

Zur Weiterentwicklung der Glücksspielregulierung

20.10.2016

I. Politischer Handlungsbedarf

1. Das Online-Glücksspiel ist in Deutschland de jure hoch reguliert. De facto handelt es sich hier jedoch um einen weitestgehend unregulierten Markt. Gerichte kritisieren das Vergabefahren für Sportwetten. Das Glücksspielkollegium als oberstes Aufsichtsorgan wird vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof und dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Frage gestellt. Es besteht dringender politischer Handlungsbedarf.
2. Das gemeinwohlorientierte Modell der staatlichen und durch gemeinnützige Organisationen durchgeführten Lotterien hat sich bewährt und stellt einen im Verlauf der Jahrhunderte erarbeiteten gesellschaftlichen Konsens dar. Letztendlich legitimiert sich die derzeitige Regulierung des Lotteriemarktes europarechtlich über die soziokulturellen Präferenzen unserer Gesellschaft (und nicht mit ökonomischen Effizienzüberlegungen).
3. Das gemeinwohlorientierte Modell der Lotterien wird durch das illegale Angebot von Zweitlotterien untergraben. Es werden hier Mittel, die für das Gemeinwohl bestimmt sind, von privaten Anbietern vereinnahmt. Um das illegale Angebot von Zweitlotterien zu unterbinden, wären strafrechtliche und steuerrechtliche Überprüfungen und Anpassungen vorzunehmen.
4. Es hat sich auf Grund des Glücksspielstaatsvertrags von 2008 ein Standard für den Jugend- und Spielerschutz bei dem Angebot von Lotterien etabliert. In einigen wenigen Details wäre dieser Standard zu verbessern, um den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags und insbesondere dem Differenzierungsgebot besser gerecht zu werden. Generell sind diese Vorgaben zum Jugend- und Spielerschutz jedoch auch gesellschaftlich weitestgehend akzeptiert.
5. Für das Sportwettangebot im Internet sollte zumindest derselbe Jugend- und Spielerschutz gelten wie für das Lotterieangebot im Internet. Dies bedeutet Anschluss an eine Sperrdatei, die Entwicklung und Umsetzung von Sozialkonzepten, Schulung der Mitarbeiter, Einstellung eines Präventionsbeauftragten, Einsatzlimits bzw. Verlustlimits, Möglichkeit der Selbstlimitierung durch den Spieler, Pflicht zur Reaktion des Anbieters auf Hinweise für ein pathologisches Spielverhalten, Pflicht zur Identitätsüberprüfung und Authentifizierung etc.

* Prof. Dr. Tilman Becker ist seit ihrer Gründung 2004 Geschäftsführender Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim.

6. Eine wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte und deren Umsetzung wären insbesondere bei den Spielformen mit einem hohen Suchtgefährdungspotential (Sportwetten im Internet, Sportwetten in Sportwettgeschäften, Spielhallen und Gaststätten) durchzusetzen bzw. gegebenenfalls vorzusehen und erscheint auf der anderen Seite bei Gewinnspartlotterien oder Soziallotterien entbehrlich. Im Rahmen einer solchen Evaluierung sollte auch überprüft werden, ob und wie die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Eine Evaluierung dient der Weiterentwicklung und kontinuierlichen Verbesserung der gesetzlichen Vorgaben.
7. Bei Sportwetten sollte die Anzahl der Lizenzen nicht begrenzt werden. Jedoch sollte an die Lizenznehmer auch bei einer Duldung die Anforderung gestellt und durchgesetzt werden, dass alle gesetzlichen Vorgaben zum Jugend- und Spielerschutz auch tatsächlich eingehalten werden und insbesondere nicht auch gleichzeitig illegale Online-Casinospiele angeboten werden. Es muss bereits bei der Duldung oder einer erneuten Lizenzvergabe auf die Erfüllung dieser gesetzlichen Anforderungen geachtet werden.
8. Ein Angebot von illegalen Online-Casinospielen bzw. eine Verlinkung zu illegalen Angeboten durch die geduldeten Anbieter von Sportwetten sollte nicht geduldet werden. Eine Duldung des im Prinzip zulässigen Sportwettangebotes sollte nicht auch gleichzeitig die Duldung des illegalen Online-Casinospielangebots bedeuten. Die Duldung illegaler Spielangebote bzw. das Wegsehen der Glücksspielaufsicht untergräbt die gesamte derzeitige Regulierung und stellt diese auch und gerade rechtlich in Frage (fehlende Kohärenz, systematische Vollzugsdefizite).
9. Eine Zulassung von Online-Geldspielgeräten, wenn diese gesellschaftlich angestrebt wird, hätte sich einzubetten in die gesetzlichen Vorgaben für die Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten und die Glücksspielgeräte in Spielbanken. Bei dem stationären Angebot gibt es ein Trennungsgebot zwischen Sportwettgeschäften und Spielhallen. Es wäre nicht kohärent, im Internet das Trennungsgebot aufzugeben. Auch ein Verbot der Mehrfachkonzessionen und die Mindestabstandsregel sind mit einer Zulassung von Online-Geldspielgeräten kaum vereinbar.
10. Mit der Zulassung des Online-Automatenspiels kämen zusätzliche Aufgaben auf eine Glücksspielaufsichtsbehörde zu. Bereits vor der Vergabe der Sportwettlizenzen wurde versäumt, eine deutsche Glücksspielkommission zu etablieren. Das Internet macht nicht an den Grenzen eines Bundeslandes halt. Eine Zulassung des Online-Automatenspiels sollte, wenn überhaupt, erst nach der Einrichtung einer solchen länderübergreifenden Institution erwogen werden.
11. Das Online-Pokerangebot sollte auf keinen Fall in der derzeitig angebotenen Form zugelassen werden. Die Möglichkeit der freien Tischwahl lädt zu Spielerabsprachen und damit praktisch zum Betrug und zur Manipulation ein. Dies entspricht nicht den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags.
12. Das Verbot der Mehrfachkonzessionen und die Mindestabstandsregel sind mit erheblichen Problemen verbunden. Der gesellschaftliche Nutzen dieser Maßnahmen

steht in keinem Verhältnis zu den gesellschaftlichen Kosten. Die Ansiedlung von Spielhallen und Sportwettgeschäften sollte baurechtlich geregelt werden. Der Spieler- und Jugendschutz hingegen wäre glücksspielrechtlich zu regeln. Es sollte nicht versucht werden, baurechtliche Belange mit dem Glücksspielrecht durchzusetzen. Bei Bedarf könnten hier weitere Anpassungen im Baurecht notwendig sein.

13. Eine unabhängige Zertifizierung der Spielhallen könnte sicherlich als eine von mehreren Maßnahmen dazu beitragen, den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages zu dienen. Es ist jedoch kein Allheilmittel. Von staatlicher Seite wären die Zertifizierungsvorgaben zu setzen. Auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei einer Zertifizierung sollte geachtet werden.
14. Insbesondere das Angebot in Gaststätten ist aus der Perspektive des Jugend- und Spielerschutzes kritisch zu betrachten. Denkbar wäre eine Reihe von Maßnahmen, die von einem kompletten Verbot dieser Aufstellung über strengere Vorgaben für die technischen Merkmale, d. h. eine Rückentwicklung zu dem Spielen „mit und um das kleine Geld“, bis hin zu einer personengebundenen Spielerkarte reichen. Wenn weiterhin dieselben Automaten in Spielhallen und in Gaststätten zu finden sind, sollten auch dieselben Spieler- und Jugendschutzvorgaben für Gaststätten wie für Spielhallen gelten. Die ist derzeit nicht der Fall.
15. Es gilt ganz vorrangig, eine Glücksspielkommission als länderübergreifende Glücksspielaufsichtsbehörde zu etablieren, wobei die Mitwirkung der Länder zu sichern ist. Eine solche Kommission sollte sich primär mit der Regulierung des Online-Angebots befassen. Die Übertragung von technischen Aufgaben an Institutionen wie den TÜV oder die Physikalisch Technische Bundesanstalt wären hier denkbar. Es sollten die Erfahrungen von anderen Ländern in Europa mit einer solchen Kommission ausgewertet und eine organisatorische Form gefunden werden, die rechtlich Bestand hat und letztendlich den ordnungsrechtlichen Interessen der Bundesländer dient.

II. Hintergrund

Ein neuer Glücksspielstaatsvertrag erscheint, nicht zuletzt wegen der vorliegenden Rechtsprechung, dringend erforderlich. Das Verwaltungsgericht Wiesbaden und der hessische Verwaltungsgerichtshof Kassel als zuständige Gerichte gehen von einer nicht transparenten und nicht diskriminierungsfreien Ausgestaltung des Erlaubnisverfahrens für Sportwetten aus.¹ Weiterhin sind die Gerichte zunehmend der Auffassung, dass ein strukturelles Vollzugsdefizit besteht.² Das Glücksspielkollegium als zentrale Aufsichtsbehörde ist nach der Ansicht von Gerichten verfassungswidrig.³ Doch damit nicht genug. Ab Mitte 2017 ist eine hohe Anzahl von Gerichtsverfahren wegen Nicht-Erteilung der glücksspielrechtlichen Lizenzen für Spielhallen zu erwarten.

Ein neuer Glücksspielstaatsvertrag ist angesichts des Auseinanderklaffens zwischen den gesetzlichen Vorgaben für das Glücksspielangebot im Internet und der Realität rechtsstaatlich dringend geboten. Die Verbraucher werden nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben geschützt, ebenso wenig die legalen Anbieter.

Die EU-Kommission stellt zu der derzeitigen Lage in Deutschland fest:⁴ „Die Lenkung des Glücksspiels in geordnete und überwachte Bahnen muss (...) als gescheitert betrachtet werden. Der Jugend- und Spielerschutz ist im Hinblick auf den hohen nicht regulierten Anteil an Online-Glücksspielen ohne erkennbare Überwachung kritisch zu hinterfragen.“

Der Glücksspielmarkt ist in Deutschland de jure hoch reguliert. Sportwetten dürfen nur mit einer Erlaubnis angeboten werden, Online-Casinospiele und Online-Poker sind verboten. De facto handelt es sich jedoch in Deutschland bei Sportwetten, Online-Automatenspielen und Online-Poker um den liberalsten Markt in Europäischen Union.⁵

Bei den Lotterien haben sich im Internet in den letzten Jahren erfolgreich sogenannte „schwarze Lotterien“ oder „Zweitlotterien“ etabliert.⁶ Bei den Sportwetten werden die illegalen Angebote in Sportwettgeschäften und im Internet mit Billigung der Aufsicht geduldet. Das Verfahren zur Vergabe von Sportwettlizenzen steckt in der Sackgasse. Illegale Online-Casinoangebote der Sportwettanbieter werden nicht geahndet, deren Existenz wird von der Glücksspielaufsicht negiert.⁷ Es lohnt sich unter den bestehenden

¹ Vgl. zum Beispiel VG Wiesbaden, 17.04.2015 – 5 L 1448/14.WI, VG Wiesbaden, 05.05.2015 – 5 L 1453/15, VGH Kassel, 16.10.2015 – 8 B 1028/15 und ganz aktuell BVerwG, 19.06.2016 – 8 C 5.15.

² Ganz aktuell hier OVG Münster, 09.06.2016 – 4 B 860/15 und 4 B 1437/15.

³ Vgl. VGH Kassel, 16.10.2015 – 8 B 1028/15 und VGH Bayern, 25.09.2015 – Vf. 9-VII-13, Vf. 4-VII-14, Vf. 10-VII-14.

⁴ Vgl. Landtag Schleswig-Holstein, 1. Lesung des Gesetzentwurfs der Landesregierung – Drucksache 18/3606, „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften“.

⁵ Becker, T.: Warum scheitert die Regulierung des Glücksspielmarktes? In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht 6/2015, S. 410-419.

⁶ Die erste Bezeichnung legt eine Beziehung zum „Schwarzmarkt“, die zweite Bezeichnung eine Beziehung zu legalen Lotterien nahe.

⁷ So hätten nach dem Wortlaut des Glücksspielstaatsvertrags 2012 die Bewerber um eine Sportwettlizenz eine Erklärung abgeben sollen, dass sie keine illegalen Glücksspiele anbieten. Dies wurde von der Glücksspielaufsicht so nicht umgesetzt. Auch in den Merkblättern für die zeitlich befristete Duldungsverfügung des Landes Hessen wird auf das illegale Angebot von Online-Casospielen mit keinem Wort eingegangen.

