

**Stellungnahme zu dem Entwurf eines Staatsvertrags zur
Neuregelung des Glücksspielwesens in Deutschland
(Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag) – Stand des
Entwurfs nach der Sonder-CdSK am 17./18. Januar 2020**

von

Prof. Dr. Gerhard Meyer und Dr. Tobias Hayer

Bremer Fachstelle Glücksspielsucht

Universität Bremen

Grazer Strasse. 2

28359 Bremen

Tel.: 0421/21868701/708

Email: gerhard.meyer@uni-bremen.de

tobha@uni-bremen.de

Bremen, 07.02.2020

Grundsätzliche Anmerkungen

Der vorliegende Entwurf des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens (GlüNeuRStV) stellt einen Paradigmenwechsel nationaler Glücksspielregulierung dar. Das staatliche Monopol für Glücksspiele, das eine restriktive Zulassung vorsieht, wird durch ein Lizenzierungsmodell ersetzt, das private Angebote kommerzieller Glücksspiele und damit auch das Online-Glücksspiel mit seinen vielfältigen Facetten legalisiert. Die liberale Handschrift des Regelungswerks verfolgt offensichtlich das primäre Ziel, den illegalen Markt einzudämmen und ein entsprechend legales Angebot vorzuhalten, verbunden mit der Hoffnung, mit diesem Schritt den Jugend- und Spielerschutz in substanzieller Weise stärken zu können. Die weitreichende Marktöffnung ist jedoch auch mit einer deutlichen Zunahme der Spielanreize und damit letztlich der Suchtgefahren verbunden.

Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

Zunächst bleibt positiv zu würdigen, dass ein einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen wird, der mit wenigen Ausnahmen bundesweit ein gleichförmiges legales Glücksspielangebot bereitstellt. Dieser grundsätzlich richtige Schritt beugt einer bundeslandspezifischen „Flickenteppichlösung“ bzw. Konsistenzproblemen vor und reagiert auf den offenkundigen regulativen Handlungsbedarf aufgrund relativ hoher Umsätze in den illegalen Online-Segmenten (vgl. Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel, 2019). In diesem Zusammenhang ist auch die Einrichtung einer Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder als zentrale Aufsichtsbehörde zu erwähnen. Ebenfalls sind die Beibehaltung und Fortentwicklung bestimmter Maßnahmen des Jugend- und Spielerschutzes im Kern zu begrüßen, wie:

- (1) die Festlegung eines anbieterübergreifenden Einzahlungslimits für Online-Glücksspiele (§ 6c),
- (2) die Verhinderung des parallelen Spielens bei mehreren Anbietern (§ 6h),
- (3) die Früherkennung süchtigen Spielverhaltens über ein auf Algorithmen basierendes automatisches System (§ 6i),
- (4) Auflagen im Hinblick auf das Angebot sog. unentgeltlicher Angebote (bzw. Demospiele) im Internet (§ 6j),
- (5) die Etablierung eines zentralen, spielformübergreifenden Sperrsystems einschließlich der Option der Fremdsperre (§ 8) und
- (6) die Option der Durchführung von Testkäufen und Testspielen (§ 9).

Dieser Maßnahmenkatalog lehnt sich im Wesentlichen an die Erkenntnisse der Suchtforschung an (z. B. Hayer et al., 2018; Kalke & Hayer, 2019) und ist in der Intention nicht zu beanstanden, weist aber in der konkreten Ausgestaltung zum Teil gravierende Mängel auf (s. u.).

Aus der Perspektive der Suchtprävention bietet die Entwurfsfassung einige basale Angriffspunkte. Vorab sei daran erinnert, dass illegale Glücksspielanbieter zunächst massive Spielanreize gesetzt haben, für ihr Verhalten aber in der Vergangenheit kaum sanktioniert wurden und jetzt mit der Inaussichtstellung von Konzessionen offenkundig auch noch eine Belohnung erfahren sollen. Grundsätzlich kritisch zu sehen ist in diesem Kontext primär die generelle Abkehr von dem im Suchtbereich effektiven Mittel der Verfügbarkeitsreduktion (vgl. Meyer, Kalke & Hayer, 2018), wie die Ausweitung der Live-Wetten nach § 21, die Zulassung von Mehrfachkonzessionen

Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

für Spielhallen in vier Bundesländern nach § 29 oder die Öffnung des Online-Marktes für eine Vielzahl von Anbietern und Produkten verdeutlichen. Zugleich stellt die Legalisierung des virtuellen Automatenspiels und damit einer hochgradig suchtpotenten Glücksspielform nach § 22a den Kohärenzgedanken insgesamt in Frage: So wurden jegliche Argumente aus der empirischen Suchtforschung vernachlässigt, warum etwa am Lottomonopol festgehalten (= hohe Eingriffsintensität des Staates bei vergleichsweise geringen Suchtgefahren), der Markt für Privatunternehmen etwa beim virtuellen Automatenspiel im Internet jedoch geöffnet wird (= relativ geringe regulative Restriktionen bei sehr hohen Suchtgefahren). Die Regulation richtet sich folglich nur in Ansätzen und keineswegs durchgängig am Suchtpotenzial der einzelnen Glücksspielformen aus (vgl. Meyer, Häfeli, Mörsen & Fiebig, 2010, für eine entsprechende Gefahrenhierarchie).

Darüber hinaus reichen einzelne durchaus geeignete suchtpreventive Maßnahmen nicht weit genug, so dass sie in der Praxis letztlich kaum Wirkung erzielen dürften. Dies gilt in erster Linie für den Versuch, Werbung zu beschränken (§ 5), der nur ansatzweise als zielführend zu bewerten ist. Es ist bekannt, dass Werbeaktivitäten nicht nur mit einer erhöhten Produktattraktivität einhergehen, sondern auch bestimmte Gefahrenmomente mit sich bringen, die einer effektiven Suchtpreventionspolitik entgegenstehen. So spricht Glücksspiel-Werbung gerade Jugendliche bzw. junge Erwachsene und damit eine besonders vulnerable Personengruppe an (vgl. Hayer, 2018). Zudem reagieren Problemspieler verstärkt auf Glücksspiel-Werbung und nehmen sie bewusster wahr als Gelegenheitsspieler (vgl. Hayer, 2018). Im Allgemeinen leistet Werbung der Normalisierung des Glücksspiels Vorschub, was wiederum dem Ziel der Gefahrenabwehr (§ 1) fundamental widerspricht. Es liegt auf der Hand, dass der zukünftige Legalstatus aller Online-Glücksspielangebote, flankiert durch entsprechende Werbeaktivitäten, die Wahrnehmung der Verbraucher beeinflussen und die mit diesen Produkten einhergehenden Risiken verschleiern wird. Es sei an dieser Stelle zusätzlich daran erinnert, dass Glücksspiele demeritorische Wirtschaftsgüter verkörpern und die mit diesen Angeboten verbundenen gesamtgesellschaftlichen Kosten die Nutzeffekte (z. B. Steuereinnahmen) im Saldo übersteigen (vgl. Fiedler, 2016). Schließlich schafft die Öffnung des Online-Glücksspielmarktes eine Konkurrenzsituation zwischen einer potenziell unbegrenzten Anzahl an Glücksspielanbietern. Dieser Wettbewerb vor allem um Neukunden und Vielspieler wird auf Produkt-

Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

und Marketingebene nach dem Prinzip „schneller, höher, weiter, attraktiver“ erfolgen und gesetzliche Rahmenbedingungen bis auf das Äußerste dehnen. Diese Marktdynamik impliziert wiederum, dass Prävention und Spielerschutz geradezu zwangsläufig in den Hintergrund rücken werden. In diesem Zusammenhang muss auch der inhärente Interessenkonflikt zwischen ökonomischem Handeln auf der einen und Stärkung des Jugend- und Spielerschutzes auf der anderen Seite Erwähnung finden: So geht die Umsetzung effektiver Schutzmaßnahmen (z. B. der Ausschluss von süchtigen Spielern und damit der besten Kunden in Form einer Fremdsperre) mit deutlichen finanziellen Nachteilen auf Seiten der Anbieter einher und steht im Widerspruch zu Geschäftsmodellen im Sinne der Umsatzoptimierung bzw. Umsatzmaximierung. Erfahrungen aus der Vergangenheit lassen daran zweifeln, ob unternehmerisches Handeln von Glücksspielanbietern tatsächlich dem Gemeinwohl dienen kann. Analysen der Anbieter-Compliance zeigen (vgl. Meyer, 2020), dass die gesetzlichen Vorgaben in der Alltagspraxis mangelhaft umgesetzt werden. Vorprogrammierte Interessenkonflikte verlangen daher nach effektiven Kontrollen und spürbaren Sanktionen bei Nichteinhaltung der geforderten Maßnahmen. Im Endeffekt bedient der vorliegende GlüNeuRStV offenkundig vornehmlich die Interessen der Glücksspielunternehmen bzw. des Staates (in Form von Steuereinnahmen) und eben keine gesundheitspolitischen Ziele.

