

Positionspapier

29-02-2020

Es liegt derzeit ein Entwurf für den neuen Glücksspielstaatsvertrag (Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag) vor. Dieser Entwurf umfasst 67 Seiten. Nach unserer Auffassung sollte der Gesetzgeber die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Glücksspielregulierung schaffen und die rechtlichen Rahmenbedingungen vorgeben. Die Details sollten nicht in einem Staatsvertrag, sondern in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften geregelt werden.

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

Ein ganz großer Schritt in diese Richtung ist die in dem Entwurf vorgesehene Einrichtung einer Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR).

- 1. Ermächtigung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder um Rechtsverordnungen zu erlassen.**

Eine solche Behörde wird von uns seit langer Zeit gefordert.¹ Der Staatsvertrag soll auf unbestimmte Zeit gelten. Doch werden sich die Herausforderungen an eine solche AöR im Verlauf der Jahre ändern. Die Anstalt sollte daher ermächtigt werden, im Rahmen von Verwaltungsvorschriften und insbesondere Rechtsverordnungen im Detail zu regeln und diese Regelungen fortlaufend entsprechend den Zielsetzungen der Gesetzgebung und den Erfahrungen

¹ So beispielweise in einer Pressemitteilung vom 20.10.2015 als Reaktion auf das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs.

anpassen zu können. 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.

Für die Besteuerung und die strafrechtliche Verfolgung ist der Bund zuständig. Die Länder sollten darauf hinwirken, dass dieser im Sinne einer Stärkung des Vollzugs tätig wird.

2. Änderung des Rennwett- und Lotteriewetzes, um einen Steuertatbestand für illegale Glücksspielangebote im Internet zu schaffen.

Bisher entrichten Anbieter von illegalen Online-Casinospielen, im Gegensatz zu den legalen Anbietern von Casinospielen, keine Steuer nach dem Rennwett- und Lotteriewetz und keine gemeinnützige Abgaben. Verglichen mit dem entsprechenden legalen Angebot wird dadurch das illegale Angebot bei Steuern und Abgaben bevorzugt behandelt. Um den Anreiz, illegal anzubieten, zu verringern, wären die illegalen Anbieter mit zumindest denselben Steuern und Abgaben zu belegen, wie die legalen Anbieter.

3. Änderung des Strafgesetzbuches, um auch strafrechtlich gegen illegale Online-Anbieter vorgehen zu können.

Das Strafgesetzbuch stellt zwar das Angebot illegaler Glücksspiele unter Strafe, deckt hier jedoch nicht das Online-Angebot von ausländischen Glücksspielanbietern ab. Eine Umformulierung des betreffenden Paragraphen könnte hier helfen.

In dem Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags werden bewährte Konzepte aufgegeben und voraussichtlich nicht funktionierende Konzepte eingeführt.

4. Die rechtlichen Vorgaben sollten, so sieht es der Artikel 1 vor, zwischen den unterschiedlichen Glücksspielangeboten differenzieren und sich an

dem Gefährdungspotential der jeweils beworbenen Glücksspielform ausrichten. Eine Differenzierung der Vorgaben für die erlaubte Werbung im Rahmen einer Werberichtlinie ist sinnvoll und sollte beibehalten werden. Ein weitgehendes Werbeverbot für die bisher nicht erlaubten Angebote wäre anzustreben.

Die Werberichtlinie ist ein erster Versuch, dem Differenzierungsgebot des Artikel 1 des Glücksspielstaatsvertrags gerecht zu werden. Mit ganz wenigen Ausnahmen sollen jedoch nach dem Entwurf des neuen Glücksspielstaatsvertrags für alle Glücksspielformen dieselben Vorgaben für die Werbung gelten. Eine Werberichtlinie ist nicht mehr vorgesehen.

Um eine rasante Expansion des Marktes zu verhindern, wäre ein weitgehendes Werbeverbot für die bisher verbotenen Glücksspielformen sinnvoll. Es sollte eine Kanalisierung weg von den illegalen und hin zu den legalen Angeboten angestrebt werden. Eine Neukundenakquisition jedoch sollte durch ein Werbeverbot für diese gefährlichen Produkte so weit wie möglich verhindert werden.

5. Mit der Einführung der Erlaubnisfähigkeit für das virtuelle Automatenspiel sollten nicht zugleich die Anforderungen an die Erlaubnisfähigkeit der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential deutlich erhöht werden. Dies entspricht nicht den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags.

Der Entwurf des neuen Glücksspielstaatsvertrags schafft nicht nur bei der Werbung das Differenzierungsgebot weitgehend ab, sondern auch bei den Erlaubnisvoraussetzungen. Nun sollen alle Glücksspielformen, ob mit hohem oder geringem Suchtgefährdungspotential, oder ob mit hohem oder geringem Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotential denselben Erlaubnisvoraussetzungen unterliegen, mit der Ausnahme des Anschlusses an die Sperrdatei, die Limitdatei und die Aktivitätsdatei. Die

Erlaubnisvoraussetzungen für die genehmigungsfähigen Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential sollten deutlich gesenkt werden.

Auch bei den Erlaubnisvoraussetzungen wäre deutlicher zu differenzieren. Nicht alle Glücksspielformen haben das gleiche Sucht- Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotential.

- 6. Die Einführung einer Limitdatei und einer Aktivitätsdatei werden erhebliche technische und rechtliche Probleme mit sich bringen. Hier stellt sich die Frage, ob die zu schaffende Gemeinsame Glücksspielaufsichtsbehörde nicht gerade in den ersten Jahren die Ressourcen sinnvoller einsetzen könnte, zum Beispiel in dem Vollzug der bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben, der Überwachung des Marktes und dem Vorgehen gegen illegale Angebote.**

Eine anbieterübergreifende Sperrdatei wird bereits seit langer Zeit von Suchtexperten gefordert, weil die Möglichkeit zur anbieterübergreifenden Selbstsperrung 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 rechtlich und auch technisch erfolgreich umgesetzt werden kann.

Ganz anders sieht dies bei der geplanten Limitdatei und der geplanten Aktivitätsdatei aus. Zwar wären solche Dateien für den Spielerschutz geeignet, 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 (Datenschutz und Haftungsfragen), die hierdurch aufgeworfen werden, von Gerichten geklärt worden sind.

Es ist vorauszusehen, dass mit Einführung dieser Dateien auf Jahre hin wertvolle Ressourcen gebunden werden und es zu einer jahrelangen Rechtsunsicherheit kommen wird.

7. Stärkung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung um zu einer evidenzbasierten 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 konkretisiert werden.

Zu 1.: Ermächtigung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder um Rechtsverordnungen zu erlassen.