Rahmenbedingungen für einen Anbieter, illegal anzubieten.⁸ Dies ist ein Zustand, der eigentlich in einem Rechtsstaat so nicht geduldet werden sollte.

Ganz aktuell (am 6. September 2016) versucht Hessen das gegenwärtige Problem zeitlich befristet durch Duldungsverfügungen für interessierte Anbieter zu lösen.

Im Folgenden sollen unterschiedliche Regulierungsansätze diskutiert werden. Bei dieser Diskussion sind zum einen die Vorgaben der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der deutschen Gerichtsbarkeit zu berücksichtigen. Weiterhin gilt es eine Situation herbeizuführen, in der die rechtlichen Vorgaben zumindest von einer kritischen Mehrheit der Anbieter eingehalten werden. Die ökonomischen Bedingungen auf dem Glücksspielmarkt sind zu berücksichtigen. Nicht zuletzt gilt es bei dieser Diskussion auch, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags im Auge zu behalten. Die de jure-Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags zum Spieler- und Jugendschutz sind entsprechend dem Differenzierungsgebot im Sinne des Verbraucherschutzes auch de facto umzusetzen.

Der derzeitige Glücksspielstaatsvertrag gibt die Ziele einer Regulierung vor. Diese sind gleichrangig und sind:

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen (Suchtprävention),
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken (Kanalisation),
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden (Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention) und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranlassen und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen (Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention).

Um diese Ziele zu erreichen, sind laut Glücksspielstaatsvertrag 2012 differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.

⁸ Becker, T.: Ökonomie der Regulierung am Beispiel des Glücksspielmarktes. In: Ruttig, M. und I. Jung: Liber amicorum für Manfred Hecker zum 66. Geburtstag, Köln: Wolters Kluwer. 2016 (im Druck), S. 17-36.

In der folgenden Diskussion wird versucht, eine pragmatische Lösung für die bestehenden Probleme zu finden, gegeben die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags und die rechtlichen, ökonomischen, institutionellen und soziokulturellen Rahmenbedingungen.

Die Regulierungsmaßnahmen sollten geeignet sein, die angestrebten Ziele zu erreichen. Insbesondere sollten die Maßnahmen notwendig und angemessen sein. Neben diesen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme zur Einschränkung der Grundrechte bzw. Grundfreiheiten müssen die europarechtlichen Grundsätze der Nichtdiskriminierung und gegenseitigen Anerkennung berücksichtigt werden.

Bei einer aus gesamtgesellschaftlicher Sicht vernünftigen Regelung sollte darüber hinaus der gesellschaftliche Nutzen durch die Erreichung angestrebter Ziele größer sein als die gesellschaftlichen Kosten. Hierbei wäre die Gesamtheit der Kosten zu berücksichtigen, also nicht nur die monetären Kosten für die Anbieter, Nachfrager und die staatlichen Behörden, insbesondere für den Vollzug (Kontrolle, Überwachung, Sanktionierung, Gerichtskosten etc.), sondern auch die nicht messbaren Kosten. Zu diesen gehört zum Beispiel ein Verlust an Rechtstaatlichkeit und Vertrauen.

Es sollte aus gesamtgesellschaftlicher Sicht keine andere Regelung geben, die geeignet wäre, die angestrebten Ziele mit geringeren gesellschaftlichen Kosten zu erreichen. Es hat dabei immer auch eine argumentative Abwägung stattzufinden. Dabei sollte aus wissenschaftlicher Sicht nicht versucht werden, die so genannten nicht messbaren Kosten (intangibile Kosten) nach eigenem Gutdünken willkürlich zu quantifizieren, wenn es hier in der Wissenschaft etablierte Standards gibt. Dies öffnet einer ideologischen Betrachtungsweise Tür und Tor und ist nicht wissenschaftlich. Bestimmte Argumente können eben nicht in messbare Geldeinheiten umgesetzt werden. Diese Argumente wären jedoch qualitativ zu berücksichtigen.

Im Idealfall werden in einer Gesellschaft Probleme zuerst gesellschaftlich diskutiert und es bildet sich ein gesellschaftlicher Konsens, dann wird dieser Konsens von der Politik umgesetzt in eine Regulierung, die diesen Konsens widerspiegelt. Die Regulierungsmaßnahmen werden anschließend auf dem Markt durchgesetzt. Dieser Idealfall setzt voraus, dass es kein Diskursversagen, kein Politikversagen und kein Vollzugsdefizit gibt. In der Realität finden wir beim Glücksspiel jedoch ein erhebliches Diskursversagen, ein von Gerichten dokumentiertes Politikversagen und ein erhebliches Umsetzungs- bzw. Vollzugsdefizit.

Die derzeitigen Regulierungsprobleme legen nahe, dass es einen gesellschaftlichen Dissens über die Form der Regulierung gibt. Insbesondere bei dem Online-Angebot treffen unterschiedliche Auffassungen aufeinander. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung über die Blockierung von Internetseiten findet ihre Entsprechung im Glücksspielbereich. Auch andere gesellschaftliche Konfliktbereiche, wie die Rolle des Staates oder auch des Föderalismus, scheinen in der aktuellen Diskussion im Glücksspielbereich auf.

Offenkundig wird das Diskursversagen bei einer Betrachtung der Konferenzen und Symposien im Bereich des Glücksspiels in Deutschland. Es findet kaum ein Diskurs zwischen Befürwortern einer Liberalisierung und Anhängern eines staatlichen Monopols statt. In der

Regel treffen sich auf diesen Tagungen nur Vertreter einer bestimmten Branche, seien es Lotterien, Online-Anbieter von Sportwetten- bzw. Casinospielen oder die Automatenwirtschaft mit jeweils gemeinsamen Interessen und Anschauungen.

Es gibt ein erhebliches Politikversagen. Dieses wird zumindest zum Teil auch in der vorliegenden Rechtsprechung dokumentiert. Der politische Wille, sich mit den Problemen im Glücksspielbereich auseinanderzusetzen, fehlt.

Die gesetzlichen Vorgaben bei dem Online-Angebot von Glücksspielen werden nicht eingehalten. Es gibt ein erhebliches Vollzugsdefizit.

Die Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags zum Jugend- und Spielerschutz werden im Wesentlichen jedoch nicht in Frage gestellt. Allerdings unterscheiden sich diese Vorgaben zwischen den einzelnen Bundesländern doch ganz erheblich. Die Notwendigkeit der Etablierung einer Sperrdatei für Sportwetten und für das Automatenpiel und die Schaffung einer länderübergreifenden Glücksspielkommission werden von Experten gesehen.

III. Bisherige Regulierung

Bei den Lotterien liegt bereits ein Regulierungskonzept vor, welches sich im Lauf der Jahrzehnte bzw. Jahrhunderte bewährt hat. Dasselbe gilt für Spielbanken. Dies gilt jedoch nicht für Online-Angebote, die seit 2008 verboten waren bzw. noch sind. Auch bei den Sportwettgeschäften gibt es keine Tradition der Regulierung.

Sowohl bei dem Online-Angebot als auch bei den Sportwettgeschäften kann daher kaum auf Erfahrungen mit einer Regulierung zurückgegriffen werden. Andere Länder der EU haben hier mehr Erfahrungen vorzuweisen.

Die glücksspielrechtliche Regulierung des Automatenspiels in Spielhallen und Gaststätten ist neu. Erst 2012 wurde das gewerbliche Automatenpiel in das ordnungsrechtliche Regulierungsmodell einbezogen. In anderen Ländern reicht die Bandbreite der Regulierungsansätze hier von einer Erlaubnis dieser Geräte nur in Spielbanken bis zu der erlaubten Aufstellung an den unterschiedlichsten Orten, in Tankstellen, Supermärkten und sogar Apotheken.

Die Regulierung der Lotterien ist seit Jahrzehnten im Prinzip unverändert. Es werden verschiedene Lotteriefornen unterschieden und die großen Lotterien (definiert durch einen planmäßigen Jackpot und Höchstgewinne im Bereich mehrerer Millionen) und die schnellen Lotterien (mit mehr als zwei Ziehungen pro Woche) dürfen nur vom Staat angeboten werden. Dabei hat jedes Bundesland praktisch seine eigene „Durchführungsgesellschaft“ für die staatliche Lotterie.

Das Lotteriespiel war bereits im Zeitalter der Aufklärung ein „zentrales Element“ der Zeit. Der deutsche Dichter Gotthold Ephraim Lessing stellt in seinem Stück „Der Lottospieler oder die glücklichen Nummern“ einen Lottospieler dar, dessen erstes und letztes Wort „Lotterie“

ist. Lessing selbst soll ein fanatischer Lotteriespieler gewesen sein.⁹ Erst etwa einhundert Jahre später beschreibt Dostojewski einen, wie wir heute sagen würden, pathologischen Roulettespieler in dem autobiographisch geprägten Roman „Der Spieler“. Dieser Roman fiel bereits in die Zeit, als es eine starke Lobby für ein Glücksspielverbot gab. Ab 1862 galt in den deutschen Territorialstaaten das Lotterieverbot, lediglich Klassenlotterien waren erlaubt. Die Zahlenlotterien wurden erst wieder nach dem Zweiten Weltkrieg zugelassen.¹⁰

Die Geschichte der Lotterien und Spielbanken ist von einem Wechsel zwischen Verbot und Zulassung gekennzeichnet. Anhand des Glücksspiels fand seit Jahrhunderten ein gesellschaftlicher Diskurs unterschiedlicher moralischer und ethischer Vorstellungen statt. Die gegenwärtige Regulierung der Lotterien und Spielbanken ist das Ergebnis dieses gesellschaftlichen Diskurses und stellt den gesellschaftlichen Konsens dar.

Seit Jahrhunderten besteht eine enge Verknüpfung zwischen Lotterien und dem Gemeinwohl. Es sollte eine primäre Aufgabe des Staates sein, dem Gemeinwohl zu dienen. Daher besteht seit Jahrhunderten auch eine enge Beziehung zwischen Lotterien und dem Staat. Es gab im Lauf der Jahrhunderte immer wieder Versuche, private Anbieter mit dem Angebot von Lotterien zu betrauen. Diese sind dann oft wegen betrügerischer Machenschaften dieser Anbieter gescheitert.

In dem Lotteriestaatsvertrag wird daher die „Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots“ als Aufgabe des Staates definiert, ebenso in den Glücksspielstaatsverträgen von 2008 und 2012.

Ein staatliches Monopol bei Sportwetten wurde allerdings durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2006 in Frage gestellt. In dem Urteil wird eine konsistente Regulierung angemahnt. Ein Monopol bei Sportwetten, welches sich auf die Suchtgefährdung bei Sportwetten stützt, ist auch entsprechend dem Ziel der Suchtprävention auszuformen. Die Werbung für Sportwetten ist dementsprechend zu gestalten. Als mögliche politische Alternative zum staatlichen Monopol wurde von dem Bundesverfassungsgericht ein Lizenzsystem für private Sportwettanbieter genannt.

Dieses Urteil fand sich dann sehr deutlich in dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag von 2008 wieder. Die Politik entschied sich dafür, das Monopol bei Sportwetten beizubehalten. Der Aspekt der Suchtgefährdung wurde in den Mittelpunkt gestellt. Sowohl bei Lotterien als auch bei Sportwetten wurde undifferenziert von einer hohen Suchtgefährdung ausgegangen.

In dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 wurde ein weitgehendes Werbeverbot ausgesprochen. Werbung durfte nur informieren und aufklären und nicht zum Spielen auffordern, anreizen oder ermuntern.

⁹ Vgl. Müller, M.: Lotteriefieber im „Zeitalter der Aufklärung“: Der Fall Stralsund, in: Pommern, Zeitschrift für Kultur und Geschichte, Jg. 52, Heft 3 (2014), S. 12-16, https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/marktliteratur#jfmulticontent_c183521-8, eingesehen am 20.09.2016.

¹⁰ Vgl. Näther, U., Zur Geschichte des Glücksspiels, https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/marktliteratur#jfmulticontent_c183521-8, eingesehen am 20.09.2016.

