



Universität Hohenheim (502) | 70593 Stuttgart

Landtag NRW
Referat I.A.1 – Plenum, Ausschüsse

Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de
Stichwort: A05 Umsetzungsgesetz GlüStV –
28.04.2021

Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Forschungsstelle Glücksspiel (502)

Prof. Dr. Tilman Becker
Geschäftsführender Leiter

T +49 711 459 22599
F +49 711 459 22601
E tilman.becker@uni-hohenheim.de

25. April 2021

Anhörung zu dem Gesetz zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/12978

Sehr geehrter Herr Dr. Marcus Optendrenk,
sehr geehrte Damen und Herren des Hauptausschusses,

wir bedanken uns für die Einladung, eine schriftliche Stellungnahme zu dem oben genannten
Gesetzentwurf abzugeben.

In unserer Stellungnahme wollen wir auf die gegenwärtigen und zukünftigen Probleme bei der
Regulierung des Glücksspiels hinweisen und Lösungswege skizzieren.

Die Glücksspielregulierung findet im politischen Verantwortungsbereich von Bund und von den
Ländern statt. Diese geteilten Zuständigkeiten führen zu großen Problemen, weil keine
ausreichende Abstimmung zwischen Bund und Länder stattfindet. Es wird teilweise sogar
gegeneinander gearbeitet.

Während die Länder versuchen, gegen illegale Angebote vorzugehen, werden diese von dem
Bund bei der Steuer gegenüber legalen Angeboten bevorzugt. Während die Länder versuchen, mit
dem Ordnungsrecht gegen illegale Angebote vorzugehen, kennt das Strafrecht immer noch keine
illegalen Angebote im Internet, sondern nur das Einbringen von ausländischen Lotterielosen über
die Grenze. Auf der anderen Seite versuchen die Länder mit dem Glücksspielrecht eigene
bauplanungsrechtliche Vorstellungen umzusetzen. Eigentlich wäre auch hier der Bund gefordert,
dieses Anliegen durch Änderungen im Bauplanungsrecht zu berücksichtigen.

Der Handlungsbedarf des Bundes betrifft die Besteuerung der legalen und noch wichtiger, illegalen Angebote von Glücksspielen, den Vollzug des Strafgesetzbuches, und langfristig, Anpassungen im Baurecht.

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021, der Mitte des Jahres in Kraft treten soll, sieht eine Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) vor. Der Glücksspielstaatsvertrag ist auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und kann nicht vor dem 32. Dezember 2028 gekündigt werden.

Gerade der Glücksspielmarkt unterliegt erheblichen Wandlungen. Es ist kaum vorstellbar, dass die derzeitigen gesetzlichen Vorgaben nicht kurzfristig an neuere Entwicklungen anzupassen wären. Die Änderung eines Glücksspielstaatsvertrags in wesentlichen Angelegenheiten dauert erfahrungsgemäß mehrere Jahre und ist ein sehr schwieriges politisches Unterfangen. Daher sollte die GGL ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen.

Weiterhin sollte sich die GGL in den nächsten Jahren auf die dringlichsten Aufgaben konzentrieren. Die Einführung der Aktivitätsdatei und der Limitdatei werden sehr hohe Anforderungen an die Behörde stellen. In der ersten Zeit sollten die knappen Ressourcen besser für die Durchsetzung der bisher schon geltenden Spielerschutzmaßnahmen eingesetzt werden. Insbesondere die Überwachung der legalen Angebote mit dem geplanten Safe-Server und der illegalen Angebote durch Marktbeobachtung wären vordringlich. Vor allem sollte die Glücksspielaufsicht dafür sorgen, dass die bereits vorgesehenen Vorgaben zum Spieler- und Verbraucherschutz auch wirklich von den Anbietern umgesetzt wird. Die Sozialkonzepte der Anbieter sollten kontrolliert und wissenschaftlich evaluiert werden. Dies ist derzeit nicht der Fall. Dies hat zur Folge, dass der Spieler- und Verbraucherschutz oft nur auf dem Papier stattfindet.

Der Glücksspielstaatsvertrag von 2021, wie bereits auch der Glücksspielstaatsvertrag 2012, sieht ausdrücklich eine Differenzierung bei den Maßnahmen zwischen den Glücksspielen entsprechend dem jeweiligen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotential vor. Dieses Differenzierungsgebot des Artikels 1 ist mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag weitgehend aufgegeben worden. So ist die Werberichtlinie, die eine solche Differenzierung vornahm, ersatzlos entfallen. Es ist eine vordringliche Aufgaben, eine solche differenzierende Betrachtung nicht nur für Werbung, sondern auch für die technischen Anforderungen bei einem Angebot über das Internet anzustellen und dann in dementsprechenden technischen Richtlinien darzulegen. Wegen der fehlenden Differenzierung im Glücksspielstaatsvertrag selber ist die Glücksspielaufsicht gefordert, diese bei der Erlaubniserteilung umzusetzen.

In Bezug auf den vorliegenden Gesetzentwurf ergibt sich für das Land Nordrhein-Westfalen ein direkter Handlungsbedarf bei der Organisation der Glücksspielaufsicht über das stationäre Spielangebot, der Mindestabstandsregel bzw. dem Verbot der Mehrfachkonzessionen, bei der Zertifizierung von Spielhallen und bei der Evaluierung der Sozialkonzepte, bei den Regelungen für

kleine Lotterien, und bei der Förderung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung und Suchtprävention.

Handlungsbedarf des Landes Nordrhein-Westfalen

- Verbesserung der Aufsicht
- Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen
- Zertifizierung und Kontrolle der Spielhallen
- Evaluierung der Spielerschutzmaßnahmen der Anbieter
- Regulierung der Soziallotterien
- Förderung der Glücksspielforschung und -suchtprävention

Gemeinsamer Handlungsbedarf der Länder

- Stärkung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder
- Technische Richtlinien für Safe-Server und Algorithmen
- Wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte
- Gemeinsame Richtlinien für Werbung

Handlungsbedarf des Bundes

- Änderung des Rennwett- und Lotteriewettgesetzes, um einen Steuertatbestand für illegale Glücksspielangebote im Internet zu schaffen.
- Änderung des Strafgesetzbuches, um auch strafrechtlich gegen illegale Online-Anbieter vorgehen zu können.
- Langfristig eine Anpassung des Bauplanungsrechts.

Handlungsbedarf des Landes Nordrhein-Westfalen

- Verbesserung der Aufsicht
- Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen
- Zertifizierung und Kontrolle der Spielhallen
- Evaluierung der Spielerschutzmaßnahmen der Anbieter
- Regulierung der Soziallotterien
- Förderung der Glücksspielforschung und -suchtprävention

Verbesserung der Aufsicht

Mit der geplanten Einrichtung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) wird eine Konzentration des Vollzugs für das Internet-Glücksspiel in einer einzigen Behörde verwirklicht. Die Kontrolle und Überwachung des stationären Spiels verbleibt jedoch weiterhin bei den einzelnen Ländern. Erlaubniserteilung und Vollzug bei den Lottoannahmestellen, Sportvermittlungsstellen (Sportwettannahmestellen und –büros), Spielhallen und Gaststätten mit Geldspielgeräten unterliegt weiterhin der Verantwortung des Landes Nordrhein-Westfalen. Auch die Zulassung von landesweiten Soziallotterien und kleinen Lotterien liegt in der Verantwortung des Landes.

Die Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen ist dreistufig organisiert. Diese drei Stufen sind die obersten Landesbehörden wie die Ministerien und Landesämter, die Behörden auf mittlerer Verwaltungsebene, d.h. die fünf Bezirksregierungen (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster), und die Behörden der unteren Verwaltungsebene.

Von dem Ministerium des Inneren im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW und dem Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Soziales wurden „Ausführungsbestimmungen für die Schulungen des Personals von Spielhallen“ sowie „Mindestanforderungen an Sozialkonzepte für Spielhallen“ erarbeitet.

Auch die Auslegungshinweise zum Umgang mit Anträgen auf Erteilung einer Erlaubnis nach dem Ende der Übergangsfrist für Spielhallen, eine Checkliste für Ordnungsämter zur organisatorischen und inhaltlichen Mindestanforderungen an Sozialkonzepte und die Allgemeine Erlaubnis für Kleine Lotterien und Ausspielungen stammen von dem Ministerium des Inneren.

Die Kommunalverwaltung gliedert sich in 53 Kreise (22 kreisfreie Städte, 31 Landkreise) und 396 Städte bzw. Gemeindeverbände.

Die kommunalen Ordnungsämter der 396 Städte bzw. Verbandsgemeindeverwaltungen sind für die Umsetzung der Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen, Genehmigung der Veranstaltung einer kleinen Lotterie im Rahmen der allgemeinen Erlaubnis, die Kontrolle der Sportwettgeschäfte und des Automatenspiels in Spielhallen und Gaststätten zuständig.

Um einen unzulässigen Automaten oder ein unzulässiges Sportwettangebot zu erkennen, ist eine vertiefte Kenntnis notwendig, die von einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter in einem Ordnungsamt nicht erwartet werden kann. Auch dürfte den Mitarbeitern nicht die gesetzlichen Vorgaben im Detail bekannt sein.

Da von einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter in einem Ordnungsamt nicht erwartet werden kann, dass diese bzw. dieser ein Experte in Bezug auf Sportwetten und das Automatenenspiel ist, werden die Sportwettgeschäfte und Spielhallen nur unzureichend kontrolliert. Wenn Spielhallen kontrolliert werden, findet dies sehr selten und dann in einer konzertierten Aktion von Ordnungsamt, der Polizei, dem Zoll, der Finanzverwaltung, der Steuerfahndung, der Bundespolizei und der Bezirksregierung statt. Selbst dann wird nicht auf die Einhaltung der glücksspielrechtlichen Vorgaben, wie der Angabe der Auszahlungsquote, geachtet.

Hier wäre zu überlegen, ob eine Kontrolle des stationären Spielangebots nicht dadurch verbessert werden kann, dass eine ständige Einheit geschaffen wird, die auf Anforderung und im Auftrag der Ordnungsämter für die Kontrolle und Überwachung des stationären Spielangebots zuständig ist.

Mindestabstandsregel und Verbot der Mehrfachkonzessionen

Die Mindestabstandsregel und das Verbot der Mehrfachkonzessionen wurden mit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 eingeführt. Dieser Artikel ist unverändert im Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (GlüStV 2021) zu finden, nur die Überschrift wurde um das Verbot von Mehrfachkonzessionen ergänzt.

Laut der Begründung des Glücksspielstaatsvertrag 2012 dienen die Mindestabstandsregel und das Verbundverbot dem Verbot der Mehrfachkonzessionen. Die Entstehung spielbankenähnlicher Großspielhallen soll damit verhindert werden. Die nach der Spielverordnung geltende Begrenzung auf 12 Geräte pro Spielhalle soll damit umgesetzt werden.

In der Begründung zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 werden zwei Gründe angeführt: Erstens die Reduktion der Verfügbarkeit von Geldgewinnspielgeräten innerhalb der Bevölkerung und zweitens die Möglichkeit der Abkühlung des Spielers nach Verlassen der Spielhalle vor Besuch einer weiteren Spielhalle (um eine Spielunterbrechung zu erreichen).

Was ist von diesen Begründungen zu halten?