Das Angebot von Glücksspiel im Internet macht nicht an den Grenzen eines Bundeslandes halt. Daher ist eine einheitliche, länderübergreifende Behörde für die Regulierung des Glücksspiels im Internet notwendig. Der Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags sieht den Aufbau einer solchen Anstalt als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) vor. In einer Übergangszeit von eineinhalb Jahren (bis Ende 2022) soll das bisherige ländereinheitliche Verfahren als Parallelstruktur weitergeführt werden.

Entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich aus dem institutionellen und grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt sowie – zusätzlich – aus der sog. „Wesentlichkeitstheorie“ ergeben, werden insbesondere die grundlegenden Entscheidungen über Aufbau, Aufgaben und Kompetenzen der AöR in dem Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag geregelt.

Es ist rechtlich anerkannte und politische Praxis, dass die Bundesländer Staatsverträge schließen und Gemeinschaftseinrichtungen schaffen können, die exekutive Maßnahmen (u. a. Verwaltungsakte), gegebenenfalls auch mit Mehrheitsentscheidungen, erlassen können². Im Interesse einer weiteren Verbesserung und Stärkung der gemeinschaftlichen Wahrnehmung von Regulierungs- und Vollzugsaufgaben im Glücksspielbereich wäre es ein folgerichtiger Schritt, die in Aussicht genommene AöR im Wege der staatsvertraglichen Ermächtigung auch mit der Möglichkeit auszustatten, Rechtsverordnungen zu erlassen und damit materielles Recht zu setzen.

Die Vorteile einer Verordnungsermächtigung der AöR für die weitere Entwicklung einer gemeinsamen Glücksspielregulierung der Länder liegen auf der Hand.

² Eine ausführliche Bestandsaufnahme ist etwa bei Nutzhorn, Insa (2012): Die gemeinsame Trägerschaft von Einrichtungen durch mehrere Bundesländer, Frankfurt: Peter Lang Verlag, zu finden

Entsprechend dem Entwurf zum Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag soll dieser auf unbestimmte Zeit gelten. Der bisherige Prozess der gemeinsamen Glücksspielgesetzgebung der Länder über einen Glücksspielstaatsvertrag mit einer mehrjährigen Dauer und sehr detaillierten Vorgaben ist auf Grund seiner föderal bedingten Schwerfälligkeit ungeeignet, um zeitnah auf neue und unerwartete Entwicklungen reagieren zu können. Neuere technische Entwicklungen stehen vor der Tür bzw. finden bereits statt, wie die Anwendung der Blockchain-Technologie und der Methoden der Künstlichen Intelligenz, die Konvergenz von Gaming und Gambling oder das Influencer- und Affiliate-Marketing. Um diesen und anderen Entwicklungen, die jetzt noch nicht vorhersehbar sind, gerecht werden zu können, genügen lediglich gesetzesinterpretierende Auslegungsrichtlinien häufig nicht. Vielmehr muss die Gemeinsame Glücksspielbehörde die Kompetenz erhalten, mit der Rechtsverordnung ein besonders flexibles Instrument der materiellen Rechtssetzung nutzen zu können, durch das – im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung – neue Rechte und Pflichten begründet werden können, die im Staatsvertrag selbst bisher nicht vorgesehen waren.

Daher sollte der Staatsvertrag eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte und begrenzte Verordnungsermächtigung zugunsten der AöR vorsehen, um die staatsvertragliche Regelung zu entlasten und um zukünftig eventuell notwendige Ergänzungen und Anpassungen des Regulierungsrahmens an Veränderungen auf dem Glücksspielmarkt zeitnah durch die AöR selbst zu ermöglichen.

Bei der Formulierung der staatsvertraglichen Verordnungsermächtigung sollte auch die Möglichkeit sog. gesetzesverdrängender Rechtsverordnungen bedacht werden, um im Bedarfsfall staatsvertragliche Regelungen durch Rechtsverordnungen der AöR modifizieren oder verdrängen zu können.

Für den Erlass von Rechtsverordnungen wäre innerhalb der AöR ein Verfahren vorzusehen, das alle Länder beteiligt – z. B. über einen Länderverwaltungsrat, der auf Vorschlag des Vorstands entscheidet, gegebenenfalls auch mit (qualifizierter)

Mehrheit. Einen solchen Verwaltungsrat, bestehend aus Amtschefs oder Staatsekretären der Länder, sieht der Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatvertrags bereits vor.

Als Beispiel für die sinnvolle Nutzung von Rechtsverordnungen kann Schleswig-Holstein dienen. Das Land Schleswig-Holstein hatte bereits in dem Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) vom 20. Oktober 2011 in Artikel 4 Absatz 8 vorgesehen, dass das Innenministerium durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen erlassen kann. Von dieser Ermächtigung hat Schleswig-Holstein in der Landesverordnung über den Vertrieb von Glücksspielen (Glücksspielvertriebsverordnung - GVVO) vom 7. Februar 2017 Gebrauch gemacht, um detaillierte Vorgaben für den Spielerschutz (Identifizierung und Authentifizierung, Spielerkonto, Sperrmöglichkeiten und Abgleich mit Sperrdatei) zu machen.

Die Übertragung einer derartigen materiellen Rechtssetzungsbefugnis auf die AöR wäre mit den Grundsätzen vereinbar, die von der Rechtsprechung für die Zulässigkeit von Kompetenzübertragungen der Länder auf Gemeinschaftseinrichtungen (oder auf ein einzelnes Land) entwickelt worden sind:

- Es gibt sachliche Gründe für die Übertragung.
- Sie ist auf gesetzlich eng begrenzte Aufgaben beschränkt, die nicht zum Kernbereich der Ländereigenstaatlichkeit gehören.
- Die Übertragung erfolgt nur zur vorübergehenden Ausübung und ist durch Befristung- und Kündigungsmöglichkeit grundsätzlich rückholbar.
- Das übertragende Land ist an der Entscheidung auf Ebene der Gemeinschaftseinrichtung beteiligt.

Aus der Staatspraxis sind – soweit ersichtlich – zwar bisher keine Fälle bekannt, in denen materielle Rechtssetzungsbefugnisse auf Gemeinschaftseinrichtungen übertragen wurden. Es sind jedoch auch keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Gründe erkennbar, die einer Fortschreibung der bisherigen

Praxis vergemeinschafteter Dienstleistungen und Verwaltungsverfahren auf den Erlass von Rechtsverordnungen als Bestandteil exekutiven Handelns entgegenstehen.