Aus den „Lotterien anderer Veranstalter“ im Lotteriestaatsvertrag, den kleinen Lotterien (kein planmäßiger Jackpot, nicht mehr als zwei Ziehungen pro Woche, nicht mehr als eine Million Euro Höchstgewinn), wurden im Glücksspielstaatsvertrag 2008 „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“. Nur diese sind nach dem Glücksspielstaatsvertrag erlaubnisfähig.

In dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 und unverändert in dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 wurden in Bezug auf die Suchtprävention weitgehend gleiche Regeln für alle legalen Anbieter, den staatlichen Anbieter und die erlaubnisfähigen Lotterien anderer Veranstalter, formuliert. Es wurde in Bezug auf den Jugend- und Spielerschutz nicht zwischen den einzelnen Glücksspielformen unterschieden.

Bereits unter dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 hatten die Anbieter Sozialkonzepte zu entwickeln und ihre Mitarbeiter in der Früherkennung eines pathologischen Spielverhaltens zu schulen. Diese Maßnahmen zur Suchtprävention betrafen alle Glücksspielangebote gleichermaßen. Es wäre nicht konsistent, wenn für die Glücksspielangebote mit einem höheren Suchtgefährdungspotential (Sportwetten, Casinospiele und Automatenspiel) als die derzeit angebotenen Lotterien geringere Anforderungen in Bezug auf die Suchtprävention und den Jugend- und Spielerschutz gestellt würden.

Damit wird bereits deutlich, dass die Anforderungen an den Jugend- und Spielerschutz bei den Online-Angeboten von Sportwetten zumindest den Anforderungen entsprechend müssen, die an die Anbieter von Lotterien im Internet gestellt werden. Die im Glücksspielstaatsvertrag geforderten Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz stellen praktisch einen gesetzlichen Mindeststandard dar.

Der EuGH hat in seinen Entscheidungen Carmen Media Group und Markus Stoß im Jahr 2010 deutlich darauf hingewiesen, dass das Betreiben oder die Duldung einer Angebotsausweitung beim gewerbliche Automatenspiel, um insbesondere die aus diesen Tätigkeiten fließenden Einnahmen zu maximieren, nicht mit einem staatlichem Monopol bei Sportwetten vereinbar ist.

Dem EuGH war aus der Vorlage des schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichts bzw. des Verwaltungsgerichts Gießen bekannt, dass Lotterien in der derzeit angebotenen Form nur ein vergleichbar geringes Suchtgefährdungspotential aufweisen, im Gegensatz zu dem gewerblichen Automatenspiel. Dies stellt einen gewissen Widerspruch in der Regulierung dar, der deutlich von dem EuGH erkannt wurde. Die Regulierung sollte kohärent und systematisch dazu dienen, die angestrebten Ziele zu erreichen, so das Diktum des EuGH.

Als Antwort auf die Entscheidung des EuGH wurden Spielhallen in den Regelungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags von 2012 aufgenommen. Weiterhin wurden die Ziele neu gewichtet und das Differenzierungsgebot eingeführt. Es sind jetzt differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.

Dieser Vorsatz der Differenzierung nach dem Gefährdungspotential wurde in ersten Ansätzen bereits in dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 umgesetzt. Mit dem

Glücksspielstaatsvertrag wurde ein Konzessionssystem für Sportwetten eingeführt. Online-Casinospiele und Poker bleiben generell untersagt. Das Internetverbot wurde für Lotterien und Sportwetten gelockert.

Es wurde auch an eine Weiterentwicklung durch Evaluierung gedacht. Eine wissenschaftliche Evaluierung des Sozialkonzeptes wird in dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 jedoch nur für das Online-Angebot von Lotterien und Sportwetten gefordert.

Konsistent wäre hier eine wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte bei den Angeboten mit einem hohen Suchtgefährdungspotential, nicht nur bei einem Angebot im Internet,¹¹ sondern auch in dem stationären Angebot. Im Rahmen einer Evaluierung sollte auch überprüft werden, ob und wie die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Eine Evaluierung dient der Weiterentwicklung und kontinuierlichen Verbesserung der gesetzlichen Vorgaben.

IV. Regulierung des Lotteriemarktes

Ein Monopol als eine besondere Marktform wird aus ökonomischer Sicht sehr kritisch betrachtet, da es weniger effizient ist als ein Wettbewerbsmarkt. Ein Monopol führt zu höheren Preisen und höheren Kosten. Ein Markt mit mehreren Anbietern hingegen sorgt dafür, dass die Anbieter in Konkurrenz zueinander stehen, die Preise und die Kosten sinken und dadurch Effizienzgewinne entstehen. Ein Monopol zeichnet sich weiterhin durch eine vergleichsweise geringe Innovationsfreude aus. Es gibt kaum einen Anreiz zu Produktinnovationen. Unter Wettbewerbsbedingungen würde es einen Anreiz, wenn nicht sogar einen Zwang zu Produktinnovationen geben.

Der Europäische Gerichtshof sieht, zum Beispiel in der Entscheidung Digibet und Albers vom 12.06.2014, den Nachteil eines Wettbewerbs auf dem Glücksspielmarkt (Rn. 31): „Insoweit ist zunächst auf den besonderen Charakter des Bereichs der Glücksspiele hinzuweisen, wo im Gegensatz zur Einführung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs auf einem traditionellen Markt die Betreibung eines derartigen Wettbewerbs auf dem sehr spezifischen Markt für Glücksspiele, d. h. zwischen mehreren Veranstaltern, die die gleichen Glücksspiele betreiben dürfen, insofern nachteilige Folgen haben könnte, als diese Veranstalter versucht wären, einander an Einfallsreichtum zu übertreffen, um ihr Angebot attraktiver als das ihrer Wettbewerber zu machen, so dass für die Verbraucher die mit dem Spiel verbundenen Ausgaben und die Gefahr der Spielsucht erhöht würden“. Eine Wettbewerbssituation mit den damit verbundenen ökonomischen Vorteilen, Produktinnovationen, geringeren Preisen, geringeren Kosten, mehr Werbung und Kundenorientierung wird für Glücksspiel gesellschaftlich gerade nicht gewünscht.

Jede Organisationsform hat Vor- und Nachteile. Der Markt mit Konkurrenz sorgt für Effizienz. Ein Monopol, ob staatlich oder privat, wird in der Regel deutlich weniger effizient sein als ein

¹¹ Hier ist das Vorgehen der Glücksspielaufsichtsbehörden jedoch nicht einheitlich. Die Soziallotterien, die Mehrzahl der Gewinnspalotterien und der gewerblichen Spielvermittler müssen ihr Sozialkonzept von unabhängigen Dritten wissenschaftlich evaluieren lassen. Die staatlichen Lotterien sind hiervon weitestgehend ausgenommen.

Wettbewerbsmarkt. Auf der anderen Seite ist ein Monopol leichter zu regulieren als ein Markt mit Anbietern, die in Konkurrenz zueinander stehen. Gesellschaftliche Vorstellungen über eine sinnvolle Regulierung lassen sich bei einem Monopol leichter umsetzen.

Das staatliche Monopol beschränkt sich weitgehend auf das Angebot von großen Lotterien. Die Suchtgefahr bei diesen Lotterien ist heutzutage sehr gering. Diese Lotterien sind im Verlauf der Jahrzehnte zu einem Teil unserer Gesellschaft geworden. Unsere Gesellschaft hat hier einen Weg gefunden, mit dieser Spielform problemlos umzugehen. Es hat eine gesellschaftliche Adaption bzw. Einbettung in den kulturellen und sozialen Kontext unserer Gesellschaft stattgefunden.

Zu Beginn der Einführung von Lotterien im 18. Jahrhundert sind in der Literatur Hinweise auf ein Lottofieber oder mit heutigen Worten eine Lottosucht zu finden.¹² In der Literatur zu dem Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Sucht hat sich mittlerweile auch für die mittelfristige Betrachtung von Jahrzehnten die Adaptionsthese etabliert.¹³ Eine Gesellschaft gewöhnt sich im Verlauf der Zeit an neue Glücksspielangebote. Diese Adaption führt nach einem Anstieg des pathologischen Spielverhaltens nach Einführung eines neuen Glücksspielangebots wieder zu einem Rückgang des pathologischen Spielverhaltens. Hierfür ist die kulturelle, soziale und gesellschaftliche Einbettung verantwortlich. Die angebotenen Lotterien haben sich daher im Verlauf der Zeit zu einem gesellschaftlich akzeptieren und unproblematischen Glücksspiel entwickelt.

Der EuGH hat in seiner ständigen Rechtsprechung immer wieder betont, dass die beträchtlichen sittlichen, religiösen und kulturellen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern, d. h. die soziokulturelle Besonderheiten, unterschiedliche nationale Regelungen der Mitgliedsländer und demzufolge keine gegenseitige Anerkennung einer in einem anderen Land gültigen Glücksspiellizenz legitimieren.

Diese soziokulturelle Begründung eines seit Jahrzehnten, wenn nicht seit Jahrhunderten, bestehenden Lotteriemonopols in Deutschland blieb mit der Fixierung auf die Suchtproblematik unberücksichtigt. Im Anschluss an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2006 wurde das Suchtgefährdungspotential von den staatlichen Lotterien im Glücksspielstaatsvertrag 2008 überbetont. Der Gesetzgeber hat im Glücksspielstaatsvertrag 2008 die vorliegenden wissenschaftlichen Befunde zum Suchtgefährdungspotential der unterschiedlichen Glücksspielformen nicht ausreichend berücksichtigt.

Im Vorfeld des Glücksspielstaatsvertrags von 2008 hatte sich eine Allianz aus Interessensvertretern der im Bereich der Glücksspieltherapie tätigen Fachverbände, hier insbesondere dem Fachverband Glücksspielsucht, und der Politik gebildet. Dies fand dann

¹² Lipschik, F.: 49 Möglichkeiten des Glücks, in: Verein für kritische Geschichtsschreibung e.V. (Hrsg.). Werkstattgeschichte Band 50. http://www.werkstattgeschichte.de/werkstatt_site/archiv/WG50_038-045_LIPSCHIK_MOEGLICHKEITEN.pdf, eingesehen am 20.09.2016.

¹³ Vgl. Becker, T.: Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel. Frankfurt: Peter Lang 2015, und Becker, T.: Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, in: Beiträge zum Glücksspielwesen. Eine Fachreihe des Behörden Spiegels, 1/2016, S. 13-15.

seinen Ausdruck in der Schaffung eines Fachbeirates, der sich aus sieben Vertretern von ausgewählten Suchtfachgesellschaften zusammensetzt, neue Glücksspielangebote zu prüfen und bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags mitzuwirken hat.

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 wurde die wissenschaftlich nicht gerechtfertigte Überbetonung des Suchtgefährdungspotentials von den staatlichen Lotterien korrigiert. Die Suchtprävention ist nun nur noch ein Ziel neben weiteren Zielen, wie der Kanalisierung hin zum legalen Angebot, dem Jugend- und Spielerschutz und der Bewahrung der Integrität des Sports. Um diese Ziele zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, die deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung tragen sollen.

Die Regulierung der Werbung, nach den Erfahrungen in den Jahren bis 2012 mit der fehlenden Kompetenz der Gerichte, sich mit der Werbung auseinanderzusetzen, soll sich explizit, so der Glücksspieländerungsstaatsvertrag, auf die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Wirkung von Werbung auf Jugendliche sowie problematische und pathologische Spieler stützen.

Die fehlende Kompetenz der Gerichte in der Beurteilung von Werbung wird noch in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.06.2013 besonders deutlich. Das Bundesverfassungsgericht interpretiert hier die Rechtsprechung des EuGH sehr eigenwillig: „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.“ Hier wird deutlich, dass sich das Bundesverwaltungsgericht nicht einmal in Ansätzen mit der Werbewirksamkeitsforschung auseinandergesetzt hat. Eine Werbung kann sich niemals nur an die Gruppe der bereits zum Glücksspiel Entschlossenen richten. Dies wäre keine Werbung mehr, sondern Kundenbetreuung. Auch andere Gerichte, die entschieden haben, dass eine bestimmte Werbung zur Spielsucht führt, maßen sich hier eine Expertise an, die bei den betreffenden Richtern wohl in der Regel nicht vorhanden sein dürfte.