Bei einer Reduktion der Verfügbarkeit ist aus suchtpreventiver Sicht zwischen der räumlichen Verfügbarkeit, d.h. der Zugriffsnähe, und der sozialen Verfügbarkeit zu unterscheiden. Eine Reduktion der räumlichen Verfügbarkeit hat nur dann möglicherweise eine suchtpreventive Wirkung, wenn die Zugriffsnähe reduziert wird. Eine Reduktion der sozialen Verfügbarkeit kann zum Beispiel durch Werbeverbote erreicht werden. Unter Suchtforschern besteht Einigkeit, dass

eine Reduktion der sozialen Verfügbarkeit sehr viel besser wirkt, als eine Reduktion der räumlichen Verfügbarkeit. Es gibt Werbeverbote für Tabak und Alkohol, aber keine Mindestabstandsregel zwischen Geschäften, die Alkohol oder Tabakprodukte anbieten. Empirische Untersuchungen zeigen, dass von allen suchtpreventiven Maßnahmen Werbebeschränkungen am wirksamsten sind.

Wie in dem Abschnitt zu dem Handlungsbedarf des Bundes bereits ausgeführt, war das Ziel der Einführung der Mindestabstandsregel und des Verbots der Mehrfachkonzessionen nicht die Suchtprevention. Wenn es dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 wirklich um die Prävention der Glücksspielsucht gegangen wäre, wären zusätzliche Werbebeschränkungen sinnvoll gewesen und nicht eine weitgehende Liberalisierung der Werbung.

Wie unten bei dem baurechtlichen Handlungsbedarf des Bundes ausgeführt, wurde die Mindestabstandsregel mit einem bauplanungsrechtlichen Ziel eingeführt. Es ging darum, die Anzahl der Spielhallen zu reduzieren, da diese im Stadtbild überhandgenommen hatten. Eine Mindestabstandsregel führt im Ergebnis nur zu einer besseren Verteilung der Spielhallen über den Raum und damit zu einer geringeren durchschnittlichen Zugriffsnähe. Ein Ergebnis, welches nicht im Sinn der Suchtprevention ist. Das Verbot der Mehrfachkonzessionen führt im Ergebnis zu einer Struktur mit vielen kleinen Spielhallen und der Aufstellung von Automaten in der Gastronomie. Aus suchtpreventiver Sicht sind professionell geführte Mehrfachspielhallen mit Suchtbeauftragten den kleinen Spielhalle, bei denen der Inhaber für die Suchtprevention zuständig ist, vorzuziehen.

Etwa 80 Prozent der Besucher einer Spielhalle sind Raucher. Der Mindestabstand zu einer anderen Spielhalle kann so sehr gut genutzt werden, um vor dem Besuch der nächsten Spielhalle eine Zigarette zu rauchen. In der Regel wechseln Spielhallenbesucher jedoch nicht von einer Spielhalle zur nächsten. Auch von daher gibt es aus Sicht der Suchtprevention kein valides Argument für einen Mindestabstand, um eine Spielunterbrechung zu erreichen.

Bei einer Recherche der wissenschaftlichen Literatur zu dem Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und einem pathologischen Spielverhalten zeigt sich, dass in keiner einzigen Untersuchung ein Mindestabstand zwischen Spielstätten gefordert oder untersucht wird. Dies ist gut nachzuvollziehen, da, wie oben bereits ausgeführt, die Mindestabstandsregel und das Verbot der Mehrfachkonzessionen nicht mit dem Ziel der Suchtprevention eingeführt wurden, sondern um Ziele der Bauplanung zu erfüllen, die mit dem Baurecht nicht erreicht werden konnten. Die Suchtprevention diente dann jedoch der Legitimierung.

Hingegen ist der Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Status einer Region und der Verfügbarkeit von Geldspielgeräten in dieser Region in der wissenschaftlichen Literatur vielfältig nachgewiesen. Die Verfügbarkeit von Geldspielgeräten ist in sozioökonomisch benachteiligten Regionen besonders hoch. So steigt beispielsweise in Baden-Württemberg mit jeder zusätzlichen

arbeitslosen Person in einer Gemeinde die Menge der Geldspielgeräte um 0,14 pro 1000 Personen.

Aus suchtpreventiver Sicht wäre es sinnvoll, die Ansiedlung von Spielhallen und Sportwettgeschäften in den sozio-ökonomisch benachteiligten Regionen zu begrenzen. Doch dies ist eine Aufgabe der Bauplanung. Die Idee von den sozio-ökonomisch benachteiligten Gebieten hat in dem Baurecht seine Entsprechung als „trading down effect“. Hiermit könnte die Ansiedlung in diesen Gebieten baurechtlich untersagt werden. Gegebenenfalls wären Änderungen beim Baurecht hilfreich. Hierfür wäre der Bund verantwortlich. Bei dem Handlungsbedarf des Bundes wird unten ausführlicher darauf eingegangen.

Bei den Wettvermittlungsstellen wird aus baurechtlicher Sicht zwischen den Wettbüros und den Wettannahmestellen unterschieden. Wettbüros laden zum Verweilen ein und sind wie Spielhallen zu den Vergnügungsstätten zu rechnen. Wettannahmestellen fallen im Gegensatz zu Wettbüros aus baurechtlicher Sicht jedoch nicht unter die Vergnügungsstätten. Diese werden aus baurechtlicher Sicht als Ladengeschäfte eingeordnet und damit als Gewerbebetriebe betrachtet. Dies gilt auch für Lottoannahmestellen.

Die vorliegenden Landesausführungsgesetze zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021, wie auch der Entwurf aus Nordrhein-Westfalen, machen keine Unterscheidung bei den Wettvermittlungsstellen zwischen Wettannahmestellen und Wettbüros wie das Baurecht, sondern unterscheiden bei den Wettvermittlungsstellen zwischen Wettvermittlungsstellen im Haupterwerb und im Nebenerwerb. Auch hier fehlt wieder eine Abstimmung zwischen der Gesetzgebung des Bundes und der Gesetzgebung der Länder.

Die einzelnen Bundesländer haben in ihren jeweiligen Landesgesetzen in Bezug auf den Mindestabstand ganz unterschiedliche Regelungen vorgesehen. Die zulässige Entfernung, der Mindestabstand zwischen Spielhallen oder Sportwettgeschäften, schwankt in den Landesglücksspielgesetzen zwischen 100 und 500 Metern.

Noch verwirrender wird es, wenn es um den Abstand zu Kinder- und Jugendeinrichtungen bzw. Suchthilfeeinrichtungen und anderen sozialen Einrichtungen geht. In den Landesglücksspielgesetzen gibt es über den Abstand zu Kinder- und Jugendeinrichtungen Vorgaben, die von keinen Vorgaben über „keine räumliche Nähe“ bis zu 500 Metern reichen.

Bei der Definition der Kinder- und Jugendeinrichtungen gibt es Unterschiede zwischen den Bundesländern. Manchmal werden Grundschulen ausgenommen, manchmal nicht. Manchmal werden auch Suchtberatungsstellen und ähnliche soziale Einrichtung einbezogen, manchmal nicht. Manchmal werden Sportwettgeschäfte auch berücksichtigt, in der Regel aber nicht.

In dem Gesetzentwurf der Landesregierung ist vorgesehen, dass, wie schon in dem geltenden Ausführungsgesetz, der Mindestabstand zwischen Spielhallen von 350 Metern zu einer anderen Spielhalle nicht unterschritten werden soll. Unter bestimmten Voraussetzungen findet ein geringerer Mindestabstand von 100 Metern Anwendung, wenn sowohl die Antragsspielhalle als auch die Nachbarspielhallen, die sich innerhalb des Mindestabstands von 350 Metern befinden, diese Voraussetzungen erfüllen. Auf diese Voraussetzungen wird in dem nächsten Abschnitt eingegangen werden.

In Bezug auf Wettvermittlungsstellen wird der Abstand untereinander von bisher 350 Metern auf 100 Meter reduziert. Es bleibt aber bei einem regelmäßigen Mindestabstand von 350 Metern zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder und Jugendhilfe.

Jeder Mindestabstand zwischen Spielhallen bzw. Wettvermittlungsstellen ist erst einmal willkürlich, seien es 100 Meter oder 500 Meter. Nach eigenen Berechnungen für Baden-Württemberg bedeuten 100 Meter etwa doppelt so viele Spielhallen, wie bei einem Mindestabstand von 500 Metern. Doch dies jedoch hängt sehr von der gegebenen Struktur der Spielhallen bzw. Sportwettvermittlungsstellen ab.¹ Dem Gutachter liegen für Nordrhein-Westfalen keine entsprechenden Untersuchungen vor.

Die Höhe des Mindestabstands bestimmt aus Sicht des Baurechts die Anzahl der Spielhallen bzw. Wettvermittlungsstellen, die verbleiben. Aus suchtpreventiver Sicht lässt sich zu der optimalen Höhe des Mindestabstands nichts sagen. An Hand von Simulationen könnte die Auswirkung von unterschiedlichen Mindestabständen auf die Anzahl der Spielhallen (und damit der Beschäftigten und Steuereinnahmen) genauer untersucht werden. Solche Untersuchungen, die für eine gute politische Entscheidung hilfreich wären, liegen jedoch nicht vor.

Es ist damit eine rein politische Entscheidung, in welcher Höhe der Mindestabstand zwischen Spielhallen bzw. Wettvermittlungsstellen festgelegt wird. Eine suchtwissenschaftliche Begründung gibt es nicht.

Auch ein Mindestabstand zu öffentlichen Schulen und zu Kinder- und Jugendeinrichtungen lässt sich suchtwissenschaftlich nicht begründen. Kindern und Jugendlichen ist der Zutritt zu Spielhallen und Sportwettgeschäften untersagt. Wenn dieses Verbot auch tatsächlich umgesetzt wird, gibt es eigentlich kein Argument für einen solchen Mindestabstand zu Kinder- und Jugendeinrichtungen.

¹ Becker, T. und K. Heinze: Auswirkungen geplanter Abstandsregelungen und Regelungen zu Konzessionsgrößen auf Spielhallen am Beispiel ausgewählter Kommunen in Baden-Württemberg, Hohenheimer Diskussionsbeiträge zur Glücksspielforschung Nr. 3 (2015); oder auch Becker, T., K. Heinze und X. Li: Auswirkungen geplanter Abstandsregelungen und Regelungen zu Konzessionsgrößen auf Spielhallen am Beispiel Baden-Württembergs, Hohenheimer Diskussionsbeiträge zur Glücksspielforschung Nr. 4 (2016).

Es wäre darauf zu achten, dass Spielhallen oder Sportwettgeschäfte sich nicht gerade auf einem Pausenhof oder –platz ansiedeln. Aber dies zu regeln, sollte der Bauplanung überlassen werden.

Oft wird als Begründung angeführt, dass die Sichtbarkeit für Kinder- und Jugendliche reduziert wird. Eine Spielhalle oder ein Sportwettgeschäft sollen Kinder und Jugendliche nicht sehen, aber in dem Fernsehen und im Internet werden Kinder und Jugendliche durch Werbung für Glücksspiele angesprochen. Wenn in dem Glücksspielstaatsvertrag die Suchtprävention wirklich das Ziel gewesen wäre, wäre die Werbung und damit die soziale Verfügbarkeit eingeschränkt worden.