Allerdings bedarf eine derartige Fortschreibung einer näheren Auseinandersetzung mit der Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshof (Hess VGH) vom 16.10.2015 zur Vergabe von Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten nach § 10a GlüStV und insbesondere mit der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes (BayVerfGH) vom 25.09.2015 zu § 4a Abs. 3 Satz 2 GlüStV, in der die Möglichkeit einer ländereinheitlichen Normsetzung durch eine für alle beteiligten Länder zuständigen Behörde grundsätzlich ausgeschlossen wird (Rz. 193ff.) – zumindest für den Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung.

Der HessVGH stellt nicht grundsätzlich in Frage, dass die Länder einzelne Landesaufgaben und die dazu notwendigen Hoheitsbefugnisse der Behörde eines anderen Landes übertragen können. Allerdings hält er die konkrete Ausgestaltung des ländereinheitlichen Verfahrens nach § 9a GlüStV für verfassungswidrig,

- weil die Glücksspielregulierung als Ordnungsverwaltung wesentlicher Bestandteil der Landesverwaltung sei und von daher (wohl) bereits grundsätzlich nicht übertragen werden dürfe;
- zudem werde gegen das bundesstaatliche Gebot der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung verstoßen, da das zum Vollzug der Entscheidungen des Glücksspielkollegiums verpflichtete Land – zumal bei Mehrheitsentscheidungen – keine inhaltliche Entscheidungsbefugnisse habe und ihm deshalb dessen Entscheidung nicht zugerechnet werden dürfe;
- schließlich liege auch keine hinreichende demokratische Legitimation des Glücksspielkollegiums vor, weder organisatorisch-personell noch sachlich-inhaltlich, so dass - bei Mehrheitsentscheidungen – in überstimmten Ländern Entscheidungen ohne Anbindung an das Staatsvolk dieses Landes vollzogen werden können.

Die Ausführungen des HessVGH überzeugen nicht, weder die (nicht näher begründete) Zuordnung der Glücksspielregulierung zum unübertragbaren Kernbereich der Länder(ordnungs)verwaltung, noch die aus dem grundsätzlichen Bundestaatsprinzip und dem Demokratieprinzip abgeleiteten Anforderungen an eine Kooperation der Länder. Im Ergebnis stellen diese Anforderungen die gesamte bisherige Staatspraxis einer effektiven Länderkooperation in Frage, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit von verbindlichen Mehrheitsentscheidungen.

Im Gegensatz zum HessVGH begründet der BayVerfGH in seiner Entscheidung ausführlich und überzeugend die Zulässigkeit einer staatsvertraglichen Kooperation der Länder, die Errichtung von rechtsfähigen Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, die (vorübergehende) Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf diese Gemeinschaftseinrichtungen (oder auf die Behörde eines Landes) und die Zulässigkeit von Mehrheitsentscheidungen bei dieser Kooperation (siehe Rn. 142 ff.) – und sieht die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für diese Form der Länderkooperation gerade auch im Glücksspielbereich gegeben. Vom BayVerfGH beanstandet wird lediglich das spezifische Verfahren der Normsetzung durch Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz nach § 4a Abs. 3 GlüStV.

Das Verdikt des BayVerfGH zu § 4a Abs. 3 Satz 2 GlüStV beruht auf mehreren Argumenten:

(1) Die nach § 4a Abs. 3 Satz 2 GlüStV den Ministerpräsidenten der Länder zugestandene Änderungsbefugnis habe Rechtsnormcharakter, lasse sich aber keinem Land zurechnen und verstoße daher als „landesrechtsfreie“ Norm gegen das bundes- und landesverfassungsrechtliche Gebot, dass es auch bei föderalem Zusammenwirken der Bundesländer möglich bleiben muss, einen außenwirksamen Hoheitsakt dem jeweiligen Land zuzurechnen.

(2) Zudem scheitere ein Verständnis des § 4a Abs. 3 Satz 2 GlüStV als Verordnungsermächtigung am Demokratieprinzip der Bayerischen Verfassung, da er

eine Normsetzung auch gegen den Willen des bayerischen Ministerpräsidenten vorsehe.

(3) Schließlich entspreche § 4a Abs. 3 Satz 2 GlüStV auch nicht den allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen, die für Verordnungsermächtigungen im Hinblick auf die gesetzliche Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der übertragenen Normsetzungsbefugnis gelten.

Diesen speziellen Defiziten der Ermächtigung in § 4a Abs. 3 Satz 2 GlüStV könnte jedoch bei einer staatsvertraglichen Rechtsverordnungsermächtigung zugunsten einer AöR abgeholfen werden, indem

- die allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen an die gesetzliche Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung beachtet werden (unter Einschluss näherer Erläuterungen in der Begründung zum Staatsvertrag) und
- die Rechtsverordnung der AöR z. B. ausdrücklich als inhaltsgleiche Rechtsverordnung den Ländern zugeordnet wird oder im Sinne einer Fiktion als Rechtsverordnung z. B. des Sitzlandes der AöR „gilt“.

Als problematisch erweist sich dann lediglich noch die (der Sache nach sinnvolle) Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen, durch die Ländern auch gegen ihren Willen Rechtsnormen „oktroziert“ werden könnten – ein Vorgang, der im rein exekutiven Bereich allerdings seit langem anerkannt und auch vom BayVerfGH grundsätzlich gebilligte Staatspraxis ist.

Es wäre daher zu überlegen, ob der weitergehende Schritt einer zulässigen Majorisierung auch im Bereich des Ordnungsrechts – und die damit verbundene Relativierung des Demokratieprinzips in Bezug auf die majorisierten Länder – sich nicht durch den Zugewinn an bundesstaatlicher Kooperationsfähigkeit der Länder rechtfertigen ließe, eventuell beschränkt auf Sachgebiete, die (zwingend) einer länderübergreifend einheitlichen Regelung bedürfen und bei denen (im Interesse der

Länder und der bundesstaatlichen „Balance“ von Bund und Ländern!) ein potenzieller Zugriff des Bundes vermieden werden sollte.

Für die Binnenstruktur der AöR ist bereits in dem Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags ein Vorstand (als Anstaltsleitung) und ein Verwaltungsrat der Länder vorgesehen, in dem alle am Staatsvertrag beteiligten Länder (durch Amtschefs oder Staatssekretäre) vertreten sind. Auf diese Weise wird die demokratisch gebotene Mitwirkung eines jeden Landes an der Willensbildung gewährleistet. Die Zuständigkeiten und das Zusammenwirken beider Organen sind im Staatsvertrag geregelt und wären ergänzend in einer Satzung der AöR zu regeln, wobei bei allen „wesentlichen“ Entscheidungen das Vertretungsorgan der Länder als maßgeblich/letztentscheidend vorzusehen ist, insbesondere auch beim Erlass von Rechtsverordnungen.