Eine Begründung des staatlichen Lotteriemonopols mit der Suchtgefährdung ist wissenschaftlich nicht fundiert. Eine Begründung mit der Betrugs- und Manipulationsgefahr wäre bei den großen Lotterien mit Millionengewinnen nicht abwegig. Die Begründung, die der historischen Tradition und der gesellschaftlichen Bedeutung am ehesten Rechnung trägt, liegt jedoch in den soziokulturellen Besonderheiten des Lotterieangebots. Letztendlich ist das staatliche Lotteriemonopol in unserer Gesellschaft akzeptiert, weil es dem Gemeinwohl dient.

Bereit in der Entscheidung Schindler von 1994 weist der Europäische Gerichtshof hierauf hin (Rn. 61): „Diese Besonderheiten rechtfertigen es, dass die staatlichen Stellen über ein ausreichendes Ermessen verfügen, um festzulegen, welche Erfordernisse sich bezüglich der Art und Weise der Veranstaltung von Lotterien, der Höhe der Einsätze sowie der Verwendung der dabei erzielten Gewinne aus dem Schutz der Spieler und allgemeiner nach Maßgabe der soziokulturellen Besonderheiten jedes Mitgliedstaats aus dem Schutz der Sozialordnung ergeben.“

Die Begründung des staatlichen Lotteriemonopols mit der Suchtgefährdung hält einer wissenschaftlichen Überprüfung nicht stand und dürfte auch nicht den „Scheinheiligkeitstest“ des Europäischen Gerichtshofs bestehen. Die soziokulturellen Besonderheiten hingegen stellen eine ehrliche Begründung des Lotteriemonopols dar. Bei der Begründung des Lotteriemonopols sollte sich die nationale Gesetzgebung nicht in einem vorausseilenden Gehorsam dem vermeintlichen Diktat aus Brüssel unterwerfen.

Nach Haltern¹⁴ gerät die Rechtfertigung des Lottomonopols mit Sucht- und Kriminalitätsbekämpfung „in ein Licht des Irrealen“. Er macht dafür vor allem die mediale Aufbereitung der Suchtgeneigntheit des Lottospiels verantwortlich. Haltern zählt fünf Aspekte der soziokulturellen Besonderheit des Lotteriespiels auf.¹⁵

Erstens habe die Regulierungsgenealogie zu einer gesellschaftlichen Legitimation geführt, die das Lotteriespiel aus dem Kreis der Glücksspiele heraustreten lasse und „imaginativ zu einer Art freiwilligen Steuer mit Spannungsbonus hat werden lassen“. Gemeinsam mit anderen Erwägungen sei die „Finanzierung uneigennütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten ein Teil der sachlichen Rechtfertigung“.

Zweitens habe sich das Lotteriespiel zu einer „Kristallisation gesellschaftlicher Integration“ entwickelt. Es sei zu einem Kulturgut geworden, um das herum sich „diverse Identitätsvorstellungen – von der politischen über die nationale bis zur kulturellen Identität – gebildet haben.“

Drittens sei das Lotteriespiel, wiederum im Gegensatz zu anderen Formen des Glücksspiels, „in unhinterfragt geltende Lebenswelten des Alltags integriert“ und schaffe „Vertrauen, gesellschaftliche Integration, soziale Kohäsion sowie eine spezifische Form der egalitären Inklusion“.

Viertens sei die Lotterieregulierung der Ausdruck einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit den „Werten der methodischen Lebensführung, der Spar- und Genügsamkeit, der Entsagung, dem Fleiß, der Selbstdisziplin und dem leistungsorientierten Streben sowie der Besonnen- und Nüchternheit“. Bürgerliche Tugenden wie Fleiß, Disziplin und Sparsamkeit prägen noch heute die öffentliche Meinung zu Glücksspielen und damit die Legitimationskraft marktbeschränkender staatlicher Regulierung, die ein Ausdruck der gesellschaftlichen Ambivalenz gegenüber rein materialistischen Zielen ist.

Fünftens erfülle das Lotteriespiel eine „soziale Ventilfunktion, über die sich gesellschaftsstrukturell induzierte Frustrations- und Spannungszustände entladen“. Lotto bietet eine Hoffnung, schnell zu viel Geld zu kommen und dient damit der Kriminalprävention.

Ein staatliches Monopol besteht nur bei den großen Lotterien mit einem Hauptgewinn von mehr als zwei Millionen Euro oder mehr als zwei Ziehungen pro Woche bzw. einem

¹⁴ Haltern, U.: Soziokulturelle Präferenzen als Grenze des Marktes. Tübingen: Mohr, Siebeck, 2016.

¹⁵ Vgl. Haltern, U.: Lotterieregulierung und ihre Rechtfertigung durch soziokulturelle Präferenzen. In ZfWG 6/2015, S. 419-424.

planmäßigen Jackpot. Diese Lotterien dürfen nur von einem staatlichen Anbieter angeboten werden. Aus europarechtlicher Sicht lässt sich das staatliche Lotteriemonopol mit den soziokulturellen Präferenzen rechtfertigen. Ob dies von dem Bundesverfassungsgericht auch so gesehen wird, bleibt abzuwarten.

Bei den „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ ist zwischen den staatlich angebotenen Klassenlotterien und den anderen erlaubnisfähigen Lotterien zu unterscheiden. Auch mit der privaten Veranstaltung von erlaubnisfähigen Lotterien mit Gewinnsummen bis zu zwei Millionen Euro, ohne geplanten Jackpot und mit nicht mehr als zwei Ziehungen pro Woche, dürfen keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt werden. Für den Reinertrag, der gemeinnützigen Zwecken zugeführt wird, und die Gewinnsumme, d. h. die Gewinne der Spieler, sollen im Spielplan jeweils mindestens 30 v. H. der Entgelte vorgesehen sein. Bei einer Lotteriesteuer von 16 2/3 v. H. bleiben für die Kostendeckung etwas mehr als 20 Prozent der Einsätze. Diese gemeinnützige Verwendung der Spieleinsätze entspricht der soziokulturellen Besonderheit von Lotterien seit Jahrhunderten. Dies wird durch die gemeinnützig anerkannten Organisationen, die die Lotterien veranstalten, sichergestellt.

Eine besondere Form der Lotterie ist das Gewinnsparen. Dies hat eine weniger lange Tradition. Das Gewinnsparen wurde nach dem Krieg eingeführt, um die Bürger zum Sparen zu veranlassen. Auch heute noch darf der Lotterieanteil bei diesem Sparvertrag nur maximal 25 Prozent des Einsatzes umfassen. Der Sparbeitrag wird angespart und erhält Sparzinsen. Als Vertriebsweg dienen die Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken. Der Vertrieb ist kontengebunden. Hierdurch wird ein Jugend- und Spielerschutz auf höchstem Niveau garantiert. Bei dem Gewinnsparen steht das Sparen im Vordergrund, aber auch das Helfen und Gewinnen haben eine Bedeutung. Sparen und ein pathologisches Spielverhalten sind nicht miteinander vereinbar. Eine Einsatzgrenze von 1.000 Euro für den Lotterieanteil dürfte nach den bisherigen Erfahrungen sehr gut einzuhalten sein. Weitere Maßnahmen, wie ein Anschluss an eine Sperrdatei, sind beim Gewinnsparen nicht zu rechtfertigen (weder geeignet noch angemessen und überhaupt nicht verhältnismäßig). Eine wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte erscheint, wenn überhaupt, nur in Zeitabständen von drei oder mehr Jahren angemessen.

Die gewerblichen Spielvermittler, durch die ein Lottospieler vor allem im Internet an den staatlichen Lotterien teilnehmen kann, sind ein Unikum für Deutschland und ein Ergebnis des Föderalismus. In anderen vergleichbaren europäischen Ländern gibt es entweder ein staatliches Monopol oder einen einzigen Anbieter, der mit dem Angebot vom Staat betraut wird. Solange es die Landeslotteriegesellschaften gibt, dürfte es auch gewerbliche Spielvermittler geben.

Für alle Formen des Glücksspiels gab es von 2009 bis 2012 ein Internetverbot. Damit wurde das Geschäftsmodell des gewerblichen Vermittlers von staatlichen Lotterien de jure eliminiert. Es gab ein Jahr Übergangszeit. Der bedeutendste Online Vermittler von Lotterien, Tipp24, erwarb eine Lizenz der britischen *Gambling Commission* und begann das (in Deutschland nicht erlaubte) Angebot einer Zweitlotterie, die identisch ist mit dem deutschen staatlichen Lotterieangebot. Das Internetverbot in dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 führte dazu, dass sich ein illegales Angebot von Zweitlotterien, de facto Wetten auf die deutschen Lottozahlen, etablieren konnte. Das Geschäftsmodell der Zweitlotterien ist eine

Bedrohung für das legale, gemeinwohlorientierte Lotterieangebot. Mittlerweile haben auch andere Anbieter dieses sehr lohnende Geschäftsfeld für sich entdeckt.

Diese Anbieter von Zweitlotterien umgehen Steuern und Abgaben in Höhe von fast 200 Millionen Euro jährlich.¹⁶

Die Anbieter dieser schwarzen Lotterien haben ein Modell gefunden, um dem Gemeinwohl zu schaden. Strafrechtlich scheint es nicht möglich, diese Anbieter zu belangen.¹⁷ Dabei wird, wie oft, auf das Argument der „fehlenden Kohärenz der gegenwärtigen Regulierungssituation im Allgemeinen und des staatlichen Lotteriemonopols im Besonderen“ abgestellt.¹⁸ Die unterstellte fehlende Kohärenz des staatlichen Lotteriemonopols wird nicht weiter begründet. Der Begriff der Kohärenz hat sich mittlerweile zu einem „Kampfbegriff“ der Gegner des Glücksspielstaatsvertrags entwickelt.

Den Betreibern einer Zweitlotterie sei, so eine rechtliche Auffassung, das Fehlen einer deutschen Genehmigung nicht in strafbegründender Weise entgegenzuhalten.¹⁹ Wenn man sich dieser Rechtsmeinung anschließen sollte, ergibt sich zwingend die politische Notwendigkeit von Anpassungen in den strafrechtlichen Regelungen.

Es ist dem Verfasser nicht bekannt, ob die Veranstalter von Zweitlotterien in Deutschland Steuern bezahlen. Das Rennwett- und Lotteriesgesetz sieht für im Inland veranstaltete Lotterien eine Steuer von 16 2/3 Prozent und auf ausländische Lotterien eine Steuer von 25 Prozent vor. Wenn diese Steuern nicht abgeführt werden, würde die Umsatzsteuer anfallen. Anbieter von Zweitlotterien führen keine Abgaben für gemeinnützige Zwecke ab. Eine steuerliche Überprüfung dieser Anbieter und gegebenenfalls steuergesetzliche Anpassungen wären dringend erforderlich.

Die Einnahmen aus diesen schwarzen Lotterien bestehen aus der Privatisierung von Einnahmen, die dem Gemeinwohl dienen sollten. Das Gemeinwohl wird ersetzt durch das private Gewinnstreben. Eine Hinterziehung von Steuern und Abgaben in dieser Höhe dürfte nicht nur als Ordnungswidrigkeit geahndet, sondern sollte strafrechtlich belangt werden und es sollte darüber hinaus der Einzug aller unrechtmäßig gewonnenen Beträge vorgesehen werden.

Auch bei der Betreuung einer privaten Gesellschaft mit der Veranstaltung von Lotterien darf kein wirtschaftlicher Zweck verfolgt werden. Dies ist ein Grundprinzip der gegenwärtigen Regulierung. Dieses Grundprinzip wird durch die schwarzen Lotterien untergraben. Die soziale Legitimation von Lotterien, mit ihrer geringen Auszahlungsquote, liegt gerade in dem Dienst am Gemeinwohl. Der Veranstalter ist dem Gemeinwohl verpflichtet. Praktisch

¹⁶ Der Bruttospielertag der Zweitlotterien wird von der Glücksspielaufsicht auf 200 Millionen Euro geschätzt. Vgl. Jahresreport 2014 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2015.

¹⁷ Vgl. Kudlich, H./Berberich, B.: Zur strafrechtlichen Bewertung von Online-Zweitlotterien, in: ZfWG 1/16, S. 7-13.