Die am 22. Mai 2019 bestehenden Wettvermittlungsstellen mit bestandskräftiger Baugenehmigung sind übergangsweise bis zum 30 Juni 2022 von der Mindestabstandsregel ausgenommen. Damit bekommen diejenigen Anbieter einen Wettbewerbsvorteil, die sich in der Vergangenheit nicht an die Gesetze gehalten haben. Die Anbieter, die erst jetzt legal auf den Markt kommen, müssen die Mindestabstände zu den ursprünglich illegalen Sportwettgeschäften einhalten. Die Botschaft der Politik lautet: „Wer sich an die Gesetze hält, hat das Nachsehen, wer dies nicht tut, wird belohnt.“ Eine Botschaft, die das Vertrauen der Bürger in den Staat weiter untergräbt.

Bis zu drei Spielhallen im Verbund als Mehrfachspielhalle können trotz des Verbots der Mehrfachkonzessionen weiterhin erlaubt bleiben, wenn diese seit 1. Januar 2020 bestanden haben und bestimmte Kriterien erfüllen. Wie bei dem Handlungsbedarf des Bundes ausgeführt, wäre aus suchtpreventiver Sicht eine Mehrfachspielhallen derselben Anzahl von Einfachspielhallen vorzuziehen. Wie unten ausgeführt, sollten Spielhallen gerade nicht in den Kerngebieten angesiedelt werden, sondern eher in Gewerbegebieten. Vor diesem Hintergrund ist die Aufhebung dieses Verbots der Mehrfachkonzessionen für bis zu drei Spielhallen zu begrüßen.

Zertifizierung und Kontrolle der Spielhallen

Damit eine Verbundspielhalle bis zum 31. Dezember 2028 erlaubt wird, sind die folgenden Voraussetzungen zu erfüllen: Sachkundenachweis des Betreiber, geschultes Personal und Zertifizierung der Spielhallen.

Für die Personalschulungen liegen ausführliche Musterschulungskonzepte des Ministeriums des Innern vor. In diesen Konzepten wird die Suchtprävention umfassend berücksichtigt.

An die Zertifizierung werden einige Anforderungen bereits in dem Gesetzentwurf gestellt. Zertifizierungen, die vor dem 1. Juli 2021 erteilt worden sind, entsprechen nicht den Anforderungen.

Prüforganisationen sind zur Zertifizierung berechtigt, wenn sie unabhängig von Spielhallenbetreibern, Automatenaufstellern und deren Interessensverbände sind. Es wird in dem Gesetzentwurf ausführlich dargelegt, wann eine Prüforganisation als unabhängig zu betrachten ist. Damit werden einige der Vorgaben der DIN ISO/IEC 17065 ergänzt bzw. wiederholt. Es wird in

dem Gesetzesentwurf gefordert, dass die Prüforganisation bei der nationalen Akkreditierungsstelle gemäß der DIN ISO/IEC 17065 akkreditiert ist.

Diese Norm stellt neben den Vorgaben für die Unabhängigkeit einer Prüforganisation auch Anforderungen an die Struktur, die Ressourcen und Prozesse einer akkreditierten Prüforganisation. In der Norm werden auch Anforderungen an das Akkreditierungsverfahren selbst gestellt. Diese sind sehr generell und betreffen die Akkreditierung aller denkbaren Produkte, Prozesse und Dienstleistungen.

Der Spieler- und generell Verbraucherschutz findet in dieser Norm keine Berücksichtigung. Die bisherigen Erfahrungen mit Zertifizierungen machen keine großen Hoffnungen, dass der Spielerschutz bei der Zertifizierung ausreichend berücksichtigt wird. Es ist hier eine Kontrolle durch die Aufsicht notwendig.

Es wäre von einer Zertifizierung zu verlangen, dass die Prüforganisation zumindest die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben überprüft. Dies ist jedoch ganz offensichtlich nicht der Fall.

Nach Artikel 7 des geltenden Glücksspielstaatsvertrags haben die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen den Spielern vor der Spielteilnahme die spielrelevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Es werden dann in Betracht kommende Informationen genannt. Hierzu gehört auch der Prozentsatz der Auszahlungen für Gewinne vom Einsatz (Auszahlungsquote). Auch in zertifizierten Spielhallen sucht der Spieler diese Angaben vergeblich, obwohl ein Spielhallenbetreiber die Auszahlungsquote seiner Automaten sehr gut kennt.

Die Differenz zwischen 100 und der Auszahlungsquote in Prozent entspricht dem Preis, den ein Spieler für ein Spiel zu zahlen hat. Dies ist der Verlust für den Spieler bei einem einzelnen Spiel im Durchschnitt über eine sehr große Anzahl von Spielen.

Anbieter haben in der Regel ein Interesse an einer Preisintransparenz. Wenn Preise für die Nachfrager transparent sind, kommt es zu einem Preiswettbewerb zwischen den Anbietern. Dies bedeutet, dass die Anbieter kaum Gewinne machen können. Je intransparenter der Preis, desto besser die Gewinnmöglichkeiten für einen Anbieter. Daher besteht kein Interesse auf der Seite der Anbieter, der Spielhallenbetreiber, die Auszahlungsquote anzugeben.

Da es etabliertes Wissen ist, dass Anbieter kein Interesse an einer Preistransparenz haben, gibt es bei anderen Produkten und Dienstleistungen eine gesetzliche Pflicht zur Preisangabe. Mit der Verpflichtung zur Angabe der Auszahlungsquote fordert der Glücksspielstaatsvertrag 2012 auch bei dem Automatenpiel eine angemessene Verbraucherinformation. Es ist schon erstaunlich, dass die Glücksspielaufsicht dies nicht einfordert. Aber da die Ordnungsämter hierfür zuständig wären, wird es verständlich, warum dies der Fall ist.

Gesetzliche Vorgaben für Spielhallenbetreiber wären auch wirklich durchzusetzen. Auch akkreditierte Spielhallen erfüllen nicht die gesetzlichen Verpflichtungen. Die Ordnungsbehörden wären für die Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben für Spielhallen verantwortlich. Diese sind nicht mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet, um die Zertifizierung einer Spielhalle bewerten zu können.

Es gibt einige Möglichkeiten, um die gesetzlichen Vorgaben bei Spielhallen und Gaststätten durchzusetzen. Wie bereits erläutert, könnte eine landesweite Sondereinheit für den Vollzug in den Gemeinden zuständig. Auch andere Möglichkeiten wären denkbar.

Auf jeden Fall sollten die Voraussetzungen für einen wirksamen Vollzug geschaffen werden. Die Ordnungsämter werden die zusätzlichen Aufgaben nicht ohne zusätzliche Ressourcen ausfüllen können.

In dem Entwurf zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags ist in Artikel 16a Nr. 3 ausdrücklich festgelegt, dass die Zertifizierung nur erteilt werden darf, wenn die Anforderungen dieses Gesetzes und der Spielverordnung eingehalten werden. Dies gilt es von den entsprechenden Aufsichtsbehörden zu kontrollieren. Dies wären eigentlich die Ordnungsämter. Doch diese sind bereits mit den bisherigen Aufgaben überfordert.

Wie oben ausgeführt, wird daher vorgeschlagen, eine Aufsichtsbehörde zu schaffen, die im ganzen Land Spielhallen (und Sportwettgeschäfte) kontrolliert. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Rheinland-Pfalz könnte dabei als Beispiel dienen.

Evaluierung der Spielerschutzmaßnahmen der Anbieter

Der Glücksspielstaatsvertrag schreibt vor, dass bei einem Angebot im Internet das Sozialkonzept wissenschaftlich evaluiert werden muss. Dies gilt nur für das Internetangebot, nicht für Spielhallen und Sportwettgeschäften. Aber die Angebote in den Spielhallen haben immer noch das höchste Suchtgefährdungspotential. Es wäre die Aufgabe des Landes, dafür zu sorgen, dass sich die Suchtprävention in dem stationären Spiel verbessert. Dies kann durch eine Stärkung der Aufsicht und Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben erreicht werden. Aber es könnten auch die Anforderungen an die Zertifizierung genauer spezifiziert und ergänzt werden.

Die Umsetzung der Sozialkonzepte in Spielhallen ist sehr mangelhaft. So sollten Spieler, die ein problematisches Spielverhalten zeigen, angesprochen werden. In einer Untersuchung von Fiedler et. Al. zu der Wirksamkeit von Sozialkonzepten zeigt sich, dass von den Personen mit möglichen Spielproblemen, die von dem Personal erkannt werden, dreieinhalb Mal so viele ermutigt werden, weiterzuspielen, anstatt aufzuhören oder das Spielverhalten zumindest einzuschränken.

Eigentlich wäre es angebracht, wie es bei einer Zertifizierung eines Qualitätsmanagementsystem üblich ist, im Rahmen des Sozialkonzeptes vorzusehen, dass die Reaktion des Personals auf ein

pathologisches Spielverhalten stichprobenartig überprüft wird. Aber von einem Sozialkonzept, welches von Verbänden an die Spielhallenbetreiber verteilt wird und in welches praktisch nur noch Namen und Adressen des Antragsstellers einzusetzen sind, ist dies natürlich nicht zu erwarten.

Die gesetzlichen und freiwilligen Spielerschutzmaßnahmen der stationären Anbieter sollten wissenschaftlich überprüft und evaluiert werden. In das Landesglücksspielgesetz Nordrhein-Westfalen sollte eine solche gesetzliche Verpflichtung aufgenommen werden. Weiterhin wäre darauf zu achten, dass zumindest in einer zertifizierten Spielhalle die gesetzlichen Anforderungen zur Information und Aufklärung (auch über die Auszahlungsquote) befolgt werden.

Regulierung der Soziallotterien

Die geschichtlichen Ursprünge von Lotterien sind eng mit dem Gemeinwohl verbunden, z.B. dem Wiederaufbau von abgebrannten Kirchen. Bereits in dem Lotteriestaatsvertrag von 2004 wird zwischen den staatlichen Lotterien, den Soziallotterien und den so genannten Vereins- oder Kleinen Lotterien unterschieden.

Soziallotterien können von gemeinnützigen Institutionen, wie der Aktion Mensch (gemeinnütziger Verein) oder der Fernsehlotterie (Stiftung Deutsches Hilfswerk) angeboten werden. Hier steht der gute Zweck im Vordergrund. Zunehmend werden Soziallotterien von gewinnorientierten Lotterien, wie die Postcode Lotterie der Novamedia B.V., angeboten. Dabei ist die gemeinnützige Verwendung des gesetzlich vorgeschriebenen Anteils von 30 Prozent nur Beiwerk.

In dem Antrag auf Erlaubnis einer Lotterie mit geringem Gefährdungspotential des Ministeriums des Innern ist eine zwingende Voraussetzung die steuerliche Anerkennung der Gemeinnützigkeit nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 Körperschaftsteuergesetz. Dies entspricht dem Gedanken von Soziallotterien. Weiterhin sind die Durchführung durch Dritte und eine Ausspielung im Internet möglich. Es ist auch eine Befreiung von der Sozialkonzeptpflicht möglich. Dies ist, angesichts der bei diesen Lotterien nicht vorhandenen Suchtgefährdung, auch angemessen. Ein Notar ist anzugeben, vermutlich zur Kontrolle der Ziehung. Hier könnte auch ersatzweise ein anderes Verfahren einer manipulationssicheren Ziehung vorgesehen werden.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern sind die landesweiten Soziallotterien in Nordrhein-Westfalen beispielhaft durch die Vorgaben des Ministers für Inneres geregelt. Das Differenzierungsgebot wird berücksichtigt.