Beiden Organen der AöR sollte, so unser Vorschlag, ein Fachbeirat beratend zur Seite gestellt werden. Die Rechtsaufsicht soll, so der Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags, die für die Glücksspielaufsicht zuständige oberste Landesbehörde des Sitzlandes führen im Benehmen mit den für die Glücksspielaufsicht zuständigen obersten Landesbehörden der übrigen Trägerländer.

Die Aufgaben der AöR sollten zumindest folgende Bereiche abdecken: Erlaubniserteilung für die Veranstaltung, den Vertrieb und die Werbung von Internet-Glücksspiel, Konzeption von geeigneten Maßnahmen (Rechtsverordnungen) bei neuen Produkt- und technischen Entwicklungen (Einsatz Künstlicher Intelligenz, Blockchain-Technologie, etc.), Weiterentwicklung der Glücksspielgesetzgebung, Zusammenarbeit mit Bundes- und Landesbehörden und anderen europäischen Glücksspielkommissionen, laufende Überwachung und Kontrolle der Anbieter auch mit bzw. der informationstechnischen Infrastruktur (Zertifizierung, Safe-Server etc.), Vorgehen gegen illegale Angebote (Blockierung von Zahlungsströmen, DNS-Blocking) in Zusammenarbeit mit Landesmedienanstalten, Finanzdienstleistern, Internet-Service-Provider, App-Stores etc.), Verbraucheraufklärung und Information (StopPage, White List, Entgegennahme von Verbraucherbeschwerden), Erfassung

und Auswertung von Daten (auch der Anbieter) zu den Entwicklungen auf dem Glücksspielmarkt (Maßnahmen zur Prävention und deren Erfolg) und Evaluation der Regulierungsmaßnahmen. Es wäre in der Behörde die Expertise in diesen Aufgabengebieten zu erwerben, bzw. die bereits im Glücksspielkollegium vorhandene Expertise auf diese Behörde zu übertragen.

Neben der Konzentration der Vollzugsaufgaben bei einer AöR wäre es sinnvoll, auch die gerichtliche Kontrolle von Entscheidungen der AöR erstinstanzlich bei einem Gericht zu zentralisieren, um bei Streitfragen möglichst rasch Rechtssicherheit zu erhalten. Von daher wäre es sinnvoll, die AöR in die spezielle örtliche Zuständigkeitsregelung des § 52 Ziff. 3 S. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzubeziehen und damit das Verwaltungsgericht für zuständig zu erklären, in dessen Bezirk die AöR ihren Sitz hat. Eine dazu erforderliche Änderung der VwGO könnte von den Ländern über den Bundesrat initiiert werden.

Zu 2: Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes, um einen Steuertatbestand für illegale Glücksspielangebote im Internet zu schaffen.

Die illegalen Anbieter von Online-Casinospielen und Zweitlotterien haben gegenüber dem legalen Angebot erhebliche Steuer- und Abgabenvorteile, die ein illegales Angebot attraktiv machen. Gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Lotteriesteuer und der Sportwettsteuer ist das Rennwett- und Lotteriegesetz. Online-Casinoangebote und schwarze Lotterien kennt das Rennwett- und Lotteriegesetz jedoch nicht. Diese sollten dort zukünftig berücksichtigt werden. Hier wäre der Bund mit einer Gesetzesänderung gefordert

Die Höhe der Steuer für illegale Angebote sollte nicht geringer sein als die Steuer- und Abgabenhöhe eines vergleichbaren legalen Angebots, um die Anreize für ein illegales Angebot zu verringern.

Die privaten legalen Lotterieranbieter zahlen 16 2/3 Prozent Lotteriesteuer auf den Umsatz. Die privaten Lotterieranbieter, wie Aktion Mensch oder die Fernsehlotterie, sind darüber hinaus verpflichtet, 30 Prozent des Umsatzes für gemeinnützige

Zwecke zu verwenden. Die Steuer- und Abgabenlast der genehmigungsfähigen Lotterien liegt damit bei $46 \frac{2}{3}$ Prozent vom Umsatz. Die illegalen Anbieter von Zweitlotterien hingegen bezahlen in Deutschland keine Steuern und Abgaben. Der Bruttospielertrag der Zweitlotterien lag im Jahr 2017 bei 279 Millionen Euro. Wenn diese illegalen Anbieter von Lotterien dieselbe Abgabenlast hätten, wie die legalen Lotterien, wären dies 130 Millionen Euro.

Die stationären Spielbanken hatten im Jahr 2017 einen Bruttospielertrag von 607 Millionen Euro und haben Umsatzsteuer und Spielbankabgabe in der Höhe von 319 Millionen Euro, d.h. 52 Prozent, entrichtet. Die illegalen Online-Casinospiele hatten im Jahr 2017 einen Bruttospielertrag von 1760 Millionen Euro (ohne Poker). Obwohl dieses Angebot illegal ist, ist es umsatzsteuerpflichtig (in der Höhe von 334 Millionen Euro).³ Wenn die illegalen Online-Casinospiele dieselbe prozentuale Abgabenlast hätten wie die Spielbanken, wären dies 915 Millionen Euro.

Bei der Spielbankabgabe und bei den Abgaben genehmigungsfähiger Lotterieangebote handelt es sich um eine Zwangsabgabe, also um eine parafiskalische Abgabe. Diese ist einer Steuer gleichzusetzen. Damit wären diese Abgaben bei der Festlegung der Steuer für Online-Casinoangebote und für schwarze Lotterien zu berücksichtigen.

Zu 3: Änderung des Strafgesetzbuches, um auch strafrechtlich gegen illegale Online-Anbieter vorgehen zu können.

Nach § 284 Strafgesetzbuch gilt: wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereitstellt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Nach § 287 Strafgesetzbuch gilt: wer ohne behördliche Erlaubnis öffentliche Lotterien oder Ausspielungen beweglicher oder unbeweglicher Sachen veranstaltet, namentlich den Abschluss von Spielverträgen für eine öffentliche Lotterie oder Ausspielung anbietet

³ Es ist nicht bekannt, ab die illegalen Online-Casinoangebote auch tatsächlich die Umsatzsteuer entrichten.

oder auf den Abschluss solcher Spielverträge gerichtete Angebote annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Wer für solche unerlaubten öffentlichen Lotterien oder Ausspielungen wirbt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

