperre zu einer der wirksamsten Maßnahmen in der Suchtprävention bei Glücksspiel, die in anderen Bereichen, wie dem Rauchen oder dem Alkohol, so nicht möglich ist.

Ganz anders sieht dies bei der geplanten Limitdatei und der geplanten Vielspielerdatei aus. Mit ist nicht bekannt, dass die Einführung solcher Dateien zu den Forderungen von Suchtexperten gehört hat. Zwar wären solche Dateien nicht schädlich für den Spielerschutz, doch dürfte es andere Maßnahmen geben, die mit deutlich weniger Aufwand deutlich mehr zu dem Spielerschutz beitragen würden. Es dürfte Jahre dauern, bis diese Dateien technisch einwandfrei funktionieren. Es dürfte Jahrzehnte dauern, bis alle Rechtsfragen, die hierdurch aufgeworfen werden, von Gerichten geklärt worden sind.¹ Es ist nicht nachzuvollziehen, welchen Sinn die Einführung dieser Dateien haben soll, außer auf Jahre hin wertvolle Ressourcen zu binden und zu einer Rechtsunsicherheit beizutragen. Eine Rechtsunsicherheit im Glückspielbereich führt dazu, dass die Glückspielaufsicht nicht richtig tätig werden kann und dass die Anbieter dies ausnutzen.

Eine Maßnahme, die einen geringen technischen Aufwand erfordert und einen großen Nutzen für die Spielsuchtprävention haben dürfte, wäre das ebenfalls im Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags angedachte „auf Algorithmen basierende automatisierte System zur Früherkennung von glücksspielsuchgefährdeten Spielern“. Es ist vorgesehen, dass hierfür von den Anbietern für Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten spielen im Internet die auf dem Spielkonto zu erfassenden Daten auszuwerten und regelmäßig zu aktualisieren sind. Es gibt hier bereits etablierte Systeme, die dies leisten können. Mit der Einführung eines solchen Systems erscheint den gutgemeinten Zielen, denen die Limitdatei und die Mehrfachspielerdatei dienen sollen, viel besser und mit viel weniger Aufwand gedient zu sein.

Nun wird endlich auch in Deutschland mit der geplanten Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR) zumindest eine sehr wichtige Voraussetzung für eine lernende Institution geschaffen, wie von uns seit langer Zeit und wiederholt gefordert.² Der Staatsvertrag soll auf unbestimmte Zeit gelten. Doch werden sich die Herausforderungen an eine solche AÖR im Verlauf der Jahre ändern. Die Glückspielaufsicht sollte ermächtigt werden, im Rahmen von Richtlinien und Rechtsverordnungen im Detail zu regeln und diese Regelungen fortlaufend entsprechend den Zielsetzungen der Gesetzgebung und den Erfahrungen anpassen zu können. Die Werberichtlinie, die leider abgeschafft werden soll, ist hierfür in gutes Beispiel. Ein Glücksspielstaatsvertrag sollte auf nur wenigen Seiten die Voraussetzungen hierfür schaffen, der Rahmen sollte abgesteckt werden und mehr nicht.

Der Verwaltungsrat, bestehend aus Staatssekretären, sollte nicht nur zum Erlass von Richtlinien, sondern auch von Rechtsverordnungen ermächtigt werden.³

Es sollte auch die Möglichkeit sog. gesetzesverdrängender Rechtsverordnungen bedacht werden, um im Bedarfsfall staatsvertragliche Regelungen durch Rechtsverordnungen der AÖR modifizieren oder verdrängen zu können.

¹ Zum Beispiel, wie sieht es mit Schadenersatzansprüche der Spieler und Anbieter bei Fehlfunktionen der Dateien aus?

² So beispielweise in einer Pressemitteilung vom 20.10.2015 als Reaktion auf das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs.

³ Dies wurde ausführlich verfassungsrechtlich in dem Positionspapier der Forschungsstelle Glücksspiel geprüft.

Weiterhin sollte die gerichtliche Kontrolle von Entscheidungen der AÖR erstinstanzlich bei einem Gericht zentralisiert werden, um bei Streitfragen möglichst rasch Rechtssicherheit zu erhalten. Hierfür wäre die Verwaltungsgerichtsordnung dementsprechend anzupassen.