Bei den so genannten Vereinslotterien oder Kleinen Lotterien darf der Umsatz nicht über 40 0000 Euro liegen, der Reinertrag und die Gewinnsumme muss, so der Glücksspielstaatsvertrag 2021, jeweils zumindest 25 Prozent betragen und der Reinertrag muss ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwendet werden. Lose für diese Kleinen Lotterie werden traditionell auf Vereinsfesten oder ähnlichen Veranstaltungen verkauft.

Die Kleinen Lotterien sind den zuständigen Ordnungsbehörden anzuzeigen. Seit 01. April 2005 ist eine Allgemeine Erlaubnis für kleine Lotterien und Ausspielungen des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen in Kraft getreten, die verschiedenen Institutionen und Organisationen ohne einen besonderen Bescheid erlaubt, Ausspielungen durchzuführen. Voraussetzung ist, dass sich die kleine Lotterie oder Ausspielung nicht über das Gebiet einer Gemeinde hinaus erstreckt. Der Losverkauf darf die Dauer von drei Monaten innerhalb eines Jahres nicht überschreiten. Das Spielkapital darf den Wert von 40.000 Euro nicht übersteigen. Der Spielplan muss, in Abweichung von dem Glücksspielstaatsvertrag, einen Reinertrag und eine Gewinnsumme von jeweils mindestens einem Drittel der Entgelte (Gesamtpreis der Lose) vorsehen.

Diese Allgemeine Genehmigung für Vereinslotterien vom 28.12.2017 sollte aktualisiert und um die Möglichkeit des Angebots von Losen im Internet erweitert werden. Eine Begrenzung auf das Gebiet einer kreisfreien Stadt oder eines Kreises macht wenig Sinn bei einem Losverkauf im Internet. Auch macht es wenig Sinn, dass eine Vereinslotterie, bei der die Lose im Internet gekauft werden können, den örtlichen Ordnungsbehörden anzuzeigen ist.

Sehr zu begrüßen ist die Anpassung des § 15 Absatz 5, die es den zuständigen Behörden ermöglicht, auch bei den kleinen Lotterien von den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags abzuweichen. So wird in den Begründungen dargelegt, dass damit kleine Lotterien sich über das Gebiet einer Gemeinde erstrecken können und ein Vertrieb über das Internet oder der Versand der Lose per Email ohne vorherige umfassende Identifizierung und Authentifizierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erlaubt werden kann.

Die Veranstaltung und Vermittlung von kleinen Lotterien im Internet sollte unter den folgenden Bedingungen allgemein erlaubt werden:

1. die Veranstaltung beschränkt sich auf das Gebiet von Nordrhein-Westfalen (zu überprüfen an Hand der Adresse),
2. der Losverkauf darf die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten,
3. die Summe der für den Erwerb aller Lose zu entrichtenden Entgelte dürfen den Betrag von 40 000 Euro nicht übersteigen,
4. der Reinertrag wird ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt und
5. der Reinertrag und die Gewinnsumme betragen jeweils mindestens 30 Prozent der Entgelte,
6. Jugendliche sind von der Spielteilnahme ausgeschlossen (Gewinne dürfen nur nach Vorlage des Personalausweises oder vergleichbarer Dokumente z.B. per Video ausgezahlt werden).

Unter diesen Bedingungen wird auch der Jugendschutz sichergestellt. Diese Bedingungen für allgemein erlaubte kleine Lotterien im Internet könnten bereits in das Glücksspielgesetz von Nordrhein-Westfalen aufgenommen werden oder die Allgemeine Erlaubnis für die Veranstaltung

öffentlicher Lotterien und Ausspielungen wäre dementsprechend zu überarbeiten. Es sollte auch die Durchführung von Vereinslotterien durch Dritte möglich sein.

Bisher ist jede Gemeinde für die Genehmigung bzw. Anzeige einer Kleinen Lotterie zuständig. Ein Ordnungsamt wäre damit derzeit überfordert, die Veranstaltung von Vereinslotterien im Internet zu genehmigen.

Förderung der Glücksspielforschung und -suchtprävention

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 2021, wie schon 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.

In der praktischen Umsetzung (in der Mehrzahl der Bundesländer) hat die Förderung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung bisher wenig oder gar keine Bedeutung gehabt.

Auch in Artikel 9 in dem vorliegenden Entwurf wird die Förderung der Glücksspielforschung versprochen: „Das Land finanziert Projekte zur Erforschung der Glücksspielsucht.“ Nicht nur die Suchtprävention, sondern auch die Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention sind Ziele der Glücksspielregulierung. Dementsprechend sollte Artikel 9 folgendermaßen gefasst werden: „Das Land unterstützt die Glücksspielforschung. Hierfür verwendet das Land Nordrhein-Westfalen ein halbes (0,5) Prozent der Haushaltseinnahmen, die es durch Glücksspiel erhält.“

Eine Stärkung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung könnte mit zu einer evidenzbasierten, vernünftigen und durchdachten Regulierung beizutragen. Eine grundlegende und dauerhafte Erforschung des Phänomens Glücksspiel kann nur erfolgen, wenn eine feste monetäre Unterstützung, etwa 0,5 – 1 % der Einnahmen aus Steuern und Abgaben, festgelegt werden. Diese Mittel sollten zu gleichen Teilen in die Grundfinanzierung bestehender wissenschaftlicher Einrichtungen im Bereich der Glücksspielforschung und projektorientiert vergeben werden. Die Entscheidung über die projektorientierte Vergabe von Mitteln könnte durch die Wissenschaftsministerien der Länder erfolgen.

Entsprechende feste monetäre Quoten wären ebenfalls für Prävention und das Suchhilfesystem vorzusehen. So wird von der Seite des Hilfesystems vorgeschlagen, dass jeder Anbieter denselben Betrag, den er für Werbung investiert, auch an die Suchhilfe entrichten sollte. Mir erscheint eine Kopplung an die Einnahmen des Landes sinnvoller.

Es ist sehr zu begrüßen, dass in dem vorliegenden Entwurf die Anbieter verpflichtet werden, Daten vorzuhalten und auf Verlangen der Glücksspielaufsichtsbehörde in anonymisierter Form für Zwecke der Glücksspielforschung zur Verfügung zu stellen. Dies gilt, soweit ersichtlich, jedoch nicht für Spielhallen und Gaststätten.

Für die weitere Entwicklung der Regulierung im Bereich Glücksspiel wäre ein evidenzbasierter und lernender Ansatz sinnvoll. Dazu gehören auch die Förderung der Glücksspielforschung und die Möglichkeit, Daten auszuwerten.

Gemeinsamer Handlungsbedarf der Länder

- Stärkung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder
- Technische Richtlinien für Safe-Server und Algorithmen
- Wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte
- Gemeinsame Richtlinien für Werbung

Stärkung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder

Mit der geplanten Etablierung einer Gemeinsamen Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder (GGL) sind zumindest einige institutionelle Voraussetzungen für eine erfolgreiche Glücksspielregulierung geschaffen. Diese Behörde hat nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 (Artikel 27 e) die folgenden Aufgaben:

Die Anstalt wird als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote insbesondere im Internet tätig.

Die Anstalt beobachtet daneben die Entwicklungen des Glücksspielmarktes und der Forschungen im Zusammenhang mit Glücksspielen.

Die Anstalt soll die wissenschaftliche Forschung im Zusammenhang mit Glücksspielen fördern. Die Anstalt kann hierzu Studien und Gutachten in Auftrag geben.

Die Anstalt unterstützt die Länder bei der Zusammenarbeit ihrer Glücksspielaufsichtsbehörden und bei der Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder mit jenen anderer Staaten.

Damit scheint auf den ersten Blick das Aufgabenspektrum der GGL nicht sehr umfangreich. Doch dies ändert sich bei einer genaueren Betrachtung. Die Aufgaben der GGL sollten zumindest folgende Bereiche abdecken:

- Erlaubniserteilung für die Veranstaltung, den Vertrieb und die Werbung von Internet-Glücksspiel
- laufende Überwachung und Kontrolle der Anbieter auch mit bzw. der informationstechnischen Infrastruktur (Zertifizierung, Safe-Server etc.),
- Erlass von Richtlinien für die technische Umsetzung der Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags in Spieleigenschaften bzw. Spielmechanik
- Erlass einer Werberichtlinie,
- Konzeption von geeignete Maßnahmen (Rechtsverordnungen) bei neuen Produkt- und technischen Entwicklungen (Einsatz Künstlicher Intelligenz, Blockchain-Technologie, etc.)
- Weiterentwicklung der Glücksspielgesetzgebung (Berücksichtigung der Konvergenz von Gaming und Gambling, z.B. Lootboxen)
- Zusammenarbeit mit Bundes- und Landesbehörden, insbesondere mit Finanz-, Steuer und Strafbehörden
- Zusammenarbeit mit anderen europäischen Glücksspielkommissionen, insbesondere den deutschsprachigen Ländern

- Vorgehen gegen illegale Angebote (Blockierung von Zahlungsströmen, DNS-Blocking) in Zusammenarbeit mit Landesmedienanstalten, Finanzdienstleistern, Internet-Service-Provider, App-Stores, Youtube etc.)
- Verbraucheraufklärung und Information (StopPage, White List, Entgegennahme von Verbraucherbeschwerden)
- Erfassung und Auswertung von Daten (auch der Anbieter) zu den Entwicklungen auf dem Glücksspielmarkt
- Analyse der gesetzlichen Maßnahmen zur Prävention und deren Erfolg und Evaluation der Regulierungsmaßnahmen generell
- Vorgaben für die Sozialkonzepte und insbesondere die zum Spielerschutz verwendeten Algorithmen
- Kontrolle der gesetzlich vorgeschriebenen wissenschaftlichen Evaluierung von Sozialkonzepten und deren Umsetzung.

Es wäre in der Behörde die Expertise in diesen Aufgabengebieten zu erwerben, bzw. die bereits im Glücksspielkollegium vorhandene Expertise auf diese Behörde zu übertragen und zu bündeln. Eine effiziente Glücksspielaufsicht erfordert eine interdisziplinäre Ausrichtung. Es gilt in der Behörde in Bezug auf das Glücksspiel eine juristische, ökonomische und suchtpsychologische Expertise aufzubauen. Weiterhin wäre sicherlich eine ganze Abteilung für IT-Dienstleistungen aufzubauen.

Aus den bisherigen Ausführungen mag deutlich geworden sein, dass es auch eine der Hauptaufgaben der GGL sein sollte, mit dem Bund zu einer in sich kohärenten Glücksspielregulierung beizutragen.

Bis zum Ende 2022 ist laut dem Glücksspielstaatsvertrag die Glücksspielaufsicht des Landes Hessen für die Führung der Spielersperrdatei zuständig. Kürzlich wurde von dem Innenminister des Landes Hessen bekannt gegeben, dass die Spielersperrdatei auch danach bei dem Land Hessen bleiben wird. Es hat einige Jahre gedauert, bis die Spielersperrdatei etabliert werden konnten. Es ist sicherlich zu begrüßen, dass hier etablierte Strukturen beibehalten werden, obwohl in dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 in Artikel 27f Absatz 4 eigentlich die GGL in Sachsen-Anhalt dafür vorgesehen war.