Diese Norm hat in der Praxis bisher keine Bedeutung. Es gab allerdings vereinzelt Strafanzeigen gegen Veranstalter aus dem europäischen Internet-Glücksspielmarkt, die rechtlich von Staatsanwaltschaften und vereinzelt von Gerichten überprüft wurden, es kam jedoch in keinem einzigen Fall zu einer Verurteilung.⁴ Die Staatsanwaltschaften gehen, wenn sie dazu aufgefordert werden, nicht gegen illegale Online-Anbieter vor, weil die Rechtslage ungeklärt und die deutsche Regelung möglicherweise europarechtswidrig sei. Die Rechtslage ist jedoch mittlerweile nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.10.2017 (BVerwG 8 C 18.16) wohl als geklärt anzusehen. Das Verbot, Poker- und Casinospiele im Internet zu veranstalten und zu vermitteln, ist nach Auffassung des Gerichts mit Unions- und Verfassungsrecht vereinbar und damit ist es zulässig, den Anbieter von Online-Sportwetten im glücksspielrechtlichen Untersagungsverfahren das Fehlen der erforderlichen Erlaubnis für das Angebot von Poker- und Casinospiele entgegenzuhalten. Dies dürfte auch für Strafverfahren gelten. Trotzdem ist nicht bekannt, dass es bisher in einem einzigen Fall zu einer Verurteilung gekommen ist.

Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass die Rechtslage nicht ganz so eindeutig ist, wie es auf den ersten Blick erscheint. Das Problem ist dabei, dass das Strafgesetzbuch und insbesondere auch der § 284 ff. zu einer Zeit entstanden sind, als das unerlaubte Anbieten von Glücksspielen über das Internet noch keine große Bedeutung hatte.

⁴ Hambach, W.: Gesucht wird Deutsche Behörde, die EU-lizenziertem Online-Glücksspiel den Internetstecker ziehen. In: ISA-Guide 9. März 2018.

Das Strafgesetzbuch gilt für Taten, die im Inland begangen werden, die heißt, innerhalb der Grenzen Deutschlands. Es gilt das Territorialitätsprinzip (§ 3 Strafgesetzbuch). Dies wird ergänzt durch Kriterien für Festlegung des Tatortes (§ 9 Abs. 1 Strafgesetzbuch): „Eine Tat ist an jedem Ort begangen, an dem der Täter gehandelt hat oder im Falle des Unterlassens hätte handeln müssen oder an dem der zum Tatbestand gehörende Erfolg eingetreten ist oder nach der Vorstellung des Täters eintreten sollte.“ Damit wird zwischen dem Handlungsort und dem Erfolgsort unterschieden.

Indem ein ausländischer Anbieter ein Glücksspiel mittels Internet in Deutschland veranstaltet, könnte bereits der Handlungsort in Deutschland liegen. Es gibt hierzu Rechtsprechung, die dies bejaht. In der Literatur ist dagegen weitgehend anerkannt, dass eine solche Ausdehnung des Handlungsorts nicht möglich ist.⁵ Bei einem Veranstalten von Glücksspielen im Internet ist dies der Ort, an dem die betreffenden Daten ins Internet eingespeist werden. Wenn der Server eines Online-Anbieters in Deutschland steht, so ist der Handlungsort Deutschland und es würden sich bei der Strafverfolgung in Bezug auf den Tatort keine weiteren Probleme ergeben. Dies ist jedoch in der Regel gerade nicht der Fall.

Online-Glücksspiele, die vom Ausland in Deutschland angeboten werden, können jedoch auch der deutschen Strafgewalt unterliegen, wenn sie einen Erfolgsort in Deutschland aufweisen.

Hier ist die Unterscheidung zwischen einem abstrakten und einem konkreten Gefährdungspotential bzw. -delikt von Bedeutung. Der Tatbestand eines konkreten Gefährdungsdelikts beschreibt ein Verhalten, das die Gefährdung eines bestimmten Objekts im Einzelfall zur Folge hat. Dabei ist der Eintritt der Gefahr ein

⁵ Vgl. hierzu und zu der Rechtsprechung hierzu bei Berberich, B.: Das Internet-Glücksspiel – Ein Beitrag zur systematischen Fortentwicklung des deutschen Glücksspielrechts. Berlin: Dunker und Humblot, 2005, S. 164 ff.

Tatbestandsmerkmal. Bei dieser konkreten Gefährdung handelt es sich um einen Erfolg, weswegen konkrete Gefährdungsdelikte zugleich auch Erfolgsdelikte sind.

Der Tatbestand eines abstrakten Gefährdungsdelikts kennt einen solchen Erfolg hingegen nicht. Es wird lediglich eine begründete Vermutung gefordert, dass ein Verhalten eine Gefahr für ein Rechtsgut darstellen kann. Damit stellt auch die Gefährlichkeit an sich kein Tatbestandsmerkmal dar.

Bei einem abstrakt-konkreten Gefährdungsdelikt ist der „Taterfolg“ dann eingetreten, wenn die Tat ihre abstrakte Gefährlichkeit mit Blick auf das geschützte Rechtsgut im konkreten Fall entfaltet. Als Beispiel ist hierbei insbesondere die Volksverhetzung gem. § 130 Strafgesetzbuch zu nennen. Die Norm stellt unter Strafe eine solche „Äußerung, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören.“ Die Norm stellt also nur auf die abstrakte Geeignetheit der Äußerung ab; um dabei jedoch nicht die Auslegungsgrenzen zu überschreiten, muss die „Eignung der Äußerung zur Störung des öffentlichen Friedens“ im Einzelfall konkret festgestellt werden.⁶ Der Bundesgerichtshof erwähnt in seiner Entscheidung zur Ausschwitzlüge, dass diese Deliktform teilweise auch als „potenzielles Gefährdungsdelikt“ bezeichnet wird.⁷

Die herrschende Meinung geht davon aus, dass die § 284 und § 287 Strafgesetzbuch als abstrakte Gefährdungsdelikte keinen „zum Tatbestand gehörenden Erfolg“ im Sinne des § 9 Abs. 1 Strafgesetzbuch aufweisen. Anknüpfungspunkt für die Geltung des deutschen Strafrechts wäre damit allein der Handlungsort des Täters. Eine Strafbarkeit des illegalen Angebots von Online-Glücksspiel wäre damit nicht möglich.⁸

⁶ <https://www.juraforum.de/lexikon/gefaehrdungsdelikt>

⁷ BGH, Urteil vom 12. 12. 2000 - 1 StR 184/00 (LG Mannheim), IV 5a (NJW 2001, 624, beck-online).

⁸ Vgl. Brenner, B. und C. Hambach: Strafgesetzbuch. In: Streinz, R., M. Liesching und W. Hambach: Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien. München: C.H.Becks, 2014, S. 567.