¹⁸ Vgl. als Beispiel Kudlich, H./Berberich, B.: Zur strafrechtlichen Bewertung von Online-Zweitlotterien, in: ZfWG 1/16 S. 12.

¹⁹ Vgl. Kudlich, H./Berberich, B.: Zur strafrechtlichen Bewertung von Online-Zweitlotterien, in: ZfWG 1/16 S. 7-13.

entrichtet ein Teilnehmer an einer Lotterie freiwillig eine Steuer, die gemeinnützigen Zwecken zugeführt wird.

Ein privater, nicht gemeinnütziger Anbieter von Lotterien könnte zwar Steuern und Abgaben bezahlen, wäre jedoch primär dem Gewinnstreben verpflichtet und eine besondere Gemeinwohlverpflichtung wäre kaum glaubhaft. Ein gesellschaftlicher Legitimierungszusammenhang würde verloren gehen.²⁰

Bei kleinen Lotterien darf die Summe der zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 40.000 Euro nicht übersteigen, und der Reinertrag ist ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke zu verwenden. Hier können die einzelnen Bundesländer sogar von den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags abweichen. Eine Schulung der Mitarbeiter und ein Sozialkonzept sind für diese Lotterien, die nur selten im Jahr von Vereinen und anderen gemeinnützigen Institutionen veranstaltet werden, nicht angemessen.

Die bestehenden Regelungen bei Lotterien haben sich im Prinzip bewährt. Eine Begründung des Lotteriemonopols mit den soziokulturellen Präferenzen, der „Textur des guten richtigen Lebens“ in einer stabilen Gesellschaft, würde der langen Tradition und der gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Einbettung des Lotteriespieles in unser alltägliches Leben gerecht werden.²¹ Lotto ist in unserer Gesellschaft ein selbstverständlicher Teil der sozialen Kultur.²² Andere Glücksspiele haben diese gesellschaftliche Einbettung und Akzeptanz nicht.

Die rechtliche Behandlung von schwarzen Lotterien ist umgehend zu ändern, um dieses Geschäftsmodell, welches Mittel des Gemeinwohls privatisiert, erfolgreich zu untersagen. Diese illegalen Anbieter stellen eine direkte Konkurrenz dar und untergraben das Angebot von an dem Gemeinwohl orientierten Lotterien in zweifacher Hinsicht, sowohl ökonomisch als auch ethisch. Dem Gemeinwohl und generell den Staatshaushalten gehen Einnahmen verloren. Die soziale Wertigkeit von Gemeinwohlzielen wird untergraben.

V. Regulierung des Sportwettmarktes

Die Pferdewetten haben eine ganz eigene und lange Tradition von mehr als 150 Jahren, die Wetten auf andere Sportarten hingegen eine vergleichsweise kurze Tradition, Sportwetten in der heutigen Form gewannen erst mit dem Internet an Bedeutung. „Sportwetten“ kommen in dem Lotteriestaatsvertrag nur in den Erläuterungen in Klammern und als Beispiel vor, in dem Gesetzestext selbst jedoch nicht. In dem Glücksspielstaatsvertrag 2008 tauchen erstmalig auch im Gesetzestext die Sportwetten auf.

²⁰ Vgl. Haltern, U.: Soziokulturelle Präferenzen als Grenze des Marktes. Tübingen: Mohr, Siebeck, 2016, S. 104 f.

²¹ Vgl. ausführlich und argumentativ überzeugend Haltern, U.: Soziokulturelle Präferenzen als Grenze des Marktes. Tübingen: Mohr, Siebeck, 2016.

²² Die Rechtsprechung und ihr folgend die Werberichtlinie jedoch gehen davon, dass Werbung Glücksspiel nicht als Gut des täglichen Lebens erscheinen lassen darf. Dies geht bei Lotto an der Wirklichkeit vorbei. Lotto ist Teil des alltäglichen, guten und richtigen Lebens vieler Menschen.

Nach dem Verbot eines privaten Sportwettangebots in dem Glücksspielstaatsvertrag 2008 und dem Versuch, mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 staatliche Lizenzen bei Sportwetten zu verteilen, ist die Situation bei Sportwetten durch einen weitgehend unregulierten Markt gekennzeichnet. Von der Glücksspielaufsicht wird das nicht lizenzierte Angebot geduldet. Um den hohen (Gefängnis-)Strafen bei Steuervergehen zu begegnen, zahlen die Anbieter ohne Konzession trotzdem die Steuer nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz in der Höhe von fünf Prozent auf den Einsatz. Bei einer, derzeit sehr unwahrscheinlichen, Verurteilung wegen der glücksspielrechtlichen Vergehen droht hingegen nur eine Ordnungswidrigkeit mit einer vergleichsweise geringen Geldstrafe. Es lohnt sich für die Anbieter zwar, die Steuergesetze einzuhalten, aber offenkundig lohnt es sich nicht, die glücksspielrechtlichen Vorgaben einzuhalten.²³

Auf dem Sportwettmarkt herrscht ein Preiswettbewerb. Dies äußert sich auch in den vergleichsweise geringen Gewinnmargen bei Sportwetten. Bei einer Ausschüttungsquote von etwa 90 Prozent (oder mehr) im Online-Angebot und einer Steuer von fünf Prozent bleiben für die Kostendeckung und den Gewinn zusammen nur fünf Prozent vom Einsatz der Spieler übrig; eine vergleichsweise sehr geringe Marge. Der Anbieter mit der besseren Quote und/oder den attraktiveren Boni zieht die Spieler an, begünstigt von Vergleichsportalen im Internet. Es besteht ein harter Wettbewerb zwischen den Anbietern, nämlich ein Preiswettbewerb. Gewinne können hier daher nicht realisiert werden. Im stationären Angebot ist die Marge für den Anbieter deutlich höher, da bei den Sportwettgeschäften die Konkurrenz nicht so groß ist wie im Internet. Dies gilt generell für alle stationären Angebote im Vergleich zu Angeboten im Internet.

Alle wesentlichen Anbieter von Sportwetten im Internet bieten auch die nicht-erlaubnisfähigen Online-Casinospiele an. Aus dem Geschäftsbericht 2014 von bwin.party geht hervor, dass die Einnahmen aus dem Bereich Online-Casinospiele und Poker deutlich höher sind als die Einnahmen aus Sportwetten. Der Anbieter bet-at-home weist für 2015 Umsätze im Bereich Sportwetten von 615 Millionen Euro aus und im Bereich Casinospiele und Poker Umsätze von 1,796 Milliarden Euro. Der Geschäftsbericht des Anbieters mybet weist für das Jahr 2014 bei Sportwetten einen Verlust aus, der jedoch durch den Gewinn bei Casinospielen und Poker mehr als ausgeglichen wird. Es erscheint daher wenig glaubwürdig, wenn von der Seite der Sportwettanbieter zugesichert wird, dass sie bereit seien, auf das Angebot von Casinospielen bei einer Lizenzerteilung für Sportwetten zu verzichten.

Das Land Hessen ist mit der Vergabe der Sportwettlizenzen betraut. Demensprechend werden hier die gegenwärtigen Probleme im Glücksspielmarkt am deutlichsten wahrgenommen. Im Oktober hat Peter Beuth, derzeit Innenminister von Hessen und ehemaliger Generalsekretär der CDU, fünf „Leitlinien für eine zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland“ vorgelegt. Die wichtigsten Punkte sind: Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet, Besteuerung dieser Spiele, Aufhebung der Zahl der zu vergebenden Sportwettkonzessionen, eine Verlustgrenze statt der gegenwärtigen

²³ Vgl. Becker, T.: Ökonomie der Regulierung am Beispiel des Glücksspielmarktes. Im Druck.

Einsatzgrenze von 1.000 Euro, die Schaffung einer Glücksspielkommission und einer bundesweiten zentralen Sperrdatei für Spielhallen.²⁴

Hessen ist das derzeit das einzige Bundesland, welches über eine grundsätzliche Reform nachdenkt. Die anderen Bundesländer befassen sich entweder gar nicht mit der gegenwärtigen Problematik oder nur mit der Anzahl der zu vergebenden Sportwettlizenzen. Niedersachsen ist für eine zeitlich befristete Aufhebung der zahlenmäßigen Begrenzung, Nordrhein-Westfalen ist für eine Anhebung der Anzahl der zu vergebenden Lizenzen von 20 auf 40 oder 45. Bayern will den 35 Bewerbern, die im Konzessionsverfahren die Mindestanforderungen erfüllt haben, vorläufig ihre Tätigkeit als Sportwettanbieter erlauben.²⁵ Alle diese Vorschläge sind nicht geeignet, die derzeitigen Probleme zu lösen.

Neben dem Vorschlag von Minister Peter Beuth, CDU, liegt auch Vorschlag von Andrea Wicklein, SPD, Mitglied im Bundestag und Berichterstatterin für das Thema Glücksspiel in der SPD-Fraktion, vor.

Frau Wicklein spricht sich wie Herr Minister Beuth für die Schaffung einer gemeinsamen Behörde der Bundesländer, einer Glücksspielkommission, aus. Auch andere Experten fordern dies.

Frau Wicklein spricht sich für eine Einführung hoher qualitativer Hürden für den Spieler- und Jugendschutz im Internet-Angebot aus. Wie diese genau aussehen sollen, wird nicht erläutert.

Konkret ist der Vorschlag von Frau Wicklein, einen gemeinsamen Betrieb von staatlich konzessionierten Spielhallen und Sportwettangeboten an einem Standort zuzulassen. Dies wird baurechtlich begründet, „um die Anzahl von Standorten in den Kommunen zu senken und Glücksspielangebote räumlich zu konzentrieren“ und aus Vollzugsgründen: „Die Kontrolle der Einrichtungen für die Ordnungsämter wäre einfacher.“ Frau Wicklein hat, den Problemen angemessen, in ihrem Vorschlag auch den Vollzug im Blick.

Man kann geteilter Meinung sein, ob diese Zusammenlegung von Spielhallen und Sportwettgeschäften sinnvoll wäre. Dagegen spricht das Trennungsgebot des Glücksspielstaatsvertrags. Eine Trennung in dem Angebot einzelner Glücksspielformen könnte der Suchtprävention dienen. Es ist bekannt, dass problematische und pathologische Spieler häufig mehrere Glücksspielformen spielen. Zwischen der Anzahl der gespielten Glücksspielformen und einem problematischen bzw. pathologischen Spielverhalten besteht ein eindeutiger, wie auch immer gearteter Zusammenhang. Bei den Gästen in Sportwettgeschäften und den Gästen in Spielhallen handelt es sich derzeit um fast vollständig getrennte Gruppen von Kunden. Eine Aufhebung des Trennungsgebots könnte zu einer Verschmelzung von Glücksspielformen führen, die aus suchtpreventiver Sicht zumindest nicht positiv zu beurteilen wäre.

²⁴ Vgl. ausführlich Beuth, P.: Die Situation ist höchst unbefriedigend, in: Beiträge zum Glücksspielwesen, 1/2015, S. 5-9.

²⁵ Vgl. ausführlich Köstler-Messaoudi, L.: Ministerpräsidenten diskutieren Staatsvertrag, in: Beiträge zum Glücksspielwesen, 2/2015, S. 8-9.

Es ist sehr zu begrüßen, dass Frau Wicklein den Vollzug berücksichtigt. Aber es dürfte andere Maßnahmen geben, die den Vollzug erleichtern und eher der Suchtprävention und den anderen Zielen des Glücksspielstaatsvertrags gerecht werden. Hier wäre die Zulassung von Mehrfachspielhallen, die auch Frau Wicklein empfiehlt, und/oder die Zertifizierung von Sportwettgeschäften und Spielhallen durch unabhängige Dritte zu nennen.

Letztendlich ist abzuwägen, welche Maßnahmen den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags am Besten gerecht werden. Ohne eine Verbesserung der derzeitigen Vollzugsdefizite können die Ziele, d. h. auch das Ziel der Suchtprävention, nicht umgesetzt werden. Daher ist es wichtig und richtig, den Vollzug im Auge zu haben. Andererseits kann eine Trennung von Glücksspielformen suchtpreventiv wirken.