Um den Vollzug zu stärken ist insbesondere auch der Bund mit einer Anpassung des Rennwett- und Lotteriegesetzes und des Strafgesetzbuchs gefordert.⁴

Bereits seit langer Zeit, zumindest bereits seit dem Lotteriestaatsvertrag, war und ist die Differenzierung zwischen den Lotterien ein Bestandteil der Regulierung. Dieser Bereich ist durch die lange Tradition vergleichsweise gut ausdifferenziert, aber dies gilt nicht für das Angebot dieser Lotterien über das Internet. Es wird traditionell zwischen den Lotterien im staatlichen Monopol, den großen Lotterien, den Lotterien mit einem geringeren Gefährdungspotential (des Dritten Abschnitts) und den kleinen Lotterien (des Dritten Abschnitts) unterschieden. Weiterhin kennt der Glücksspielstaatsvertrag auch noch die Gewinnspalotterien. Nun sollen für alle im Internet angebotenen Lotterien (die nicht öfter als zweimal in der Woche veranstaltet werden), dieselben Regeln gelten, Höchstgewinn und ein planmäßiger Jackpot sind nur noch entscheidend für die Erlaubnisfähigkeit, aber nicht für die anderen gesetzlichen Vorgaben, wie ein Spielerkonto mit jährlicher Überprüfungspflicht, Information der Spieler alle 30 Tage über kumulierte Einsätze, Gewinne und Verluste und ein IT-Sicherheitskonzept. Hier wäre zu fordern, dass die Anforderungen an die Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential deutlich gesenkt werden, um zu einer kohärenten Regelung zu kommen. Wenn insbesondere das hohe Betrugspotential bei den großen Lotterien als Rechtfertigung des Staatsmonopols herangezogen wird, sollte sich dies auch in gesetzlichen Vorgaben wiederfinden.

Traditionell kennt der Glücksspielstaatsvertrag die kleinen Lotterien, die ein- bis zweimal im Jahr von Vereinen durchgeführt werden. Durch die Anforderungen an die Durchführung dieser Lotterien im Internet, wird dies unmöglich gemacht. Es sollten für diese kleinen Lotterien bei der Veranstaltung und Vermittlung im Internet geringere Anforderungen an Identifizierung und Authentifizierung gestellt werden, als bei den großen Lotterien. Auch dürfte die Information der Spieler alle 30 Tage bei Lotterien, die nur ein- bis zweimal im Jahr veranstaltet werden dürfen, ins Leere laufen. Es sollte hier für den Jugendschutz ausreichen, dass bei diesen Lotterien die Einzahlungen über ein Bankkonto stattfinden.

Auch sollten die Vorgaben für die Gewinnspalotterien überdacht werden. Ein generelles Kreditverbot macht hier nur begrenzt Sinn. Wenn ein Sparer zum Beispiel bereits ein Kredit für den Erwerb einer Wohnung aufgenommen hat, warum soll er dann nicht an dem Gewinnsparen teilnehmen dürfen.

Überhaupt nicht kohärent sind die Regelungen für das virtuelle Automatenspiel im Internet. Während für die Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten zumindest nach dem Wortlaut der Spielverordnung der Einsatz 0,2 Euro nicht übersteigen darf, soll für das virtuelle Automatenspiel ein maximaler Einsatz von einem Euro gelten. Die Summe der Verluste (Einsätze abzüglich Gewinne) darf bei Geldspielgeräten im Verlauf einer Stunde 60 Euro nicht übersteigen. Bei dem virtuellen Automatenspiel errechnen sich hier 720 Euro pro Stunde. Der Gewinn bei Geldspielgeräten darf 2 Euro nicht übersteigen. Bei dem virtuellen Automatenspiel gibt es keine Grenze. Die Summe der Gewinne abzüglich der Einsätze darf bei

⁴ Vgl. hierzu ausführlich das Positionspapier der Forschungsstelle Glückspiel.

Geldspielgeräten im Verlauf einer Stunde 400 Euro nicht übersteigen. Dies ist bei dem virtuellen Automatenspiel ebenfalls nicht begrenzt.

Um zu verhindern, dass die fehlende Kohärenz zwischen den Geldspielgeräten und dem virtuellem Automatenspiel von Anbietern ausgenutzt wird, soll der „stationäre Vertrieb“ (gemeint ist hier wohl die stationäre Aufstellung) von virtuellen Automatenspielen verboten sein. Mir ist nicht bekannt, wie die fehlende Kohärenz begründet wird. In der Konsequenz wird es zu einer Abwanderung der Spieler von den Geldspielgeräten in das noch gefährlichere virtuelle Automatenspiel kommen, insbesondere wenn es kein vollständiges Werbeverbot für das virtuelle Automatenspiel geben wird. Warum darf im Fernsehen rund um die Uhr für das virtuelle Automatenspiel geworben werden, aber nicht für das stärker regulierte Automatenspiel? Auch sind in dem Entwurf keine Überlegungen angestellt worden, ob eine Mindestabstandsregel bei Spielhallen nicht durch die Zulassung des virtuellen Automatenspiel konterkariert wird. Es werden eine ganze Reihe von Einfallstoren für gerichtliche Auseinandersetzungen geöffnet.