Die Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Sachsen-Anhalt soll als Sitzland der GGL für die Führung der Aktivitätsdatei und die Führung der Limitdatei zuständig sein. In den Übergangsbestimmungen ist bereits vorgesehen, dass jeder Anbieter eine unternehmensweite Selbstsperrung und eine unternehmensweite Limitierung des Einsatzes (zumindest) bis zum 31. Dezember 2022 vorzusehen hat. Von der Aktivitätsdatei wird hier bereits nicht mehr gesprochen.

Angesichts des erheblichen Aufwands für die Etablierung einer Limitdatei und einer Aktivitätsdatei und des vergleichsweise geringen Nutzens für den Spielerschutz sollte erst einmal gänzlich auf diese beiden zentralen Dateien verzichtet werden. Die GGL als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde

ist mit den damit verbundenen Aufgaben sicherlich in den ersten Jahren vollkommen ausgelastet. Schließlich gilt es eine Glücksspielkommission zu etablieren. Nach den Erfahrungen anderer Länder dauert es Jahre, bis eine solche Behörde (ohne Limit- und Aktivitätsdateien) überhaupt etabliert werden kann, siehe die Niederlande, und noch einmal Jahre, ehe eine solche Behörde mit anderen Aufsichtsbehörden, wie der von Dänemark oder von England auf Augenhöhe agieren kann.

Die Glücksspielaufsicht sollte sich prioritär auch um suchtpreventive Maßnahmen kümmern. Auch und gerade der Verbraucheraufklärung sollte dabei eine wichtige Rolle zukommen. Zwar gibt es hier einige Verpflichtungen der Anbieter zur Information und Aufklärung, aber deren Umsetzung wird nicht kontrolliert.²

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. Beispielsweise gibt es Online-Glücksspiel seit mehr als 20 Jahren, ohne dass es den Ländern gelungen wäre, hierfür eine angemessene und zukunfts offene Regelung zu schaffen. Die erste Reaktion im Glücksspielstaatsvertrag 2008 war ein vollständiges Verbot des Internetangebots. Dann sollte in dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 eine vorsichtige Öffnung als Experiment erfolgen. Beides hat nicht funktioniert. Neuere technische Entwicklungen stehen vor der Tür bzw. finden bereits statt, wie die Anwendung der Blockchain-Technologie und Methoden der Künstlichen Intelligenz, die Konvergenz von Gaming und Gambling oder das Affiliate- und Influencer-Marketing. So wird derzeit auf Youtube aktiv Werbung durch Verlinkung mit illegalen Angeboten betrieben.

Um diesen und anderen Entwicklungen, die jetzt noch nicht vorhersehbar sind, gerecht werden zu können, genügend 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.

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 können.³ Im Interesse einer weiteren Verbesserung und Stärkung der gemeinschaftlichen Wahrnehmung von

² Es ist nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 vorgehen, dass die Spieler über die Ausschüttungsquote von den Anbietern zu informieren sind. Dies erfolgt bisher nicht bei dem Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten und wird auch nicht von den Glücksspielaufsichtsbehörden eingefordert.

³ Vgl. hierzu und zu dem Folgenden Dittmann, A. (2020): Glücksspielregulierung durch Rechtsverordnungen der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder. In: ZfWG 2020, S. 302-308.

Regulierungs- und Vollzugsaufgaben im Glücksspielbereich wäre es ein folgerichtiger Schritt, die GGL im Wege der staatsvertraglichen Ermächtigung auch mit der Möglichkeit auszustatten, Rechtsverordnungen zu erlassen und damit materielles Recht zu setzen.

Die Vorteile einer Verordnungsermächtigung der GGL für die weitere Entwicklung einer gemeinsamen Glücksspielregulierung der Länder liegen auf der Hand. Daher sollte der Staatsvertrag eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte und begrenzte Verordnungsermächtigung zugunsten der GGL 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 GGL, bzw. den Verwaltungsrat, in dem die Länder hochrangig vertreten sind, 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 GGL modifizieren oder verdrängen zu können.

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 Befristungs- 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.

Neben der Konzentration der Vollzugsaufgaben bei der GGL wäre es sinnvoll, auch die gerichtliche Kontrolle von Entscheidungen der GGL erstinstanzlich bei einem Gericht zu zentralisieren, um bei Streitfragen möglichst rasch Rechtssicherheit zu erhalten. Von daher wäre es sinnvoll, die GGL 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 GGL ihren Sitz hat. Eine dazu erforderliche Änderung der VwGO könnte von den Ländern über den Bundesrat initiiert werden.

Technische Richtlinien für Safe-Server und Algorithmen

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 macht viele sehr unbestimmte Vorgaben.

So sind Sportwetten untersagt, die in erheblichem Maße anfällig für Manipulationen sind. Aber was bedeutet dies? Tennisspiele sind ganz eindeutig in erheblichem Maß für Manipulationen anfällig, da hier eine Person ausreicht um das Ergebnis zu manipulieren. Dürfen Tennisspiele nicht Teil des Wettprogramms sein? Sportwetten auf den Eintritt eines regelwidrigen Verhaltens oder vermeintlich regelwidrigen Verhaltens sind unzulässig. Aber ist die Wette auf das vorzeitige Auswechseln eines Spielers zulässig?

Bei der Vielzahl der Sport- und Wettarten dürfte es nicht einfach sein, eine Liste der Wetten, die zulässig sind, zu erstellen. Hier wären weitere Vorgaben der Glücksspielaufsicht notwendig.

Auch bei dem virtuellen Automatenspiel stellen sich viele Fragen in der konkreten Umsetzung. Gilt die Mindestdauer im Durchschnitt oder für jedes einzelne Spiel? Werden bei der Angabe des Höchstgewinns und der Gewinnwahrscheinlichkeiten Freispiele eingerechnet und wann ja, wie? Welche Anzahl von Spielwiederholungen bzw. welche Zeit sollte dabei unterstellt werden? Wo ist der Stop-Knopf anzubringen? Sind Suchthinweise und Hinweise zum Jugendschutz in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen ausreichend, sollen diese in einer Art Impressum erfolgen oder gleich auf der Startseite prominent angebracht sein? Wie soll der Zufallsgenerator überprüft werden. Ohne entsprechende technische Richtlinien, wie sie bei anderen Glücksspielkommissionen zu finden sind, ist eine einheitliche Umsetzung und Kontrolle nicht möglich.

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 führt für Veranstalter von Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet ein Safe-Server System zur Datensammlung ein. Auf diesem Safe-Server sollen sämtliche für die Durchführung der Glücksspielaufsicht erforderlichen Daten zutreffend erfasst, digital nichtveränderlich abgelegt sowie eine jederzeitige elektronische Kontrolle einschließlich unmittelbarem Zugriff durch die zuständige Aufsichtsbehörde ermöglicht werden. Hier kann auf die Erfahrungen von Schleswig-Holstein mit einem solchen System aufgebaut werden. Aber auch ein solches System gilt es weiterzuentwickeln und kontinuierlich zu verbessern,

Weiterhin wird bundesweit ein Spielersperrsystem eingerichtet. Die Sperre kann auf Antrag oder auch über eine Schaltfläche („Panik-Knopf“) ausgelöst werden, die deutlich erkennbar und auf der gleichen Internetseite vorgehalten werden muss, auf der auch die Spielteilnahme möglich ist. Wo ist diese Schaltfläche genau zu lokalisieren? Muss diese Schaltfläche nur bei der Anmeldung zur Spielteilnahme auftauchen oder auch bei jedem einzelnen Spiel? Findet bei einer kurzzeitigen Sperre eine Eintragung in die spielformenübergreifende Sperrdatei statt?

Nach Artikel 6i müssen die Veranstalter von Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet auf eigene Kosten ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von

Glücksspielsucht einsetzen. Dieses ist in dem Sozialkonzept nach Artikel 6 zu berücksichtigen. Nach Artikel 4 Absatz 5 Satz 4 ist ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept nach Artikel 6 zu entwickeln und umzusetzen, seine Wirksamkeit ist wissenschaftlich zu evaluieren.

Auch hier stellt sich die Frage, was bedeutet dies. Entscheidet der Anbieter selber, ob sein System auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht? Wie will die Glücksspielaufsicht dies überprüfen? Die Wirksamkeit soll dann wissenschaftlich evaluiert werden. Macht dies der Anbieter selber? Muss dieser zu diesem Zweck einen Wissenschaftler beauftragen? Wie findet hier eine Qualitätskontrolle statt?

Um ein auf Algorithmen basierendes System wissenschaftlich zu evaluieren wären folgende Fragen zu stellen:

- 1. Auf welchen Daten beruht das System, d.h. welche Variablen werden verwendet und warum?*
- 2. In welcher Form werden die Daten miteinander kombiniert, d.h. welche Methoden werden verwendet?*
- 3. Wie sieht der Maßnahmenkatalog bei Hinweisen auf ein problematisches Spielverhalten aus?*

Datengrundlage

Der Glücksspielstaatsvertrag macht erste Vorgaben in Bezug auf die zu verwendenden Variablen zur Spielsuchtfrüherkennung. In den Begründungen wird dazu ausgeführt: „Das System muss auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. In der Suchtforschung sind unterschiedliche Verhaltensweisen und Verhaltensmuster bekannt, die Anhaltspunkte für pathologisches Spielen bieten (z. B. Veränderungen im Spielverhalten wie häufigeres oder längeres Spielen und der Versuch, Verluste durch höhere Einsätze zu kompensieren).“

Das System hat nach Artikel 6i Absatz 1 „jedenfalls die auf dem Spielkonto zu erfassenden Daten auszuwerten und ist regelmäßig zu aktualisieren.“ Dies wäre die Minimalanforderung in einem ersten Schritt zur Entwicklung des algorithmischen Systems.

Darüber hinaus müssen die Veranstalter einen so genannten „Safe-Server“ einrichten. Auf diesem Safe-Server sollen sämtliche für die Durchführung der Glücksspielaufsicht erforderlichen Daten zutreffend erfasst werden.

Weiterhin wird bundesweit ein Spielersperrsystem eingerichtet. Die Sperre kann auf Antrag oder auch über eine Schaltfläche („Panik-Knopf“) ausgelöst werden, die deutlich erkennbar und auf der gleichen Internetseite vorgehalten werden muss, auf der auch die Spielteilnahme möglich ist.

Ein wirksames System zur Spielsuchtfrüherkennung würde auf den von dem Anbieter auf dem Safe-Server abgelegten Daten basieren, die Daten der Spielersperre und darüber hinaus relevante Angaben, wie Beschwerdemails in geeigneter Weise kombinieren.