Es sind sich weitgehend alle Experten darin einig, dass die Beschränkung der Anzahl der zu vergebenden Sportwettlizenzen auf 20 zu Problemen geführt hat. Einige Bundesländer streben hier weiterhin eine Begrenzung der Anzahl an. Ein mögliches Argument könnte sein, dass nur so das Angebot ordnungspolitisch begrenzt werden kann. Aus ökonomischer Sicht hat eine solche Begrenzung der Anzahl der Anbieter in der Regel nichts mit einer Begrenzung des Angebots zu tun. Einen extremen Wettbewerb (Preiswettbewerb) kann es bereits bei zwei Lizenzen geben. Eine Begrenzung der Anzahl ist immer willkürlich und führt daher nur zu rechtlichen Auseinandersetzungen.

Auch ist der Vorschlag von Minister Beuth zu unterstützen, die Einsatzgrenze von 1.000 Euro durch eine Verlustgrenze in derselben Höhe bei Sportwetten zu ersetzen. Eine Einsatzbegrenzung auf 1.000 Euro bedeutet bei Lotterien eine Verlustbegrenzung von durchschnittlich 500 Euro (bei einer Auszahlungsquote von 50 Prozent). Bei Sportwetten hingegen bedeutet eine Begrenzung des Einsatzes auf 1.000 Euro pro Monat einen durchschnittlichen Verlust von 100 Euro (bei einer Auszahlungsquote von 90 Prozent).

Mit den Merkblättern zu den Voraussetzungen für eine Duldung der Veranstaltung/Vermittlung von Sportwetten im Internet für das Land Hessen und zu den Voraussetzungen für eine Duldung des Betriebs einer Wettvermittlungsstelle liegt eine Orientierungsrichtlinie vor, die sich an dem Glücksspielstaatsvertrag orientiert. Allerdings besteht in einigen wesentlichen Punkten ein Nachbesserungsbedarf.

Es wäre explizit darauf hinzuweisen, dass sämtliche Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags gelten. Dazu gehört auch, dass Wetten und Lotterien weder über dieselbe Internet-Domain angeboten werden dürfen, noch darf auf andere Angebote verlinkt oder verwiesen werden. Insbesondere das gemeinsame Angebot von illegalen Online-Casinospielen und geduldeten Sportwetten sollte untersagt werden, so sieht es jedenfalls die gegenwärtige Gesetzesgrundlage vor.

Es sollte eigentlich selbstverständlich sein, dass geduldete Sportwetten und in Deutschland prinzipiell illegale Glücksspiele nicht über dieselbe Domain und mit demselben oder einem fast identischen Markennamen vertrieben werden dürfen. Erstaunlicherweise wird von der Glücksspielaufsicht das illegale Online-Casinoangebot negiert bzw. verschwiegen. In dem Ausschreibungsverfahren wurde hier durch die Glücksspielaufsicht von dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag abgewichen und in den Merkblättern des Landes Hessen

wird das illegale Online-Casinoangebot mit keinem Wort erwähnt. Ein scheint hier ein stillschweigendes Einverständnis zwischen der Glücksspielaufsicht und den Anbietern zu geben, dieses Thema nicht anzusprechen. Das Angebot von Online-Casinospielen findet in keiner Weise eine Berücksichtigung durch die Glücksspielaufsicht, es wird vollständig negiert. Hierdurch wird dieses heikle Problem jedoch nicht gelöst, im Gegenteil. Die Duldung illegaler Spielangebote bzw. das Wegsehen der Glücksspielaufsicht untergräbt die gesamte derzeitige Regulierung und stellt diese auch und gerade rechtlich in Frage (fehlende Kohärenz, systematische Vollzugsdefizite).

Bei Sportwetten ist eine Regulierung der angebotenen Spielformen notwendig. Wetten auf Ereignisse, die von einer Person manipuliert werden können (nächste rote Karte beim Fußball, Wetten auf Tennisspiele) sollten weitgehend untersagt werden. Bei den Spielformen, wie Tennis, wo das Ergebnis immer von einer Person abhängt, aber auch bei Fußballspielen wären nur Wetten auf Profiligen zuzulassen. Die Anforderungen bei Tennis wären deutlich höher zu setzen, als bei Fußball. Bei der Regulierung der Wettangebote wäre dem Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotential Rechnung zu tragen. Es wäre eine der Aufgaben einer Glücksspielkommission, im Dialog mit Experten festzulegen, welche Wetten jeweils zulässig sind.

Für das Sportwettangebot im Internet sollte zumindest derselbe Jugend- und Spielerschutz gelten, wie für das Lotteriebericht im Internet. Dies bedeutet die Einführung einer Sperrdatei, die Entwicklung und Umsetzung von Sozialkonzepten, die Schulung der Mitarbeiter, Einstellung eines Präventionsbeauftragten, Einsatz- bzw. Verlustlimits, Möglichkeit der Selbstlimitierung durch den Spieler, Pflicht zur Identitätsüberprüfung und Authentifizierung etc. Die Sozialkonzepte wären wissenschaftlich zu evaluieren. Auch diese Anforderung des Glücksspielstaatsvertrags fehlt in den Merkblättern des Landes Hessen.

Weiterhin sollte explizit sichergestellt werden, dass ein Spieler nur ein einziges Spielerkonto bei einem Anbieter einrichten kann. Weitere Anforderungen an ein Sozialkonzept wären zu stellen. Spieler, die Anzeichen für ein problematisches Spielverhalten zeigen (drastische Erhöhung der Einsätze nach Verlusten, häufige Erhöhung bzw. Änderung der Limits etc.) sollten von den Anbietern über ihr Spielverhalten bzw. dessen Änderungen informiert werden. Generell ist es gerade bei einem Online-Angebot sehr gut möglich, den Spieler über das eigene Spielverhalten zu informieren. Die differenzierte Ausgestaltung der Maßnahmen des Jugend- und Spielerschutzes für das Angebot von Sportwetten wäre eine weitere Aufgabe der Glücksspielkommission.

In den Merkblättern wird in Anlehnung an den Glücksspielstaatsvertrag die Möglichkeit eines Selbsttests gefordert. Die wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte von gewerblichen Lotterievermittlern und deren Umsetzung hat gezeigt, dass es wenig sinnvoll ist, wenn jeder Anbieter einen eigenen Selbsttest anbietet. Hier wäre es sinnvoller, auf die betreffende Seite der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) zu verlinken.

Sowohl Minister Beuth als auch Frau Petra Guttenberger, Mitglied des Bayerischen Landtages und dort Stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, empfehlen eine bundesweite und glücksspielformenübergreifende Sperrdatei für problematische und pathologische Spieler. Diese Sperrdatei sollte jedoch nur

für alle Spielformen mit einem signifikanten Suchtgefährdungspotential verpflichtend sein. Ein Anschluss von Lotterien mit nicht mehr als zwei Ziehungen pro Woche oder gar den Soziallotterien oder des Gewinnsparens an eine solche Sperrdatei wäre nicht verhältnismäßig. Die sozialen Kosten würden ganz eindeutig den sozialen Nutzen übersteigen.

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2008 wurde der Jugend- und Spielerschutz in den Vordergrund gestellt. Weitere Erfahrungen konnten staatliche und private Anbieter seit dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 sammeln. Mittlerweile liegen hier mehr als sieben Jahre Erfahrungen mit Maßnahmen zum Spieler- und Jugendschutz vor. Es hat sich praktisch ein Standard bei dem staatlichen Angebot etabliert. Dieser Standard setzt die Maßstäbe für den Jugend- und Spielerschutz bei anderen Anbietern und Glücksspielformen.

Die Anbieter müssen das Personal schulen. Mittlerweile haben hier die Glücksspielaufsichten der Länder Vorgaben entwickelt, wie oft, mit welchen Inhalten und wann das Personal zu schulen ist. Diese Vorgaben betreffen insbesondere das Personal, welches in Kontakt mit den Kunden steht, aber auch die Geschäftsführung. Es hat sich hier in jedem Bundesland ein unterschiedlicher Standard etabliert. Es ist hier Frau Wicklein zuzustimmen: „Nur eine bundesweit einheitliche Regelung dieser Parameter erbringt einen gleichmäßig hohen Jugend- und Spielerschutz und verhindert Ausweichbewegungen von Spielgästen“. Dies wäre wieder eine mögliche Aufgabe einer Glücksspielkommission.

Auch in dem Bereich Jugendschutz haben sich unterschiedliche Standards etabliert. Es wurden hier in den vergangenen Jahren Erfahrungen mit den Vorgaben der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) gewonnen. Diese gilt es auszuwerten.

Die Schulung der Mitarbeiter, die Erarbeitung von Sozialkonzepten für das Internetangebot mit Einsatzlimits, Selbstlimitierung der Spieler, Rückmeldungen über das Spielverhalten und bei Spielen mit einem höheren Suchtgefährdungspotential, wie Keno, mit der Möglichkeit der Selbstsperrung haben Maßstäbe gesetzt, die von den Sportwetten, die ein höheres Suchtgefährdungspotential haben, zumindest in diesem Umfang zu erfüllen sind.

Gerade bei Anbietern von Sportwetten wäre auch eine Weiterentwicklung des Jugend- und Spielerschutzes denkbar. Notwendige Voraussetzung für eine solche Weiterentwicklung wäre eine wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte der Anbieter und deren Umsetzung durch die Anbieter. Was für die Soziallotterien gesetzlich vorgeschrieben ist, muss erst recht für das gefährlichere Sportwettangebot gelten.

Es ergibt sich zusammenfassend, dass die Sportwettanbieter zumindest denselben Jugend- und Spielerschutzstandard zu erfüllen haben, wie die Lottereanbieter im Internet nach dem Glücksspielstaatsvertrag. Die Etablierung einer bundesweiten Sperrdatei für die Spielformen mit einem signifikanten Suchtgefährdungspotential wäre hier sicherlich zukunftsweisend.

Zur Wahrung der Integrität des Sports wäre ein risikobasierter Ansatz bei dem Angebot von Sportwetten (Manipulationsmöglichkeiten durch Sportler bei Tennis größer als bei Fußballspielen) durchzusetzen. Die angebotenen Wetten müssten von einer Glücksspielkommission überwacht werden.

Die Anzahl der Lizenzen sollte nicht begrenzt werden. Jedoch sollte an die Lizenznehmer die Anforderung gestellt und durchgesetzt werden, dass die gesetzlichen Vorgaben zum Jugend- und Spielerschutz auch tatsächlich eingehalten werden und insbesondere nicht auch gleichzeitig illegale Online-Casinospiele angeboten werden. Wenn bereits bei der Duldung oder einer erneuten Lizenzvergabe die Erfüllung dieser Anforderungen gefordert werden würde, wäre das Vergabeverfahren sehr viel einfacher und weniger problematisch und insbesondere auch rechtlich weniger angreifbar. Es ist dem Verfasser nicht bekannt, was die Glücksspielaufsicht bewogen hat, bei der Ausschreibung der Lizenzen bzw. der Duldung nicht auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu achten. Hiermit wird die gesamte derzeitige Regulierung rechtlich in Frage gestellt (fehlende Kohärenz, systematische Vollzugsdefizite).

Die Notwendigkeit der Etablierung einer Glücksspielkommission wird von fast allen Experten gesehen. Auch eine zentrale Sperrdatei für die Spielformen mit einem relevanten Suchtgefährdungspotential (Geld- und Glücksspielautomaten, Casinospiele, Sportwetten, Poker, schnelle Lotterien) ist sicherlich eine konsensfähige Maßnahme und wird sogar auch von Teilen der Automatenwirtschaft gefordert und mitgetragen.

VI. Regulierung von Online-Casinospielen

Online-Casinospiele umfassen das Online-Automatenspiel und Poker. Zuerst wird in dem Folgenden auf das Online-Automatenspiel eingegangen. Dann werden mögliche Regulierungsansätze für Poker diskutiert.

Die Online-Spielautomaten entsprechen den Geldspiel- bzw. Glücksspielgeräten in dem stationären Angebot. Glücksspielgeräte sind den wenigen Spielbanken vorbehalten. Geldspielgeräte sind in Spielhallen und Gaststätten zu finden. Die Spielverordnung reguliert die technischen Merkmale dieser stationären Geldspielgeräte, das Design. Wir könnten auch von A- und B-Automaten sprechen. Bei den A-Automaten (Glücksspielautomaten in Spielbanken) gibt es keine Einsatz- und Verlustbegrenzungen. Diese Automaten sind nur an bestimmten Aufstellungsorten zugelassen. Bei den B-Automaten (Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten) hingegen gibt es genau festgelegte Einsatz- und Verlustbegrenzungen, um den Spieler zu schützen. Auch andere Merkmale (Spielformen, Spielgeschwindigkeit, Spielpausen etc.) dieser B-Automaten sind reguliert. Bis zur neuen Spielverordnung von 2006 war auch die Auszahlungsquote gesetzlich vorgegeben.