Einzelbewertung

- § 5 *Werbung*: Dieser Passus ist deutlich zu liberal ausgefallen und bedarf einer grundlegenden Korrektur. In nahezu allen Suchtfeldern (z. B. national in Bezug auf Tabakwerbung), aber auch im Glücksspielbereich (z. B. international in Spanien oder Australien), wird derzeit über massive Werbebeschränkungen diskutiert bzw. ist ein komplettes Werbeverbot (wie in Italien) erlassen worden. Erst von spürbaren Werbebeschränkungen sind Positiveffekte im Sinne des Spieler- und Jugendschutzes zu erwarten. Folglich sollte Werbung, mit Ausnahme von Point-of-Sale-Aktivitäten, nicht gestattet sein. Diese klare Grenzsetzung dürfte auch die Umsetzung etwaiger Werbeleitlinien erleichtern und Schlupflöcher schließen.

- § 6c *Selbstlimitierung*: Dieser vom Ansatz her zu begrüßende Aspekt krankt erstens an der Höhe des Einzahlungslimits von monatlich 1.000 €. Die damit verbundene Botschaft, dass das „Verzocken“ von 1.000 € im Monat soziale Akzeptanz erfährt,

Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

mutet unter suchtpreventiven Gesichtspunkten bedenklich an. Zweitens ist unter bestimmten, nicht näher genannten Voraussetzungen eine Heraufsetzung des Limits über die 1.000 € - Grenze hinaus gestattet. Drittens bleibt nach Erreichen des Limits ein Weiterspielen abseits des legalen Online-Marktes (z. B. in Wettbüros, Spielhallen oder Spielbanken) problemlos möglich, was die suchtpreventive Wirkung dieses Pre-Commitment-Ansatzes deutlich reduzieren dürfte. Die Einführung von personengebundenen Spielerkarten als verpflichtendes Identifikations- und Limitierungsmittel mit segmentübergreifender Reichweite nach dem Vorbild Norwegens stellt hier im Sinne des Spielerschutzes den grundsätzlich zielführenderen Ansatz dar (vgl. Meyer, 2018). Diese Form der Spielerkarte würde im Übrigen auch die Effekte einer Spielersperre optimieren (vgl. Hayer et al., 2018).

- § 6i *Spielsuchtfrüherkennung*: Eine verlässliche Früherkennung im Online-Bereich setzt voraus, dass für ein automatisiertes System die Zugriffsoption auf Daten des gesamten Spielverhaltens einzelner Spieler über alle Anbieter hinweg besteht und nicht nur - ausschließlich anbieterbezogen - auf ein Spielkonto. Die eingerichtete kurzfristige Sperre (sog. „Panic Button“; Abs. 3) sollte erst dann außer Kraft treten, wenn von den Betroffenen explizit ein Antrag gestellt wird.

- § 8 *Spielersperrsystem (übergeordnet)*: Die Minimallaufzeit einer Spielersperre sollte 12 und nicht 3 Monate betragen. Zudem muss präzisiert werden, unter welchen Bedingungen die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen dazu verpflichtet sind, zum Mittel der Fremdsperre zu greifen. Die Verpflichtung zur Spielersperre gilt nach § 2 Abs. 4 und § 8 Abs. 3 auch für Gaststätten, die Geldspielgeräte bereithalten. Der Dachverband der Deutschen Automatenwirtschaft hat in einer ersten Bewertung bereits signalisiert, dass Spielersperrungen für gastronomische Betriebe eine große Herausforderung darstellen (vgl. Der Spiegel, 2020, 6, S. 20). Es bleibt abzuwarten, wie die konkrete Umsetzung über Ausweiskontrollen und den Datenabgleich mit der zentralen Sperrdatei erfolgen soll, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sowohl auf Seiten der Gastwirte als auch der Spieler zu gewährleisten.