Berberich schlägt hier vor, dass der Gesetzgeber dadurch Abhilfe schaffen könnte, dass er die § 284, 287 Strafgesetzbuch in abstrakt-konkrete Gefährdungsdelikte umgestaltet. So könnte der § 284 wie folgt neu gefasst werden: „Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereit stellt und dadurch die Absicherung eines ordnungsgemäßen Spieltriebs gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“

Anstelle der unterstrichenen Formulierung von Berberich wären hier auch andere Formulierungen denkbar, wie „und dadurch die Zielsetzung der Regulierung des Glücksspiels gefährdet“ oder „und dadurch verhindert, dass der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt wird“.

Wenn eine derartige Ausdehnung des deutschen Strafanwendungsrechts ohne weitere Kriterien erfolgen würde, so müsste jeder im Ausland operierende Anbieter von Internet-Angeboten aufgrund der weltweit verbundenen Computernetze das deutsche Strafrecht berücksichtigen. Falls andere Staaten ihr internationales Strafrecht entsprechend anwenden würden, so müsste auch jeder in Deutschland befindliche Internet-Provider z. B. dem Strafrecht islamisch-fundamentalistischer Staaten Rechnung tragen, wenn er weiterhin gefahrlos in die entsprechenden Länder reisen wollte.⁹

Das Internet ist nicht auf Deutschland beschränkt und Deutschland kann sich hier nicht zur Glücksspielpolizei der Welt machen. Daher wäre von den Gerichten zu überprüfen, ob für die Anwendung deutschen Rechts auch ein ausreichender völkerrechtlich legitimierender Anknüpfungspunkt besteht.

Hier gibt es mehrere mögliche Anknüpfungspunkte. Ein Anknüpfungspunkt wäre, wenn sich das Angebot erkennbar an deutsche Staatsbürger richtet, zum Beispiel dadurch, dass es in deutscher Sprache erfolgt. Hier könnte eingewendet werden,

⁹ Vgl. Sieber: Internationales Strafrecht im Internet Das Territorialitätsprinzip der §§ 3, 9 StGB im globalen Cyberspace. In: NJW 1999, 2065.

dass auch in anderen Ländern wie Österreich oder der Schweiz die deutsche Sprache verbreitet ist. Ein weiterer Anknüpfungspunkt wäre daher, wenn das Angebot auf einer .de Internetseite erfolgt. Damit zielt das Angebot eindeutig auf Bürger in Deutschland ab.

Um die Strafverfolgung illegaler Online-Angebote zu ermöglichen, wäre es anzuraten, die Strafnorm in ein konkretes Gefährungsdelikt umzuwandeln.

Zu 4: Die rechtlichen Vorgaben sollten, so sieht es der Artikel 1 vor, zwischen den unterschiedlichen Glücksspielangeboten differenzieren und sich an dem Gefährdungspotential der jeweils beworbenen Glücksspielform ausrichten. Eine Differenzierung der Vorgaben für die erlaubte Werbung im Rahmen einer Werberichtlinie ist sinnvoll und sollte beibehalten werden. Ein weitgehendes Werbeverbot für die bisher nicht erlaubten Angebote wäre anzustreben.

In dem Sportwetten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 28. März 2006 erfolgt eine erste Auseinandersetzung mit der Werbung. Dort heißt es: „Die Werbung für das Wettangebot hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Wettmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeiten zum Wetten zu beschränken.“ Es soll hiermit eine „expansive Vermarktung“ verhindert werden. Die dahinter liegende Argumentation ist die folgende: Wenn der Gesetzgeber ein staatliches Monopol etabliert und dieses mit „zwingenden Gründen des Allgemeininteresses“ begründet wird, so hat sich auch die Vermarktung des staatlichen Glücksspielangebots diesem Ziel unterzuordnen. Damit wird angemahnt, dass ein staatliches Angebot in höherem Maß als ein genehmigungsfähiges Angebot eine gewisse Verantwortung trägt, die sich auch in der Form der Vermarktung ausdrückt.

Auch in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG 8 C 17.12) vom 20. Juni 2013 geht es wieder um die Werbung des Monopolanbieters. In der Randnummer 47 interpretiert das Bundesverwaltungsgericht den Europäischen Gerichtshof: "Eine Politik der kontrollierten Expansion mit einem „gewissen

Werbeumfang“ hat der Gerichtshof in Bezug auf das Monopolanbieter nur für zulässig erklärt, soweit dies erforderlich ist, um Spieler, die verbotenen geheimen Spiel- oder Wetttätigkeiten nachgehen, zum legalen Angebot hinzulenken (EuGH, Urteil vom 8. September 2010 Markus Stoß a.a.O. Rn. 101 f.)."

Hieraus folgert dann das Bundesverwaltungsgericht: "Schon daraus ergibt sich unzweifelhaft, dass die Werbung nur die bereits zur Teilnahme am Glücksspiel Entschlossenen zum legalen Angebot hinlenken, aber nicht die noch Unentschlossenen zur Teilnahme motivieren darf." Diese Schlussfolgerung ist sehr missverständlich formuliert, da eine Werbung, die nur die bereits zur Teilnahme entschlossenen Spieler anspricht, eine prinzipielle Unmöglichkeit darstellt bzw. einem generellen Werbeverbot gleich kommt.

Die vom dem Bundesverfassungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht geforderten Werbebeschränkungen für die Werbung des staatlichen Monopolanbieters werden oft undifferenziert auf alle Formen des Glücksspiels übertragen, ohne zu berücksichtigen, ob es sich um Werbung des staatlichen Monopolanbieters handelt oder um Werbung für ein erlaubnisfähiges Angebot. Diese Entscheidungen berücksichtigen auch nicht die Besonderheiten der unterschiedlichen Formen des Glücksspiels und deren unterschiedliches Suchtgefährdungspotential. Die Urteile beziehen sich auf den Glücksspielstaatsvertrag von 2008. Die Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung basierend auf den Lotteriestaatsvertrag von 2004 und den Glücksspielstaatsvertrag von 2008 hat den Gesetzgeber veranlasst, in dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 das Differenzierungsgebot aufzunehmen. Wie bereits betont, gilt seit 2012 auch für die Vorgaben der Glücksspielaufsicht für Werbung, dass bei diesen Maßnahmen dem spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen des jeweilig beworbenen Glücksspiels Rechnung zu tragen ist.

In dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 galt noch, dass Werbung für öffentliches Glücksspiel sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Glücksspielmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und

Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken hat. Seit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 gelten die Werberichtlinien. Die Länder erlassen nach Artikel 5 GlüStV 2012 gemeinsame Richtlinien zur Konkretisierung von Art und Umfang der erlaubten Werbung (Werberichtlinie). „Sie stützen sich auf die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Wirkung von Werbung auf jugendliche sowie problematische und pathologische Spieler.“

Dies wird dann auch in der Werberichtlinie von 2012 in Artikel 3 Absatz 2 betont: „Art und Umfang der Werbung für öffentliches Glücksspiel sind unter Berücksichtigung der spezifischen Gefährdungspotentiale der einzelnen Glücksspielprodukte an den gleichrangigen Zielen des § 1 GlüStV auszurichten.“

In dem Entwurf des neuen Glücksspieländerungsstaatsvertrags wird die Werberichtlinie abgeschafft. Die ganze bisherige Rechtsprechung und die Entwicklung der Werberegulierung in den letzten Jahrzehnten finden keine Berücksichtigung. Es sollen nun für die Werbung für alle Glücksspielformen weitestgehend dieselben Vorgaben gelten.

Es gelten für alle Glücksspielformen dieselben Vorgaben, mit den folgenden Ausnahmen: täglich zwischen 6:00 und 21:00 Uhr darf keine Werbung im Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) und Internet für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele erfolgen. Unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen ist Werbung für Sportwetten auf dieses Sportereignis nicht zulässig. An einzelne Personen adressierte Werbung für Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, darf nur erfolgen, wenn eine vorherige Einwilligung des vorgesehenen Empfängers zu dem Empfang von Werbung und zur Abfrage der Sperrdatei durch den Werbenden vorliegt. Für die Affiliate-Werbung für Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, darf keine variable Vergütung vereinbart oder gezahlt werden.

Bei der Wirkung der Werbung für das virtuelle Automatenspiel sind verschiedene Typen von Nachfragern zu unterscheiden. Es gibt Nachfrager, für die das virtuelle Automatenspiel uninteressant ist. Es gibt Nachfrager, die durch Werbung zu einer Teilnahme an dem virtuellen Automatenspiel veranlasst werden. Es gibt Nachfrager, die bereits an illegalen virtuellen Automatenspielangeboten teilnehmen.

Bei der geplanten Zulassung von virtuellen Automatenspiel wäre aus Gründen der Suchtprävention anzustreben, die zweite Gruppe möglichst klein zu halten und sich auf die dritte Gruppe zu konzentrieren. Dies könnte durch eine klare Kenntnismachung der legalen Angebote auf der jeweiligen Internetseite und durch ein Vorgehen gegen illegale Angebot erreicht werden. Werbung hingegen dürfte von den Anbietern genutzt werden, Neukunden zu gewinnen.

Von Seiten der Anbieter wird hier vorgebracht, dass eine Werbung für legale Spielangebote zur Kanalisierung in das legale Spiel notwendig sei. Hierfür gibt es jedoch 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 Neukundenakquisition, 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.

Es ist sehr zu begrüßen, dass in dem Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags auch die Werbung für Glücksspiele durch Affiliates berücksichtigt wird. Insbesondere Werbung für illegale Angebote findet über Affiliate-Werbung statt. Es stellt sich hier nur die Frage, wie die Werbung durch Affiliates von der Glücksspielaufsicht überwacht werden kann.

Es lassen sich folgende Formen des Affiliate-Marketing unterscheiden: Themenportale, Test- und Vergleichsportale, Gutscheinportale und Cashback-Portale. Es gibt aber auch noch andere Arten von Affiliates, wie Email-Affiliates, Social-Media-Affiliates und YouTube-Affiliates, Display- and Retargeting-Affiliates und Search-Engine-Advertising Affiliates.

Die Affiliates in der Form von Themenportalen liefern Beiträge zu bestimmten Themen und gleichzeitig auch die Möglichkeit, einen Link anzuklicken und direkt zu einem Anbieter zu gelangen. Beispiele hierfür sind Casinoonline.de oder Gamblejoe.com. Beiträge des Themenportals casinoonline.de/nachrichten oder gamblejoecom/newsticker werden dann von anderen Portalen, wie isa-guides übernommen. So wird direkt oder indirekt mit Anbietern von Glücksspielen verlinkt. In der Regel handelt es sich dabei um Anbieter aus dem Online-Casino- und Sportwetten-Bereich.

Die Affiliates in der Form von Test- und Vergleichsportalen generieren sich als Test- oder Vergleichsseiten. Beispiele aus dem Bereich der Online-Casinos sind casinotest.de, glueckzone.com, haltcasino.com, betrugstest.com, und wieder casinoonline.de und unzählige andere Seiten. Aus dem Bereich der Sportwetten sind dies deutschesport.net, bestesportarten.com, bestensport.com, bestenwettburos.com, wettfreunde.net und unzählige andere Seiten. Da die Online-Casinos gern Neukunden mit Boni oder Cashback-Angeboten gewinnen, sind diese auch auf allen Seiten von Affiliates zu finden, wie auch casino-bonus-ohne-einzahlung.de. Aber auch ganz normale Anbieter im Internet, wie der Otto-Versand oder der Berger Campingversand, geben Käufern nach dem Kauf die Möglichkeit, einen Bonus eines Fremdanbieters zu erhalten. Darüber hinaus gibt es auf Gutscheine spezialisierte Seiten, wie gutscheinsammler.de. Bei Einkäufen als Fremdanbieter von Gutscheinen ist insbesondere Lottoland sehr aktiv.

Das Affiliate-Marketing findet bisher keine Berücksichtigung in der Werberichtlinie. Die Werberichtlinie wäre dahingehend zu erweitern. Auch wäre das Marketing durch Influencer, welches in dem Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags

nicht berücksichtigt wird, zu berücksichtigen. Um die Werbung sinnvoll zu regulieren, wäre die Werberichtlinie zu überarbeiten und zu erweitern.

Angesichts der Vielfalt der Formen der Affiliate Werbung erscheint es unwahrscheinlich, dass die Glücksspielaufsichtsbehörde diese im Einzelnen kontrollieren und überwachen kann. Einige Länder gehen hier den Weg, dass die Anbieter, für die von den Affiliates geworben wird, als verantwortlich für die Werbung der Affiliates angesehen werden. Unzulässige Affiliate Werbung wird als eine Unzuverlässigkeit des Anbieters gewertet, die bis zum Entzug der Lizenz des Anbieters reichen kann. In anderen Ländern brauchen Affiliates eine eigene Lizenz von der Glücksspielaufsichtsbehörde.

Die Anbieter von Glücksspielangeboten versuchen in die Welt des Gaming einzudringen, um so gezielt Jugendliche anzusprechen. Ein Beispiel hierfür ist Coin-Master. Auch diese Form der Werbung für Glücksspielangebote wäre (in den Werberichtlinien) zu berücksichtigen, wie es in anderen Ländern Europas der Fall ist.