Bisher liegen vor allem wissenschaftliche Untersuchungen für den Bereich der Sportwetten vor. Dort wird in der Regel die Kontoschließung durch einen Spieler als Indikator für ein problematisches Spielverhalten genommen. Es wird dann untersucht, mit welchen Variablen frühzeitig erkannt werden kann, ob es zu einer Kontoschließung kommt. Es liegt verständlicherweise im Interesse der Anbieter zu ergründen, warum es zu einer Kontoschließung und damit zu dem Verlust eines Kunden kommt. Doch ist es fraglich, ob es nicht bessere Indikatoren für ein riskantes Spielverhalten gibt, als die Kontoschließung. Wirtschaftliche Interessen und Interessen an dem Spielerschutz gehen in der Regel nicht Hand in Hand.

Es muss überlegt werden, wie, d. h. mit welchen Variablen eine Spielsucht gemessen wird. Der Goldstandard wäre die Anwendung eines anerkannten Screening-Instruments. Sicherlich leichter umzusetzen wäre eine Messung eines problematischen Spielverhaltens mit den vorliegenden Daten.

Besonders gut geeignet könnten die zeitlichen Sperrdaten (eine kurzzeitige Spielpause, eine vorübergehende oder eine endgültige Sperre) sein und das Spielverhalten vor der Sperre und bei kurzfristigen Sperren auch danach.

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht den sogenannten Panik-Knopf vor. Die Motive für das Drücken des Panik-Knopfes sind sicherlich verschieden bei den verschiedenen Spielern. Wenn diese Motive wissenschaftlich erfasst werden, ist ein differenziertes Vorgehen seitens des Anbieters möglich. Dies würde wiederum der Suchtprävention dienen. Bei einer gewissen Anzahl von Verwendungen des Panikknopfes sollte ein erster direkter persönlicher Kontakt mit dem Spieler gesucht werden. Die Kontaktaufnahme wäre Teil des Sozialkonzepts und sollte in sinnvoller Weise gestuft erfolgen. Bei der Kontaktaufnahme wäre der Spieler mit seinem Verhalten zu konfrontieren.

Methoden der Datenanalyse

Der Methodenkasten zur Analyse von großen Datenmengen ist sehr umfassend und umfangreich. Gemeinsam ist allen Methoden, dass sie auf mathematischen Verfahren beruhen, seien es ökonometrischen Methoden, wie die Probit-Modelle, oder traditionelle multivariate Analysemethoden, wie die Cluster, Faktoren oder Diskriminanzanalyse oder Ansätze der Entscheidungstheorie, wie hierarchische Entscheidungsbäume, Entscheidungsnetze oder Bayesianische Netze.

Dann gibt es noch die so genannte Black Box Ansätze, wie neuronale Netze, Deep Learning etc. Bei den Ansätzen, die auf neuronalen Netzen basieren, werden die Variablen nicht auf Grund theoretischer Überlegungen miteinander kombiniert, sondern dies erfolgt ausschließlich innerhalb der Methode selber. Es sind sehr umfangreiche Datensätze nötig, um die neuronalen Netze zu trainieren. Eine wissenschaftliche Evaluierung solcher Methoden ist wiederum nur durch die Eingabe von Datensätzen und die Überprüfung des Ergebnisses selber möglich. Dabei erfolgt die

Verknüpfungen der Variablen im dem neuronalen Netz nicht theoriegeleitet und ist daher nicht direkt überprüfbar. Dies erschwert eine suchtwissenschaftliche Evaluierung von neuronalen Netzen bzw. ganz generell Black-Box Ansätzen, bzw. macht diese sogar unmöglich.

Bezüglich der Methoden macht der Glücksspielstaatsvertrag keine direkten Vorgaben. Da der Algorithmus jedoch wissenschaftlich zu evaluieren ist, werden detaillierte Angaben impliziert.

Die Variablen, die verwendet werden, müssen offengelegt werden. Die Gewichtung und Kombination der Variablen sind offen zu legen. Die eingesetzten Verfahren müssen nachvollziehbar dargestellt werden.

Von zentraler Bedeutung sind dabei die Variablen, mit denen eine Spielsuchtgefährdung gemessen wird. Dies könnten zweitweise und längerfristige Sperrern sein. Es könnten aber auch Befragungen bzw. die Auswertung von Chats hierfür dienen. Der Einsatz von Screening Instrumenten wäre auch denkbar.

In das algorithmische System sollten Daten über die Zeitdauer der Spielteilnahme (mit Uhrzeiten gemessen) und die Einsätze und Verluste und insbesondere deren Varianz, Trends, Änderungen einfließen. Das Geschlecht und Alter wären sicherlich auch noch relevant. Auf die Verwendung geographische Angaben (Postleitzahl) könnte zunächst verzichtet werden.

Es gilt, die Kombination von Variablen zu verwenden, die geeignet sind, ein Spielsuchtgefährdung möglichst frühzeitig und zuverlässig anzuzeigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass vor allem Änderungen in dem Spielverhalten interessant für die weitere Analyse sein dürften.

Um das zukünftige Spielverhalten vorhersagen zu können, ist die Festlegung und Betrachtung einer Basisperiode notwendig. Hier stellt sich die Frage, wie die Länge einer Basisperiode gewählt werden sollte.

Doch diese und andere mögliche Fragen können erst in der Entwicklung der Algorithmen und der wissenschaftlichen Evaluierung geklärt werden. Doch damit eine solche wissenschaftliche Evaluierung überhaupt in sinnvoller Weise durchgeführt werden kann, wäre bereits bei der Lizenzvergabe darauf zu achten, dass die Voraussetzungen hierfür von den Anbietern geschaffen werden.

Maßnahmen der Intervention

In der Begründung zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 wird ausgeführt, dass die Spielsuchtfrüherkennung als Teil des Sozialkonzepts durch die Erlaubnisbehörde zu prüfen ist. In dem Sozialkonzept sind insbesondere Maßnahmen festzulegen, die zu ergreifen sind, wenn das System einen möglicherweise suchgefährdeten Spieler identifiziert.

Hier kommt, so die Begründungen des Glücksspielstaatsvertrags, auch ein gestufter Maßnahmenkatalog in Betracht, der bei ersten Hinweisen zunächst auf Warnhinweise und Informationen zu Beratungsmöglichkeiten setzen könnte und davon ausgehend in Abhängigkeit vom Maß der Auffälligkeit des Spielverhaltens weitere Maßnahmen wie Spielpausen bis hin zur Veranlassung einer Spielersperre vorsieht. Diese Maßnahmen müssen nicht automatisiert erfolgen.

Der neue Glücksspielstaatsvertrag und insbesondere die Begründungen setzen die Leitplanken für ein auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Spielsuchfrüherkennung. Wenn alle vorliegenden Daten hierfür in geeigneter Weise kombiniert würden, wäre das System höchstmöglich wirksam. Wenn auf der anderen Seite jedoch aus unterschiedlichen Gründen nur Teile dieses Datensatzes verwendet werden, so sollte die Eingrenzung aus suchtwissenschaftlicher Sicht erfolgen.

Dieses System sollte zunächst auf die Spieler angewendet werden, die durch ihr Spielverhalten besonders gefährdet sind. In einem ersten Schritt sollten alle Spieler, deren durchschnittlichen wöchentlichen Ausgaben über einen gewissen Grenzwert liegen, betrachtet werden. Nicht die Spieler, die nur wenige Euro im Monat ausgeben, sind primär als möglicherweise gefährdet einzuordnen, sondern die Spieler mit hohen Ausgaben. Auch die Spieler, die sich ein eigenes Limit gesetzt haben und dies wiederholt anpassen, sollten genauer untersucht werden, insbesondere wenn dies mit hohen Ausgaben gekoppelt ist.

Der Algorithmus wäre kontinuierlich auf der Basis der in den Analysen gefundenen Ergebnisse zu verbessern. Der (Weiter-) Entwicklungsprozess wäre wissenschaftlich zu begleiten.

Auch hier stellt sich die Frage, wie ernst dies von der Glücksspielaufsicht genommen wird. Die bisherigen Erfahrungen mit der wissenschaftlichen Evaluierung von Sozialkonzepten zeigen, dass es hier noch Verbesserungsmöglichkeiten gibt.

Wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte

Nach Artikel 4 Absatz 5 Nr. 4 haben die Anbieter im Internet ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept zu entwickeln und umzusetzen, seine Wirksamkeit ist wissenschaftlich zu evaluieren. Dies galt bereits nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012.

In der Praxis wurde eine wissenschaftliche Evaluierung des Sozialkonzepts nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 von den Aufsichtsbehörden nur von den Soziallotterien (Aktion Mensch, Fernsehlotterie, Postcode Lotterie) und der Mehrzahl der Gewinnspalotterien eingefordert.

Auch die Betreiber von Spielhallen und Gaststätten waren bereits in dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 verpflichtet, Sozialkonzepte einzuführen. Eine wissenschaftliche Evaluation war jedoch nur

für die Angebote im Internet vorgesehen. Für das Angebot des Automatenspiels in Spielhallen, das Spiel mit dem höchsten Suchtgefährdungspotential, war hingegen eine wissenschaftliche Evaluation nicht vorgesehen. Es gibt hier Vorlagen für die Sozialkonzepte, in die der jeweilige Anbieter nur noch seinen Namen und seine Adresse eintragen muss. Die suchpräventive Idee hinter den Sozialkonzepten ging vollständig verloren. Die Sozialkonzeptpflicht hat nur noch den Charakter von einer (aus Sicht der Verpflichteten unsinnigen) bürokratischen Anforderung.

Auch in Bezug auf die Sozialkonzepte gilt, dass die Anforderungen bei den Spielen mit dem höchsten Suchtgefährdungspotential sehr gering sind, während sie bei den Spielen mit den geringsten Suchtgefährdungspotentialen am höchsten sind. Gerade bei dem Automatenspiel wäre es angeraten, die Sozialkonzepte wissenschaftlich evaluieren zu lassen. Hingegen könnte auf eine wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte der Gewinnspalotterien und der Soziallotterien verzichtet werden.

Die bisherigen legalen privaten Anbieter im Internet, d. h. die Soziallotterien und die Gewinnspalotterien, bieten Spiele mit einem sehr geringen Suchtgefährdungspotential an. Dafür gibt es mittlerweile eine umfangreiche wissenschaftliche Evidenz. Die von den staatlichen Anbietern im Internet angebotenen Lotterien haben ein etwas höheres, aber bei den traditionellen Lotterien mit zwei Ziehungen in der Woche immer noch kein hohes oder gar sehr hohes Suchtgefährdungspotential. Hingegen haben Sportwetten, das virtuelle Automatenspiel und das Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten ein ganz erhebliches Suchtgefährdungspotential. Je höher das Suchtgefährdungspotential einer Spielform, umso höher sollten die Anforderungen an das Sozialkonzept und dessen Evaluierung sein.

Das Land Hessen hat seit dem 12. Oktober 2020 insgesamt 20 Lizenzen (Stand 24.11.2020) an private Anbieter von Sportwetten für das Internetangebot vergeben. Nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 (Artikel 4 Absatz 5 Nummer 4) und dem Hessischen Glücksspielgesetz (HGlüG) vom 28. Juni 2012 zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2019 (Artikel 9 Absatz 1 Nummer 4) darf eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept vorliegt. Es ist dem Verfasser dieser Stellungnahme nicht bekannt, welche Anforderungen von der Glückspielaufsichtsbehörde an die Sozialkonzepte gestellt wurden.