- § 9 *Glücksspielaufsicht (übergeordnet)*: Die Aufsichtsbehörde ist mit hinreichender suchtwissenschaftlicher Expertise auszustatten. Die Sanktionspraxis zur Beseitigung oder Beendigung rechtswidriger Zustände sollte ausdifferenziert werden. Der Maß-

Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

nahmenkatalog ist gestuft zu formulieren und sollte in letzter Konsequenz den Erlaubnisentzug ausdrücklich vorsehen.

- § 21 *Sportwetten (übergeordnet)*: Gerade Live-Wetten stehen im Verdacht, aufgrund ihrer spezifischen Veranstaltungsmerkmale mit erhöhten Suchtgefahren assoziiert zu sein (Killick & Griffiths, 2019). Aus der Perspektive der Suchtprävention wäre daher eine Beibehaltung des weitgehenden Verbots von Live-Wetten unerlässlich.

- § 22a *virtuelle Automaten Spiele (übergeordnet)*: Abseits der grundlegenden Kritik an der generellen Öffnung dieses Marktsegmentes (s. o.) bleiben die Vorgaben zum Game Design an dieser Stelle missverständlich bzw. für den Spielerschutz sogar kontraproduktiv. Exemplarisch zu nennen sind das Fehlen klarer Gewinnobergrenzen, die dehnbare Formulierung einer „durchschnittlichen“ Spieldauer von mindestens fünf Sekunden (Abs. 6) oder die Begrenzung des Höchsteinsatzes pro Spiel auf einen Euro (Abs. 7), die deutlich über die Vorgabe beim gewerblichen Automatenspiel im terrestrischen Bereich (20 Cent) hinausreicht. Vor allem durch die fehlende Begrenzung des Höchstgewinns erfolgt eine drastische Erhöhung des Spielanreizes. Bei einem Einsatz von einem Euro werden Gewinne von bspw. 20.000 € oder 50.000 € möglich. Gewinne in dieser Größenordnung, die deutlich über den zulässigen sowie faktischen (über die trickreiche Umgehung der Vorgaben der Spielverordnung realisierten, vgl. Meyer, 2019) Gewinnen der Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten liegen, sind mit einer unmittelbar stimulierenden Wirkung verbunden, fördern die Jagd nach einem Verlustausgleich (Chasing-Verhalten) und erhöhen damit nachhaltig das Suchtpotenzial des virtuellen Automatenspiels. Als präventive Maßnahme ist eine Begrenzung des Höchstgewinns in der Form notwendig, dass keine Gewinne mit Vermögenswert erzielt werden können.

Alternativen

Zu der jetzigen Entwurfsfassung bieten sich zwei Alternativen an, die den in § 1 angeführten Zielen besser gerecht werden. So kommen Hayer, Girndt und Kalke (2019) im Rahmen ihres systematischen Reviews zur Schlussfolgerung, dass die wissenschaftliche Befundlage grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität des Staates bei der Regulierung des Online-Glücksspiels rechtfertigt, die sogar Verbote bestimmter Spielsegmente umfassen kann. Sollte dennoch eine Marktöffnung angestrebt werden, sind die einzelnen Online-Glücksspielformen – beginnend mit den potenziell

Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

risikoärmeren Formen – sukzessiv zuzulassen und mit einer wissenschaftlichen Evaluationsforschung zu versehen. Sofern sich daraus schon bei diesen Glücksspielformen onlinespezifische Risiken ergeben, sind für die gefährlicheren Glücksspielformen Verbote als das Mittel der Wahl zu prüfen. Dieser Regulationsansatz war mit der Einführung der Experimentierklausel für Sportwetten in 2012 bereits im Glücksspielstaatsvertrag angelegt, wurde jedoch nie sachgerecht umgesetzt. Als zweite Variante könnte im Falle einer Marktöffnung die Etablierung von monopolartigen Strukturen auch im Internet angestrebt werden. Sie bringen den grundlegenden Vorteil mit sich, dass Eingriffe in das Marktgeschehen unmittelbarer und zielgerichteter möglich sind. Kohärente und konsistente Maßnahmen sind intersegmental einfacher umzusetzen und evidenzbasierte Optimierungen schneller zu realisieren. Schließlich sind Ertragsrückgänge als Folge effektiver Prävention durch den Staat leichter zu tolerieren, als es auf Seiten privater oder börsennotierter Unternehmen der Fall ist, die den Interessen der Eigentümer bzw. Aktionäre und der Gewinnmaximierung verpflichtet sind (vgl. Hayer & Meyer, 2010; Meyer, 2018).