Die bedeutenden Anbieter von Geldspielgeräten sind auch online tätig. Es werden identische On- und Offline-Spiele angeboten. Diese Online-Geldspielgeräte werden weltweit als Slots bezeichnet, obwohl es in einigen englischsprachigen Ländern abweichende Bezeichnungen gibt (*fruit machine, poker machine* oder *pokies*). Auch die Bezeichnungen *Video Lottery Terminals* (VLT) bzw. Video-Spielautomaten oder *Electronic Gaming Machines* (EGM) sind zu finden. Kurz, diese Online-Geldspielgeräte entsprechen den Glücks- bzw. Geldspielgeräten im stationären Angebot, ohne denselben Regelungen zu unterliegen.

Der Hauptverdienst vieler Online-Anbieter von Sportwetten kommt aus diesem Angebot von Casinospielen. Derzeit gibt es keinen bedeutenden Online-Sportwettanbieter, der auf dieses Angebot von Online-Geldspielgeräten verzichtet.

Da die Anbieter europaweit bzw. weltweit agieren, ist eine Begrenzung auf das spezielle Angebot von in Deutschland zulässigen Sportwetten mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Dieser Aufwand hängt davon ab, welche Bedeutung der deutsche Markt für den jeweiligen Anbieter hat. Deutschland ist ein bedeutender Markt für Sportwetten. Je wichtiger der stationäre Bereich für einen Anbieter von Sportwetten ist, umso eher kann daher auf das Angebot von Online-Geldspielgeräten verzichtet werden. Bei einer funktionierenden Regulierung, d. h. einer erfolgreichen Umsetzung des Verbots von Online-Geldspielgeräten, wäre zu erwarten, dass sich zumindest einige Anbieter auf das Online-Sportwettangebot beschränken und die rechtlichen Vorgaben des Verbots von illegalen Glücksspielen einhalten würden.

Einer der bedeutendsten Anbieter im stationären Bereich in Deutschland und weitgehend auf Deutschland begrenzt ist Tipico Co. Ltd. Hier wäre aus ökonomischer Sicht ein Verzicht auf das Angebot von Online-Geldspielgeräten noch mit den geringsten Einbußen für den Anbieter verbunden. Aber selbst dieser Anbieter hält sich nicht an das Verbot von Online-Geldspielgeräten.

Bei einer Durchsetzung des bestehenden Verbots von Online-Geldspielgeräten könnte sich schnell ein Markt mit Anbietern entwickeln, die sich an die bestehenden Regelungen halten. Eine Zulassung von Online-Geldspielgeräten wird jedoch von Beuth und auch von Wicklein empfohlen.

Frau Wicklein begründet diesen Vorschlag mit dem bestehenden Vollzugsdefizit: „Der prohibitive Regulierungsansatz ist auch im Online-Glücksspiel gescheitert.“ Jugend- und Spielerschutz lassen sich ihrer Ansicht nach nur durch ein legales Angebot von Online-Glücksspielen erreichen.

Mit dem Jugend- und Spielerschutz argumentiert auch Minister Beuth: „Zur Bekämpfung des inzwischen größten Schwarzmarktes in Deutschland sowie auch aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes sollte demnach eine Regulierung des Marktsegments erfolgen.“

Wenn, wie von Minister Beuth und Frau Wicklein, davon ausgegangen wird, dass der Vollzug des Verbots von Online-Geldspielgeräten nicht umgesetzt werden kann, dann wäre die Zulassung nur auf den ersten Blick eine denkbare Alternative.

In dem Folgenden wird untersucht, welche Konsequenzen eine Zulassung von Online-Geldspielgeräten hätte. Es zeigt sich, dass eine Zulassung nur dann zu erwägen ist, wenn die hierfür notwendigen Strukturen in der Form einer Glücksspielkommission vorhanden sind. Die gegenwärtigen Strukturen der Glücksspielaufsicht sind bereits mit der Zulassung von Sportwetten überfordert. Gerade wegen der derzeitigen Vollzugsprobleme sollte daher auf eine Zulassung von Online-Casinospielen verzichtet werden.

Aus europarechtlicher Sicht spielt die Kohärenzprüfung eine gewisse Rolle. Die neue Regulierung eines Glücksspiels sollte sich in den bestehenden Regulierungsrahmen für Glücksspiele einpassen. Bei der Zulassung von Online-Geldspielgeräten wären die bestehenden Regulierungen für das stationäre Angebot von Glücks- bzw. Geldspielgeräten zu berücksichtigen.

Glücksspielgeräte sind nur in Spielbanken zugelassen. Die zulässigen Standorte von Spielbanken sind sehr stark reglementiert. Geldspielgeräte sind in Spielhallen und Gaststätten zu finden. Diese unterliegen den Vorgaben der Spielverordnung in Bezug auf die strukturellen Spielmerkmale und dem Glücksspielstaatvertrag in Bezug auf die glücksspielrechtlichen Vorgaben.

Abgestuft nach der Verfügbarkeit könnte zwischen verschiedenen Angeboten unterschieden werden. Derzeit wird in den technischen Merkmalen, die die Spieleigenschaften bestimmen, zwischen Glücksspielgeräten in Spielbanken und Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten differenziert. Daher stellt sich die erste Frage: Welche technischen Vorgaben sollten für die Online-Geldspielgeräte gelten? Es würde dem Regulierungsprinzip für die Spielbanken widersprechen, wenn technisch und auch sonst identische Geldspielgeräte online und in einer Spielbank zu finden sind. Es würde dem Regulierungsprinzip des Automatenspiels in Spielhallen und Gaststätten widersprechen, wenn hier ausgedehnte Sperrzeiten, das Verbot der Mehrfachkonzessionen und Mindestabstandsregeln gelten würden, bei dem Internetangebot jedoch nicht.

Wenn Online-Geldspielgeräte zugelassen werden sollen, wäre auf eine Kohärenz der Regulierung beim Automatenpiel zu achten. Die technischen Eigenschaften dieser Geldspielgeräte wären zu regulieren und zu kontrollieren. Die Vorgaben für strukturellen Spielmerkmale wären gesetzlich zu regeln. Der Zufallsgenerator wäre von einer unabhängigen Stelle zu überprüfen. Betrug und Manipulation sollten verhindert werden. Auch sollte der Anbieter den Spieler über Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten informieren. Die anderen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags müssten auch hier gelten.

Es wäre europarechtlich sehr bedenklich, wenn die Zulässigkeit des Online-Angebots eine Niederlassung als Spielbank in dem betreffenden Land voraussetzen würde. Dies könnte als Diskriminierung gewertet werden und würde sicherlich, wenn überhaupt, nur mit erheblichem politischem Druck auf die Europäische Kommission von dieser akzeptiert werden.

Es besteht ein Trennungsgebot zwischen Sportwettgeschäften und Spielhallen. Wenn dieses Trennungsgebot für das Internetangebot aufgegeben würde, so ist es auch im stationären Bereich nicht mehr aufrecht zu halten mit den damit verbundenen negativen Konsequenzen für die Suchtprävention.

Letztendlich würde die Zulassung von Online-Geldspielgeräten einen erheblichen zusätzlichen Aufwand für die Überwachung, Kontrolle und den Vollzug bedeuten. In der derzeitigen Situation ist nicht ersichtlich, warum die Regulierung und der Vollzug in einer solchen Situation besser funktionieren sollten. Daher lässt sich die Zulassung auch nicht mit dem mangelhaften Vollzug begründen. Allerdings würde sich die Bewertung dann ändern, wenn eine Glücksspielkommission etabliert werden würde, die diese Aufgaben übernimmt.

Nach Ansicht des Verfassers ist bereits bei der Einführung eines Lizenzsystems in Deutschland versäumt worden, eine Glücksspielkommission zu etablieren. Die derzeitige Organisation und Ausstattung der Glücksspielaufsicht ist bereits äußerst ungeeignet für die Einführung eines Lizenzsystems bei Sportwetten. Dies hat sich auch in der Praxis gezeigt.

Diese Situation würde sich weiter verschlechtern, wenn Online-Geldspielgeräte zugelassen würden, ohne die dafür notwendigen institutionellen Voraussetzungen zu schaffen.

Eine Umsetzung der Mindestabstandsregel und ein Verbot der Mehrfachkonzessionen, wie es der Glücksspielstaatsvertrag für die Zeit ab Mitte 2017 vorsieht, und ein gleichzeitige Zulassung von Online-Geldspielgeräten wären ein offensichtlicher Widerspruch. Dasselbe gilt für das Trennungsgebot. Eine solche Regulierung wäre ohne Frage nicht systematisch und kaum zu rechtfertigen. Zweifellos würde diese Regulierung dem europarechtlichen Kohärenzgebot widersprechen.

Nach Auffassung des Autors ist es zuerst notwendig, sich Gedanken über die möglichen Regulierungsvorgaben zu machen, bevor Online-Casinospiele zugelassen werden. Wie sollen die technischen Vorgaben aussehen? Wie ordnet sich die Regulierung des Online-Automatenspiels in die Regulierungen des stationären Automatenspiels ein? Mit dem Online-Automatenspiel wird ein Automatenspiel mit leichtem Zugriff angeboten. Wie kann eine kohärente und den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags dienende Regulierung aussehen?

Eine denkbare Lösungsmöglichkeit wäre die Unterscheidung von A-, B- und C-Automaten. Doch die Zulassung, Kontrolle und Überwachung dieser Automaten würde die bestehenden Aufsichtsbehörden überfordern.

Als Fazit ergibt sich, dass eine Zulassung von Online-Geldspielgeräten erst nach der Etablierung einer funktionierenden Glücksspielkommission erwogen werden sollte.

Bei dem Online-Poker-Markt handelt es sich sowohl in Bezug auf die Anbieter als auch in Bezug auf die Nachfrager um einen von den anderen Online-Glücksspielen weitgehend getrennten Markt. Zwar bieten viele Sportwettanbieter auch Poker an, greifen hier aber in der Regel auf die spezialisierten Pokeranbieter zurück. Ein Verbot von Online-Poker dürfte sehr viel leichter durchzusetzen sein als ein Verbot der anderen Online-Casinospiele.

Das Angebot eines Online-Anbieters von Poker gewinnt an Attraktivität mit dem Umfang der Spielerbasis. Die vorliegenden Beispiele zeigen, dass die Pokeranbieter nicht bereit sind, ihr Angebot speziell auf ein einziges Land, wie Frankreich, oder gar ein Bundesland, wie Schleswig-Holstein, auszurichten.

Online-Poker wird von fast allen Anbietern mit freier Tischwahl angeboten. Daher sind Absprachen zwischen Spielern sehr leicht möglich. Solange Spieler die Möglichkeit haben, sich abzusprechen und gemeinsam gegen die anderen Spieler am Tisch zu spielen, sollte eine Zulassung von Online-Poker nicht weiter erwogen werden. Dies gebieten vor allem die Ziele der Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention.

VII. Regulierung des Automatenspiels

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht für die Zeit ab Mitte 2017 vor, dass ein Mindestabstand zwischen Spielhallen einzuhalten ist und untersagt Mehrfachkonzessionen.

Hintergrund dieser Regelungen ist, dass es zu einer vermehrten Ansiedlung von Spielhallen vor allem im Zentrum von Städten, dem Kerngebiet, gekommen ist. Hierfür sind die baurechtlichen Vorgaben verantwortlich, die Spielhallen und andere Vergnügungsstätten in Kerngebieten prinzipiell zulassen. Die meisten Kommunen haben versäumt, nicht zuletzt wegen des erheblichen Aufwands, die Ansiedlung von Spielhallen zu steuern. Eine solche nicht gewünschte Entwicklung wie bei den Spielhallen könnte sich bei Sportwettgeschäften wiederholen.