Während die Werberichtlinie zumindest in Ansätzen zwischen dem Inhalt der Werbung und der Glücksspielform, die beworben wird, differenziert hat, fällt diese jetzt ersatzlos weg. Es gibt hier nur die Einschränkung der Werbung im Rundfunk und im Internet (aber nicht im Fernsehen) zwischen 6.00 Uhr und 21.00 Uhr für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele und für Sportwetten unmittelbar oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen. Soll das Internet nachts abgeschaltet werden? Die Konsequenz der erlaubten Fernsehwerbung wird eine Überflutung der Bevölkerung mit Fernsehwerbung für die gefährlichen Online-Spiele sein. Dies hat in Italien dazu geführt, dass nach einem Aufschrei der Bevölkerung nun jede Form der Werbung für Glücksspiel, mit der Ausnahme von Werbung für Lotterien, gänzlich verboten wurde. Für Deutschland wäre ein Verbot jeder Produktwerbung für die bisher verbotenen Spiele sinnvoll. Nur so könnte erreicht werden, dass die Zulassung von virtuellen Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospielen nicht zu einem Anstieg des pathologischen Spielverhaltens in der Bevölkerung führt.⁵ Bei der Wirkung der Werbung sind verschiedene Typen von Nachfragern zu unterscheiden. Bisher nicht an Glücksspiel interessierte Nachfrager können als Neukunden gewonnen werden. Bisher schon an Glücksspielen interessierte Nachfrager, vulnerable Verbraucher, können zu vermehrtem Spiel angeregt werden und zu einem pathologischen Spielverhalten gebracht werden.

Eine Zulassung von Online-Poker ist aus unserer Sicht sehr bedenklich. Mit der Abschaffung der freien Tischwahl für deutsche Spieler wird zwar verhindert, dass deutsche Spieler sich in Ringen absprechen können. Die Spieler in Deutschland werden damit jedoch den Absprachen anderer Spieler in anderen Ländern hilflos ausgeliefert. Unklar ist auch, wie die Nutzung von Künstlicher Intelligenz durch Pokerspieler

⁵ Von Seiten der Anbieter wird hier vorgebracht, dass eine Werbung für legale Spielangebote zur Kanalisierung in das legale Spiel notwendig sei. Hier gibt es andere effizientere Maßnahmen. Die Legalität eines Angebots sollte für den Verbraucher auf der Homepage bzw. der App ersichtlich sein. Gegen illegale Angebote sollte von Seiten der Glücksspielaufsicht vorgegangen werden. Werbung für Sportwetten, virtuelle Automatenspiele, Online-Casinoangebote und Online Poker dient vor allem der Kundenakquisition, d.h. der Erschließung neuer Verbraucherschichten. Dies entspricht nicht dem Ziel der Suchtprävention. Sponsoring bei Sportwetten könnte erlaubt werden. Eine „kanalisierende Neukundenakquisition“ ist bei virtuellen Automatenspielen, Online-Casinoangeboten und Online Poker ein Widerspruch in sich.

verhindert werden kann. Mittlerweile gibt es Computerprogramme, die besser spielen als Weltklassepokerspieler. Schließlich ist Poker ja zu großen Teilen ein Geschicklichkeitsspiel.

Die Mindestabstandregel und das Verbot der Mehrfachkonzessionen sind Maßnahmen mit geringem gesellschaftlichen Nutzen und erheblichen gesellschaftlichen Kosten. Eine Ansiedlung von einem großen Spielhallenkomplex im Gewerbegebiet ist der Ansiedlung von einer vergleichbaren Anzahl von Spielhallen in der Innenstadt vorzuziehen. Daher ist es zu begrüßen, dass zumindest einige Bundesländer bis zu drei Spielhallen im Verbund genehmigen können. Dies sollte für alle Bundesländer gelten. Angesichts der Zulassung von virtuellen Automaten spielen ist es sehr wohl denkbar, dass die Mindestabstandregel von Gerichten kassiert wird. Es wäre ja auch sachgerechter, die Ansiedlung von Spielhallen baurechtlich zu regeln und nicht mit dem Glücksspielrecht.

Bei der Zulassung von Online-Casinospielen sind kritische Punkte nicht geklärt. Anscheinend werden Black-Jack und Bacarrat als Casinospiele eingeordnet. Warum nicht auch Poker? Die Länder sollen die Casinospiele regeln. Hier wird, wie bereits bei der Mindestabstandregel, das Problem unstrukturiert und nicht gelöst an die Länder weitergegeben.

Abschließend würden wir uns eine Stärkung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung wünschen, um damit zu einer evidenzbasierten, vernünftigen und durchdachten Regulierung beizutragen. In dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 ist in § 11 vorgesehen, dass die Länder die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren sicherstellen. Nicht nur die Suchtprävention, sondern auch die Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention sind Ziele der Glücksspielregulierung. Außerdem hat in der praktischen Umsetzung (in der Mehrzahl der Bundesländer) die Förderung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung bisher wenig oder gar keine Bedeutung gehabt. Aus diesem Grund sollte der Artikel umformuliert werden: „§ 11 Glücksspielforschung: Die Länder stellen die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr der Gefahren durch Glücksspiele sicher. Dafür verwendet jedes Land jeweils ein halbes (0,5) Prozent der Haushaltseinnahmen, die es durch Glücksspiel erhält.“