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Regulierungswesens wird es weiterhin zahlreiche illegale Angebote geben, die nicht zuletzt aufgrund einer geringeren Steuerlast und mangelnder Präventionsmaßnahmen mit vielseitigen Lockangeboten, attraktiven Quoten und geringer Regulation auch zukünftig eine außerordentliche Konkurrenz mit hoher Wettbewerbsfähigkeit darstellen. Auf diese Herausforderung gilt es, mit effektiven Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung, wie IP- und Payment-Blocking, zu reagieren. Es bleibt zu hoffen, dass die Erreichbarkeit illegaler Webseiten durch die zukünftige Aufsichtsbehörde tatsächlich weitgehend eingeschränkt wird (§ 9 Abs. 1) und die Unterbindung von Zahlungsströmen, die bereits nach dem geltenden Staatsvertrag möglich ist, endlich ernsthaft betrieben wird. Außerdem bietet sich ergänzend ein Verbot der Kreditkartenzahlung beim Glücksspiel im Internet an, wie es erst kürzlich die Britische Glücksspielkommission erlassen hat.

Abschließend sei auf die Notwendigkeit einer systematischen, interdisziplinären wissenschaftlichen Begleitforschung zu den Effekten einzelner Maßnahmen bzw. des gesamten Regulationsansatzes verwiesen, um überhaupt eine evidenzgestützte Weiterentwicklung des Staatsvertrages zu ermöglichen.

Literatur

- Fiedler, I. (2016). *Glücksspiel – Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen*. Frankfurt/M: PL Academic Research.
- Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (2019). *Jahresreport 2018 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder: Der deutsche Glücksspielmarkt 2018 – Eine ökonomische Darstellung*. Wiesbaden.
- Hayer, T. (2018). *Werbung und Sportwetten - Eine kritische Auseinandersetzung aus suchtfachlicher Sicht*. Wissenschaftliche Expertise im Auftrag des Arbeitskreises gegen Spielsucht Unna e.V.
- Hayer, T., Girndt, L. & Kalke, J. (2019). *Das Gefährdungspotenzial von Online-Glücksspielen: Eine systematische Literaturanalyse*. Bremen: Universität Bremen.
- Hayer, T., Turowski, T., von Meduna, M., Brosowski, T. & Meyer, G. (2018). *Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen*. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration.
- Kalke, J. & Hayer, T. (2019). *Expertise zur Wirksamkeit von Maßnahmen des Spieler- und Jugendschutzes: Ein systematischer Review*. Berlin: Peter Lang.
- Killick, E.A. & Griffiths, M.D. (2019). In-play sports betting: A scoping study. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 17, 1456-1495.
- Meyer, G. (2018). Prävention der Glücksspielsucht in Norwegen: Ein Vorbild für die Reform des Glücksspielstaatsvertrages. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 13 (3/4), 213-218.
- Meyer, G. (2019). Neu zugelassene Geldspielautomaten umgehen die Vorgaben der Spielverordnung. *Gewerbearchiv*, 65, 184-188.
- Meyer, G. (2020, in Druck). Prävention der Glücksspielsucht: Warum Maßnahmen des Spielerschutzes von Glücksspielanbietern kaum Wirkung zeigen. *Sucht*, 66 (1).

Stellungnahme zum Entwurf des GlüNeuRStV

Meyer, G., Häfeli, J., Mörsen, C. & Fiebig, M. (2010). Die Einschätzung des Gefährdungspotentials von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale. *Sucht*, 56, 405-414.

Meyer, G. & Hayer, T. (2010). Problematisches und pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen: Epidemiologie und Prävention. *Bundesgesundheitsblatt*, 53, 295-305.

Meyer, G.; Kalke, J. & Hayer, T. (2018). The impact of supply reduction on the prevalence of gambling participation and disordered gambling behavior: a systematic review. *Sucht*, 64 (5-6), 283-293.