Die Sportwettanbieter im Internet haben bei Erlaubniserteilung nach dem alten Glücksspielstaatsvertrag ein Sozialkonzept vorgelegt. Diese Anbieter sind bereits am Markt. Das Sozialkonzept wäre wissenschaftlich zu evaluieren.

Nach Artikel 4 Absatz 5 Nr. 4 des Glücksspielstaatsvertrags ist nicht nur ein Sozialkonzept vorzulegen, sondern die Wirksamkeit des Sozialkonzepts ist auch wissenschaftlich zu evaluieren. Es ist dem Verfasser dieser Stellungnahme nicht bekannt, ob dies auch von der Glückspielaufsicht tatsächlich eingefordert wird.

Mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag wird ein Erlaubnismodell für das virtuelle Automatenspiel und Casinospiele im Internet eingeführt. Diese Spiele zeichnen sich durch ein hohes bzw. sogar sehr hohes Suchtgefährdungspotential aus.

Nach Artikel 6i Absatz 1 des neuen Glücksspielstaatsvertrags müssen die Veranstalter von Online-Casinospiele, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet auf eigene Kosten ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen. Es ist im Sozialkonzept nach § 6 zu berücksichtigen.

Es ist bekannt, dass die Glücksspielaufsichtsbehörden bei den Angeboten der Soziallotterien und Gewinnsparener im Internet eine wissenschaftliche Evaluierung des Sozialkonzepts gefordert haben. Es ist nicht bekannt, ob und wenn ja welche Vorgaben die Glücksspielaufsichtsbehörden den Anbietern von Sportwetten im Internet gemacht haben. Über die Verpflichtung zu einer wissenschaftlichen Evaluierung der Sozialkonzepte in den Nebenbestimmungen ist nichts bekannt. Es ist vollkommen unverständlich, dass die Glücksspielaufsicht (bisher?) gerade bei den gefährlichen Spiele im Internet und auch bei den Spielhallen keine wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte einfordert.

Gemeinsame Richtlinien für Werbung

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 Monopolanangebot nur für zulässig erklärt, soweit dies erforderlich ist, um Spieler, die verbotenen geheimen Spiel- oder Wettätigkeiten 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 Monopolanbieter werden oft undifferenziert auf alle Formen des Glücksspiels übertragen, ohne zu berücksichtigen, ob es sich um Werbung des staatlichen Monopolanbieter 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 Glücksspielstaatsvertrag 2021 wird die Werberichtlinie abgeschafft. Die ganze bisherige Rechtsprechung und die Entwicklung der Werberegulierung in den letzten Jahrzehnten finden keine Berücksichtigung. Die Vorgaben für die Werbung reduzieren sich weitgehend darauf, dass die Werbung „nicht übermäßig“ sein darf.

Es gelten für einzelne Glücksspielformen besondere Vorgaben: 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.

Dies ist ein Rückschritt. Die sehr differenzierte Werberichtlinie wird ersetzt durch das Verbot übermäßiger Werbung. Eine differenzierte Richtlinie wird durch einen unbestimmten Begriff ersetzt. Hier haben sich ganz offensichtlich die Anbieter mit Ihren Interessen durchgesetzt.

Bei der Wirkung der Werbung zum Beispiel 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. Eine „kanalisierende Neukundenakquisition“, wie die Anbieter dies gern bezeichnen, 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 gamblejoe.com/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.

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.

Zunehmend wird auf Youtube zu Spielangeboten verlinkt.

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 650 000 Follower mit einigen deutschen Kanälen.⁴ 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 Glücksspielstaatsvertrags 2021 nicht aus. Der Glücksspielstaatsvertrag kennt diese neueren Formen der Werbung überhaupt nicht. Eine Regulierung der Werbung ohne eine Werberichtlinie, die laufend angepasst werden kann, läuft ins Leere.

⁴ <https://www.twitch.tv/directory/game/Slots> am 10.04.2021

Handlungsbedarf des Bundes

- Änderung des Rennwett- und Lotterieggesetzes, um einen Steuertatbestand für illegale Glücksspielangebote im Internet zu schaffen.
- Änderung des Strafgesetzbuches, um auch strafrechtlich gegen illegale Online-Anbieter vorgehen zu können.
- Langfristig eine Anpassung des Bauplanungsrechts.

Änderung des Rennwett- und Lotterieggesetzes

Die illegalen Anbieter von Online-Casinospielen und Zweitlotterien haben gegenüber dem legalen Angebot erhebliche Steuer- und Abgabenvorteile, die ein illegales Angebot attraktiv machen.

Ein Glücksspielsteuergesetz, das die Besteuerung sämtlicher Glücksspiele umfasst, gibt es derzeit nicht.⁵ Auf Bundesebene herrscht vielmehr ein Zweiklang zwischen dem Rennwett- und Lotterieggesetz und dem Umsatzsteuergesetz. Die Umsatzsteuer dient als Auffangsteuer für sämtliche Sachverhalte, die dem Rennwett- und Lotterieggesetz nicht unterfallen, wie das Angebot illegaler Glücksspiele.

Der Gesetzgeber befasst sich bei der Besteuerung nach dem Rennwett- und Lotterieggesetz nur mit den legalen Glücksspielformen. Um die weiterhin verbotenen Glücksspielformen kümmert er sich nicht. Dabei ist der Steuerzugriff nicht davon abhängig, ob das Glücksspiel erlaubt oder verboten ist. Durch seine Handlungsmaxime begibt sich der Gesetzgeber vielmehr in Gefahr, dass ausgerechnet die verbotenen Glücksspielformen nicht besteuert werden können, wenn nämlich die Umsatzsteuer nicht greift, bzw. die Steuerbelastung deutlich geringer ausfällt, als bei den legalen Angeboten.

Es ist derzeit eine Änderung des Rennwett- und Lotterieggesetzes geplant. Flankierend zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 sollen für virtuelle Automaten Spiele und Online-Poker eigene Steuertatbestände geschaffen werden. Bisher wurde wegen deren fehlender Erlaubnisfähigkeit ein Erfordernis adäquater Steuervorschriften nicht gesehen.

Aber auch dieser Entwurf ändert nichts daran, dass die illegalen Lotterieangebote weiterhin gegenüber dem legalen Angebot bevorzugt werden. Selbst wenn die illegalen Lotterieangebote genauso besteuert werden würden, wie die legalen Angebote, so haben die legalen Angebote zusätzlich zu der Steuer noch zumindest 30 Prozent des Spieleinsatzes für gemeinnützige Zwecke zu verwenden, die illegalen Anbieter aber nicht.

Auch wenn nur die Umsatzsteuer greift, begünstigt die Finanzverwaltung die verbotenen Glücksspielformen. Nicht der Umsatz wird besteuert, sondern, wenn überhaupt, nur der

⁵ Vgl. zu dem Folgenden ausführlich bei Brüggemann: Die Besteuerung des Online-Glücksspiels – Defizite und Reformbemühungen. <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/>

Bruttospielertrag. Auch diesem Fall fällt die Steuerbelastung für Glücksspiele, die der Umsatzsteuer unterliegen, günstiger aus, als bei den vom Rennwett- und Lotteriegesezt erfassten Glücksspielen. Während die Soziallotterien nach dem Rennwett- und Lotteriegesezt einer Steuerbelastung von 20 Prozent auf dem planmäßigen Preis der Lose unterliegen, unterliegen die illegalen Lotterieangebote, soweit diese überhaupt der Umsatzsteuer unterliegen, einer Besteuerung von 9,5 Prozent, wenn ein Bruttospielertrag von 50 Prozent des planmäßigen Preises unterstellt wird. Wenn die illegalen Anbieter dieselbe Steuerlast hätten, wie das legale Angebot, würden Steuereinnahmen von mehr als einer Milliarde Euro entstehen.⁶

Brüggemann macht auch darauf aufmerksam dass es der Sportwettensteuer hinsichtlich ihres Steuergegenstandes an Klarheit fehlt, was die Rechtsanwendung unnötig erschwert. So verbleibt hier, wie auch für die Sportverbände, die mühselige Beantwortung der Frage, ob eSport Sport im Sinne des Gesetzes ist. Auch hier wäre eine gesamtgesellschaftliche Kohärenz anzustreben.

Aus dem Jahresbericht 2019 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen wird deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern sogar auf der Ebene der Finanzverwaltung überhaupt nicht funktioniert (LRH NRW, Jahresbericht 2019, S. 271):

„Nach den Feststellungen des LRH war die Zusammenarbeit der in NRW zuständigen Finanzbehörden mit den o. g. Zentralfinanzämtern problematisch. So wurden z. B. Anfragen an diese Finanzämter unter pauschalem Hinweis auf das Steuergeheimnis nach § 30 AO nicht beantwortet und Angebote zur Übersendung von Informationen zu Kontrollzwecken nicht angenommen. Zudem wurde seitens eines Zentralfinanzamtes darauf hingewiesen, dass der Aufwand für die Bearbeitung der in NRW aufgedeckten Steuerfälle aufgrund der dortigen Personalausstattung nicht geleistet werden könne. Weder im FM noch in der OFD NRW lagen Erkenntnisse darüber vor, ob die für die Festsetzung der Rennwett- und Lotteriesteuer oder der Umsatzsteuer zentral zuständigen Finanzämter die entsprechenden Steueransprüche des Fiskus in ausreichendem Maße realisieren“.

Es ist schon sehr erstaunlich, dass die Zusammenarbeit zwischen dem zuständigen Zentralfinanzamt in Berlin und den Online-Casinoanbietern in Bezug auf die Steuergrundlage (Bruttospielertrag oder Umsatz) sehr gut funktioniert, aber nicht zwischen den Finanzbehörden der Länder und dem zuständigen Zentralfinanzamt.

Wenn die Besteuerung der einzelnen legalen Glückspielformen vergleichend betrachtet wird, werden ausgerechnet die Glücksspielangebote mit dem geringsten Gefährdungspotenzial, die Soziallotterien, am höchsten besteuert. Dies ist bedenklich. Auch hier fehlt wieder die Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Das Differenzierungsgebot des Glücksspielstaatsvertrags wird auf

⁶ Vergleiche zu der Berechnung der durch die fehlende Besteuerung von illegalen Anbietern entstehenden Steuerverlusten das Positionspapier der Forschungsstelle Glücksspiel zu dem Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags 2021. https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/regulierung#jfmulticontent_c228234-1

den Kopf gestellt. Es sei daran erinnert, dass gerade bei Produkten mit einem Suchtgefährdungspotential, wie Alkohol oder Tabak, eine Besteuerung genutzt wird, um den Konsum zu reduzieren. Etwas Vergleichbares fehlt bei Glücksspielangeboten.

Anpassung des Strafgesetzbuches

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. Es wäre an der Zeit, dass auch das Strafgesetzbuch berücksichtigen würde, dass es Online Angebote illegaler Glücksspiel gibt.

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 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.⁷

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 Bedeutung hatte.

Das Strafgesetzbuch gilt für Taten, die im Inland begangen werden, dies 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.

⁷ Hambach, W.: Die Suche nach einem Phantom: Gesucht wird Deutsche Behörde, die EU-lizenziertem Online-Glücksspiel den Internetstecker zieht. In: ISA-Guide 9. März 2018.