Der Anteil der 16-18-Jährigen, die aufgrund von Influencer-Werbung ein Produkt gekauft haben, liegt bei 53 Prozent. Davon haben 43 Prozent auf Grund der Werbung von YouTubern und 31 Prozent auf Grund der Werbung von Instagrammern ein Produkt gekauft.

Influencer werben auf Instagram, Facebook, Twitter oder Youtube. Bei den deutschen Influencer auf Platz 1 rangiert Philipp Lahm, Bastian Schweinsteiger liegt an zweiter Stelle. Philipp Lahm ist auch bekannt als Botschafter und Gesellschafter der deutschen Sportlotterie. Bastian Schweinsteiger ist bekannt aus der Werbung für die Automatenwirtschaft.

Im Oktober 2018 war der deutsche Fortnite-Spieler, YouTuber, Influencer und Twitch-Streamer MontanaBlack wegen der Werbung für das Online-Casino Lapalingo.com in die Kritik geraten. MontanaBlack präsentierte auf seinen Social Media-Accounts die Bilder von Kontoauszügen mit hohen Gewinnsummen und gab an, in nur einem Monat über 80.000 Euro an Online-Slots gewonnen zu haben.

Twitch (Twitch.tv) ist ein Live-Streaming-Videoportal, das vorrangig zur Übertragung von Videospielen genutzt wird und bei Jugendlichen sehr beliebt ist. Das Durchschnittsalter der Zuschauer beträgt 21 Jahre. Die Plattform Twitch ist für ihre Casino-Streams bekannt. Der Live-Kanal Slots hat 304.945 Follower. Bekannte Spieler wie Knossi oder MontanaBlack filmen sich dort beim Spielen an Online-Slots und teilen den Nervenkitzel mit einem großen Publikum.

Um der Konvergenz von Gaming und Gambling sowie neueren Formen der Werbung, wie die Influencer Werbung in sozialen Medien und auf Streaming Plattformen, insbesondere solchen, die an Jugendliche gerichtet sind, wie Twitch, zu regulieren, reichen die Vorgaben des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags nicht aus. Der Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag kennt diese neueren Formen der Werbung überhaupt nicht. Eine Regulierung der Werbung ohne eine Werberichtlinie, die laufend angepasst werden kann, läuft ins Leere.

Zu 5.: Die Einführung der Erlaubnisfähigkeit für das virtuelle Automatenspiel sollte nicht zugleich die Anforderungen an die Erlaubnisfähigkeit der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential deutlich erhöhen. Dies entspricht nicht den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags.

Bei den Erlaubnisvoraussetzungen wäre deutlicher zu differenzieren. Nicht alle Glücksspielformen haben das gleiche Sucht- Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotential. Nicht der geldwerte Einsatz und die Zufallsabhängigkeit des Ergebnisses sind für das Suchtgefährdungspotential des Glücksspiels verantwortlich, sondern die Eigenschaften des Glücksspiels.¹⁰

¹⁰ Vergleiche hierzu Becker, T. et al. 2008: Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten. In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht 1/2008 und Meyer, G., M. Fiebig, J. Häfeli und C. Mörsen: Meyer et al. (2011): Development of an assessment tool to evaluate the risk potential of different gambling types. In: International Gambling Studies, Vol. 11, No. 2, August 2011, 221–236.

Es wird traditionell zwischen den Lotterien im staatlichen Monopol, den großen Lotterien, den Lotterien mit einem geringerem 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.

Nur in Bezug auf den Safe-Server, den Anschluss an die Limitdatei, an die Aktivitätsdatei, an die Sperrdatei, und die Nutzung eines auf Algorithmen basierenden automatischen Systems zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern wird zwischen dem Angebot von Lotterien auf der einen Seite und von Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Pöker und virtuellem Automatenspiel auf der anderen Seite unterschieden.

Es entspricht nicht den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags, dass mit der Einführung der Erlaubnisfähigkeit für das virtuelle Automatenspiel zugleich die Anforderungen an die Erlaubnisfähigkeit der Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential deutlich erhöht werden.

Zu 6.: Die Einführung einer Limitdatei und einer Aktivitätsdatei werden erhebliche technische und rechtliche Probleme mit sich bringen. Hier stellt sich die Frage, ob die zu schaffende Gemeinsame Glücksspielaufsichtsbehörde nicht gerade in den ersten Jahren die Ressourcen sinnvoller einsetzen könnten, zum Beispiel in dem Vollzug der bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben, der Überwachung des Marktes und dem Vorgehen gegen illegale Angebote.

Der Anschluss an die Sperrdatei für alle Glücksspielformen mit einem erheblichen Suchtgefährdungspotential ist sinnvoll. Auch ist es sinnvoll, dass alle Lotterien mit nicht mehr als zwei Ziehungen pro Woche nicht an diese Sperrdatei angeschlossen werden. Die Einführung einer Limitdatei und einer Aktivitätsdatei werden jedoch erhebliche rechtliche Probleme mit sich bringen, die nicht durch den damit verbundenen Nutzen gerechtfertigt sind.

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. 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. Es ist (abgesehen von den politischen Aushandlungsprozessen) objektiv nicht nachzuvollziehen, welchen großen Nutzen die Einführung dieser Dateien haben soll, um zu rechtfertigen, dass auf Jahre hin wertvolle Ressourcen gebunden werden und zu einer Rechtsunsicherheit beigetragen wird. 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, ist 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. Es sollte hier jedoch im Rahmen von Richtlinien festgelegt werden, welche Anforderungen an ein solches System zu stellen sind.

Die Vorgaben in dem Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags für ein solches System reichen nicht aus. Insbesondere wäre deutlich zu unterscheiden zwischen der Nutzung der Daten des Spielerkontos für ein Spielertracking zum Spielerschutz und für ein Spielertracking im Rahmen der Kundenansprache und des

Marketings. Der Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags kennt diese Unterscheidung nicht.

Zu 7. Stärkung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung, um zu einer evidenzbasierten Regulierung beizutragen.

Die Ziele des Staatsvertrages umfassen die Suchtprävention, die Lenkung des Konsums hin zu legalen Angeboten, den Spieler- und Jugendschutz, die Kriminalitätsprävention und die Verhinderung von Betrug bei sportlichen Ereignissen.

Um diese Ziele zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.

Eine sinnvolle Regulierung sollte evidenzbasiert sein. Nur so kann sichergestellt werden, dass die ergriffenen Maßnahmen auch wirklich geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen. Für eine evidenzbasierte Regulierung ist wissenschaftliche Forschung notwendig.

In dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 sieht der § 11 mit der Überschrift Suchtforschung vor, dass die 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 diesen Gründen wäre der § 11 folgendermaßen neu zu fassen:

§ 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.