Indem ein ausländischer Anbieter ein Glücksspiel mittels Internet in Deutschland veranstaltet, könnte bereits der Handlungsort in Deutschland liegen. Es gibt hierzu eine Rechtsprechung, die dies bejaht. In der Literatur ist dagegen weitgehend anerkannt, dass eine solche Ausdehnung des Handlungsorts nicht möglich ist. Bei einem Veranstalten von Glücksspielen im Internet ist der Handlungsort 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 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 Gefährdungsdelikte 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. Der Bundesgerichtshof erwähnt in seiner Entscheidung zur Ausschwitzlüge, dass diese Deliktform teilweise auch als „potenzielles Gefährdungsdelikte“ bezeichnet wird.

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.

Berberich⁸ schlägt hier vor, dass der Gesetzgeber dadurch Abhilfe schaffen könnte, dass er die § 284, 287 Strafgesetzbuch in abstrakt-konkrete Gefährungsdelikte 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“.

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.

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, dass auch in anderen Ländern wie Österreich oder der Schweiz die deutsche Sprache verbreitet ist. Eine Zusammenarbeit der deutschsprachigen Glücksspielaufsichtsbehörden erscheint dringend notwendig. Ein weiterer Anknüpfungspunkt wäre auch, 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, das Strafgesetzbuch dementsprechend zu ändern. In der derzeitigen Situation dient das Strafgesetzbuch praktisch als Legitimation für das straffreie Angebot illegaler Online-Angebote.

Anpassung des Bauplanungsrechts

⁸ 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.

Die Änderung der Spielverordnung im Jahr 2006 gab dem Wachstum der Spielhallen einen erheblichen Schub. Es siedelten sich immer mehr Spielhallen in den dafür baurechtlich vorgesehenen Gebieten an. Die Anzahl der Geldspielgeräte in Spielhallen ist von 2006 bis 2012 um 78,4 % gestiegen.⁹ Diese „Spielhallenflut“ konnte mit Maßnahmen des Gewerberechts nicht mehr rückgängig gemacht werden. Vor dem Hintergrund der Kohärenzforderungen des europäischen Gerichtshofs, die in dessen Entscheidungen von 2010 erneuert und konkretisiert wurden, bot sich eine Einbeziehung der Spielhallen und Gaststätten in die glücksspielrechtliche Regulierung an. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 wurde zu diesem Zweck dann das Verbot der Mehrfachkonzessionen mit der Mindestabstandsregel eingeführt, um die Anzahl von Spielhallen zu reduzieren.

Eigentlich wäre das Bauplanungsrecht der richtige Ansatzpunkt, um die Ansiedlung von Spielhallen und Gaststätten zu steuern. Da die bauplanungsrechtlichen Vorgaben offensichtlich nicht ausreichten, um den Städten und Gemeinden die gewünschte Verhinderung der Ansiedlung von Spielhallen zu ermöglichen, wurde das Glücksspielrecht bemüht.

Für ein Verbot der Mehrfachkonzessionen und die Mindestabstandsregel gibt es keine ausreichenden suchtpreventiven Gründe. Aus suchtpreventiver Sicht würde es Sinn machen, die Ansiedlung von Spielhallen gerade in den sozio-ökonomisch benachteiligten Gebieten zu verhindern. Aber gerade dort siedeln sich Spielhallen bevorzugt an, da dort die Nachfrage besonders hoch ist. Weiterhin würde es Sinn machen, die Ansiedlung von Spielhallen bevorzugt in den Gewerbe- und Industriegebiete und gerade nicht in den Kerngebieten stattfinden zu lassen. Weiterhin würde es Sinn machen, Mehrfachspielhallen gegenüber derselben Anzahl von Einzelspielhallen zu bevorzugen.

Spielhallen und Sportwettbüros (wenn diese auf einen längeren Aufenthalt der Kunden angelegt sind), werden aus baurechtlicher Sicht neben anderen Formen der Vergnügungsstätten, wie Diskotheken, Striptease-Lokale, Sex-Kinos, Peep-Shows, Sex-Shops mit Video-Kabinen, den Vergnügungsstätten zugeordnet. Hinsichtlich der Zweckbestimmung werden nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts typisch für Kerngebiete diejenigen Vergnügungsstätten angesehen, die als zentrale Dienstleistungsbetriebe auf dem Unterhaltungssektor einen größeren Einzugsbereich haben und „für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen“. Aus baurechtlicher Sicht wird zwischen „kerngebietstypischen“ und „nicht kerngebietstypischen“ Vergnügungsstätten unterschieden. In Bezug auf Spielhallen wird die Fläche als Unterscheidungskriterium genommen. Spielhallen über 100 Quadratmeter werden den kerngebietstypischen Vergnügungsstätten zu gerechnet und Spielhallen mit weniger als 100 Quadratmeter den nicht-kerngebietstypischen Spielhallen.

⁹ Vgl. Die Untersuchungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. über die Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, versch. Jhrg.

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) definiert in den § 2 ff. unterschiedliche Gebietstypen. Von Bedeutung sind für Vergnügungsstätten die in der Tabelle aufgeführten Gebietstypen.

Tabelle: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Baugebiet

Baugebiet nach BauNVO	nicht kerngebietstypisch	kerngebietstypisch
Kleinsiedlung (§ 2)	unzulässig	unzulässig
Reines Wohngebiet (§ 3)	unzulässig	unzulässig
Allgemeines Wohngebiet (§ 4)	unzulässig	unzulässig
Besonderes Wohngebiet (§ 4a)	ausnahmsweise zulässig	unzulässig
Dorfgebiet (§ 5)	ausnahmsweise zulässig	unzulässig
Mischgebiet (§ 6) (Wohnumfeld)	ausnahmsweise zulässig	unzulässig
Mischgebiet (§ 6) (gewerblich geprägt)	zulässig	unzulässig
Kerngebiet (§ 7)	zulässig	zulässig
Gewerbegebiet (§ 8)	ausnahmsweise zulässig	ausnahmsweise zulässig
Industriegebiet (§ 9)	unzulässig	unzulässig

Quelle: verändert nach Acocella, D.: *Vergnügungsstättenkonzeption für die Landeshauptstadt Stuttgart. Gutachten zur Steuerung von Vergnügungsstätten, Dortmund/Lörrach 2012, S. 14.*
<https://www.stuttgart.de/img/mdb/item/473102/76780.pdf>

Bei einer genaueren Betrachtung der Zulässigkeit von Sportwettbüros und Spielhallen in einzelnen Gebietstypen zeigt sich, dass die baurechtlichen Vorgaben die glücksspielrechtlichen Ziele konterkarieren. Das Baurecht sieht die Ansiedlung von Vergnügungsstätten und damit Sportwettbüros und Spielhallen gerade dort vor, wo eine hohe Publikumsfrequenz zu finden ist, d.h. in Kerngebieten. Die Spielhalle oder das Sportwettbüro soll, so die baurechtliche Sicht, leicht erreichbar sein und auf dem Weg liegen. Die Zugriffsnähe soll gering sein. Aus suchtpreventiver Sicht sollte die Zugriffsnähe gerade nicht gering sein. Baurecht und Glücksspielrecht verfolgen entgegengesetzte Ziele, die sich konterkarieren und zu einer fehlenden Kohärenz führen.

Wettannahmestellen fallen im Gegensatz zu Wettbüros aus baurechtlicher Sicht nicht unter die Vergnügungsstätten. Diese werden aus baurechtlicher Sicht als Ladengeschäfte eingeordnet und damit als Gewerbebetriebe betrachtet.¹⁰ Wettannahmestellen sind damit mit Lottoannahmestellen vergleichbar.

¹⁰ Stühler, Hans-Ulrich: Zur städtebaurechtlichen Zulässigkeit von Wettbüros und zu ihrer Abgrenzung als Vergnügungsstätte zu Wettannahmestellen als Ladengeschäfte und Gewerbebetriebe. Reutlingen, den 23.2.2016. <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/regulierung>.

Die vorliegenden Landesausführungsgesetze zu dem Glücksspielstaatsvertrag 2021, wie auch der Entwurf aus Nordrhein-Westfalen, versuchen hingegen eine entsprechende Unterscheidung zwischen den Lottoannahmestellen als Ladengeschäfte, die auch die staatliche Sportwette anbieten, und den Wettbüros als Vergnügungsstätten durch die Unterscheidung zwischen Haupterwerb und Nebenerwerb zu machen. Auch hier fehlt wieder eine Abstimmung zwischen der Gesetzgebung des Bundes und der Gesetzgebung der Länder.

Ukrow weist auf eine weitere Inkohärenz zwischen Jugendmedienschutzrecht und dem Glücksspielrecht hin. Dies betrifft die unterschiedlichen Zeitgrenzen für ein identisches werbliches Angebot, je nachdem, ob dieses Angebot einer Jugendmedienschutzrechtlichen Aufsicht oder einer glücksspielrechtlichen Aufsicht unterliegt.¹¹

Der Handlungsbedarf auf der Seite des Bundes besteht darin, das Bauplanungsrecht so anzupassen, dass die Städte und Gemeinden die Ansiedlung von Spielhallen und Wettvermittlungsstellen besser steuern könnten, zum Beispiel durch die Differenzierung innerhalb der Kategorie „Vergnügungsstätten“. Spielhallen und auch Sportwettgeschäfte könnten als eigenständige baurechtliche Kategorien eingeführt werden. Weiterhin sollten sich Spielhallen eher in den Gewerbe- und Industriegebieten ansiedeln dürfen, als in den Kerngebieten.

Auch bei der Behandlung der Mehrfachspielhallen ist es zu einem Konflikt zwischen der gewerberechtlichen Genehmigung und dem politischen Wunsch gekommen. Die gewerberechtliche Genehmigung wurde ersetzt durch eine glücksspielrechtliche Genehmigung. Die ältere gewerberechtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass benachbarte Spielhallen als selbständig erlaubnisfähige Spielhallen zu genehmigen sind. Mit dem Glücksspielrecht werden generell die sogenannten Mehrfachkonzessionen untersagt.¹²

Die baurechtliche Unterscheidung der Zulässigkeit von Spielhallen und Sportwettgeschäften nach Gebietstyp wird einer suchtpreventiven Sicht nicht gerecht, sondern konterkariert diese sogar. Aus suchtpreventiver Sicht wäre ein Spielhallenkomplex in einem Gewerbegebiet einer Ansiedlung von einzelnen Spielhallen im Kerngebiet oder verteilt über das Stadtgebiet eindeutig vorzuziehen.

Derzeit konterkariert die bauplanungsrechtliche Steuerung der Ansiedlung von Spielhallen und auch Sportwettgeschäften die Ziele der Glücksspielgesetzgebung. Hier wäre von Seiten des Bundes eine kohärente Regelung anzustreben.

¹¹ Vgl. Ukrow, Jörg: Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Inneres und Sport zum Gesetz des Landtags des Saarlandes über die Zustimmung zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens vom 17. März 2021.

¹² Aus baurechtlicher Sicht wäre jedoch eine Einordnung dieser Spielhallenkomplexe als nicht-kerngebietstypisch möglich gewesen, mit der damit verbundenen baurechtlichen Zulässigkeit nur in den Kerngebieten (siehe Stühler)

Zu der Änderung des Spielbankengesetzes NRW möchte ich nicht Stellung nehmen.

Für weitere Fragen stehe ich selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit besten Grüßen aus Hohenheim

Ihr

Tilman Becker