Die Änderungen des Baurechts zum 20.09.2013 haben es jedoch für die Kommunen vereinfacht, die Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu steuern.

Das Automatenspiel in Spielbanken hat auf Grund der technischen Eigenschaften dieser Automaten ein sehr hohes Suchtgefährdungspotential. Demensprechend gelten hier Maßnahmen des Jugend- und Spielerschutzes auf einem hohen Niveau. Spielbanken haben die längste Erfahrung mit Sozialkonzepten, mit einer Sperrdatei und anderen Maßnahmen der Suchtprävention. Wegen der geringen Zugriffsnähe des Automatenspiels in Spielbanken nennen pathologische Spieler in der Regel das gewerbliche Automatenspiel (und nicht das Automatenspiel in Spielbanken) als hauptproblematische Spielform.

Im Durchschnitt legen die Spieler etwa fünf Kilometer zurück, um zu „ihrer“ Spielhalle zu kommen. Eine Mindestabstandsregel zwischen Spielhallen von 100 bis 500 Metern schränkt nicht die Zugriffsnähe und damit die Verfügbarkeit für die Spieler ein.

Die Automaten in Spielhallen und Gaststätten sind technisch weitgehend identisch. Hier macht der Gesetzgeber keine Unterscheidung. Während der Jugend- und Spielerschutz durch Identifizierung und Eingangskontrollen relativ gut in Spielhallen umgesetzt werden könnte, erscheint dies für das Automatenspiel in Gaststätten und Imbissen kaum möglich. Auch eine Freischaltung der Automaten in Gaststätten durch den Betreiber ändert nichts daran, dass eine Einbeziehung dieses Spiels in ein Sperrsystem, ohne die Einführung einer personengebundenen Spielerkarte, kaum möglich sein dürfte.

Zwischen den Kunden in Spielbanken, die das Automatenspiel spielen, und den Kunden in Spielhallen und Gaststätten gibt es eine Überlappung. Ein kleiner, aber nicht unerheblicher Teil der Automatenspieler in einer Spielhalle nimmt auch an dem Automatenspiel in einer Spielbank teil. Ein größerer Teil spielt auch in Gaststätten. Wenn der Zugang zum Automatenspiel in Spielhallen erschwert wird, werden Spieler auf das Automatenspiel in Gaststätten und auch Spielbanken ausweichen. Angesichts der vorgesehenen Schließung von Spielhallen ist mit einer Hochkonjunktur des Automatenspiels insbesondere in Gaststätten zu rechnen. In der derzeitigen Situation würde dies den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags entgegenwirken.

Es gibt mehrere Möglichkeiten, den besonderen Problemen des Automatenspiels in Gaststätten gerecht zu werden. Diese reichen von einem generellen Verbot dieser Aufstellung, über engere gesetzliche Vorgaben für die technischen Merkmale dieser Automaten bis hin zu einer personengebundenen Spielerkarte.

Die Wohlfahrtsverbände fordern nicht nur ein einheitliches zentrales Sperrsystem für das Automatenenspiel in Spielhallen, sondern sprechen sich auch für ein Verbot von Spielautomaten in Gaststätten und ähnlichen Betrieben aus. Dies wird wissenschaftlich empirisch basiert mit dem Jugendschutz begründet.²⁶

Eine Entschärfung der strukturellen Spielmerkmale, wie Spieldauer, Limits etc. bei den in Gaststätten aufgestellten Automaten wäre denkbar. Dies würde dem Modell in Großbritannien entsprechen. Dort wird je nach Aufstellungsort zwischen A-, B-, C-, und D-Automaten mit unterschiedlichen Einsatz- und Gewinnlimits unterschieden. Auch in anderen Ländern gibt es mehrere Klassen von Automaten, für die unterschiedliche Vorgaben gelten. Technische Vorgaben für die Automaten an den einzelnen Aufstellungsorten zu entwickeln wäre eine der Aufgaben einer Glücksspielkommission.

Auf jeden Fall gilt: Wenn in Spielhallen und Gaststätten dieselben Geräte zu finden sind, so müssen auch dieselben Vorgaben für den Jugend- und Spielerschutz gelten. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall.

Minister Beuth macht zur Regulierung des Automatenspiels keine Vorschläge. Frau Wicklein schlägt hier unter anderem die Einführung eines bundesweiten Gerätereisters zur Austrocknung der illegalen Aufstellung von Geldspielgeräten vor. Sie lässt offen, wie dies aussehen bzw. umgesetzt werden soll. Sollen die Anbieter bzw. Aufsteller die Daten für dies Register liefern? Möglich wäre der Anschluss an einen staatlichen Rechner, der auch die Grundlage für die Steuererhebung bilden könnte, wie dies bspw. in Österreich geschieht. Jede Maßnahme, um die Kontrolle und Überwachung der Geldspielautomaten zu erleichtern, wäre in Erwägung zu ziehen. Die unterschiedlichen Möglichkeiten wären zu analysieren.

Die Geldspielgeräte der meisten Spielhallenbetreiber sind bereits vernetzt. Diese Vernetzung für Zwecke der Kontrolle und Überwachung zu nutzen ist naheliegend. Allerdings sind datenschutzrechtliche, wettbewerbsrechtlich und andere rechtlichen und technischen Aspekte zu berücksichtigen. Es wäre sicherlich sehr interessant, diese Idee weiter prüfen. Auch dies wäre wieder eine weitere Aufgabe einer Glücksspielkommission.

Frau Guttenberger befasst sich in ihrem Vorschlag detailliert mit dem Automatenenspiel. Sie spricht sich für eine Reduzierung der Konzessionen für Mehrfachspielhallen auf maximal vier Konzessionen aus.

Das Verbot der Mehrfachkonzessionen ist aus suchtpräventiver Sicht negativ zu bewerten. Die Abstellung eines Suchtbeauftragten, die Entwicklung von Sozialkonzepten und deren Weiterentwicklung ist von großen Spielhallen besser zu leisten als von kleinen. Es stellt eine Überforderung des Service-Personals in Spielhallen, oft ungelernte Aushilfskräfte, dar, wenn

²⁶ Landesstelle für Suchtfragen Baden-Württemberg: Empfehlungen der LSS zum Spielerschutz. Vgl. http://www.suchtfragen.de/landesstellenbrief/2016/2016_2/LSS_Empfehlung_Spielerschutz_2016.pdf, eingesehen am 20.09.2016.

von diesen gefordert wird, ein pathologisches Spielverhalten zu erkennen und auf die betreffenden Spieler zuzugehen. Für solche Aufgaben sind geschulte Fachkräfte erforderlich.

Aus suchtpreventiver Sicht ist nicht die Anzahl der Automaten an einer Stelle entscheidend (solange es nicht zu Wartezeiten für die Spieler kommt), sondern die Zugriffsnähe, d. h. die Entfernung für den Spieler. Wenn unter Marktbedingungen die Anzahl der Automaten an einem Standort begrenzt wird, führt dies zu einer höheren Anzahl von Standorten. Dies bringt eine größere Zugriffsnähe mit sich und ist daher nicht in dem Sinn der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags.

Eine baurechtliche Einschränkung der Ansiedlungsmöglichkeiten von Spielhallen entspricht sicherlich dem gesellschaftlichen Konsens. Ein Verbot von Mehrfachspielhallen ist hingegen eher kontraproduktiv. Das Verbot der Mehrfachkonzessionen ist nicht geeignet, den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags zu dienen, im Gegenteil.

Auch dürften die Umsetzung der Mindestabstandregelung und das Verbot der Mehrfachkonzessionen die verantwortlichen kommunalen Behörden bzw. die mit der Glücksspielaufsicht betrauten Behörden überfordern. Es dürfte zu einer Reihe von rechtlichen Auseinandersetzungen kommen.²⁷ Zuerst einmal sind Klagen gegen die Ablehnung des eigenen Antrags und gegen den Erlaubnisbescheid des Mitbewerbers zu erwarten. Sollte die Behörde einen separaten Bescheid erlassen, mit dem sie eine Härtefallregelung ablehnt, würde dies zu einem weiteren Klageverfahren führen. Wenn im Juli 2017 dann die Schließungsverfügung erlassen wird, könnte es zu einem vierten Klageverfahren kommen. Sollte die Schließungsverfügung für sofort vollziehbar erklärt werden, käme ein weiteres Klageverfahren hinzu. Die Mindestabstandregel und das Verbot der Mehrfachkonzessionen betrifft deutlich mehr als die Hälfte der rund 9.000 Spielhallen in Deutschland. Es ist mit einer hohen Anzahl von Verfahren zu rechnen.

Zumindest ab Mitte 2017, wenn die Mindestabstandsregel und das Verbot der Mehrfachkonzessionen umgesetzt werden sollten, ist zu erwarten, dass sich auch bei dem Automatenspiel für den Kunden der Unterschied zwischen legal und illegal verwischt. Es ist jetzt noch an der Zeit zu verhindern, dass sich die Probleme bei den Sportwettgeschäften bei den Spielhallen wiederholen.

Auch für die Sozialstruktur ist es nicht wünschenswert, wenn sich der Unterschied zwischen legal und illegal für die Bürger verwischt. Es ist damit zu rechnen, dass lange Jahre legale und illegale Spielhallen nebeneinander bestehen werden und für den Gast nicht ersichtlich ist, ob es sich um eine erlaubte oder nicht erlaubte Spielhalle handelt.

Es gäbe andere Maßnahmen (außer der Mindestabstandsregel und dem Verbot der Mehrfachkonzessionen) zur Einschränkung der Verfügbarkeit, die besser geeignet wären, den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags zu dienen. Frau Guttenberger schlägt hier die Verlängerung der Sperrzeiten über den gesetzlich vorgeschriebenen Zeitpunkt vor. Die

²⁷ Vgl. Heinze, F.: Alle Hintergründe zur Klage gegen das Losverfahren, in: AutomatenMarkt, September 2016, S. 20-22.

vorliegenden Untersuchungen legen nahe, dass eine längere Sperrzeit eine im Sinn des Jugend- und Spielerschutzes sinnvolle Möglichkeit darstellt. Andere Möglichkeiten, wie die strengere Regulierung der technischen Merkmale wären ebenfalls zu erwägen. Letztendlich ist die Gesamtheit der möglichen Maßnahmen in den Blick zu nehmen

Frau Wicklein empfiehlt die gesetzliche Verpflichtung zur dauerhaften Beauftragung von Präventionsberatern zur Suchtprävention und zur Professionalisierung der Zusammenarbeit mit Suchthilfeeinrichtungen. Dies wäre sicherlich sehr sinnvoll. Wie die gesetzlichen Vorgaben aussehen sollen, bleibt offen. Welche Kriterien werden für die Anerkennung als Präventionsberater zu Grunde gelegt? Wie kann die Zusammenarbeit mit Suchthilfeeinrichtungen professionalisiert werden? Dies sind weitere offene Fragen für eine Glücksspielkommission. Hier wäre eine enge Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Suchthilfe notwendig. Diese wie viele andere Fragen wären im Dialog zu beantworten.

Auch Frau Wicklein empfiehlt die Zulassung von Mehrfachkonzessionen und die Abschaffung der Abstandsregelungen. Sie möchte diese durch die „verpflichtende Einführung einer dauerhaften Qualitätszertifizierung für die glücksspielrechtliche Genehmigung (analog zur Entsorgungsbranche und dem Kreislaufwirtschaftsgesetz)“ ersetzen.

Es ist ohne Zweifel weniger sinnvoll, die Abstandsregel bzw. das Los über den Bestand von Spielhallen entscheiden zu lassen als qualitative Kriterien. Die Zertifizierungsorganisationen, bspw. der TÜV, haben sich dieses Geschäftsfelds bereits angenommen. Es wäre eine weitere Aufgabe einer Glücksspielkommission, die Vorgaben für die Zertifizierung durch private Unternehmen zu machen und diese zu überwachen. Derzeit gibt es hier mehrere Zertifizierungsansätze, die miteinander konkurrieren. Es ist zu erwarten, dass der Wettbewerb unter den Zertifizierungsgesellschaften zu einer nicht unbedingt gewünschten Selektion des Standards mit den geringsten Anforderungen führt. Es wäre Aufgabe des Gesetzgebers, dafür zu sorgen, dass sich auf dem Markt ein Standard etabliert, der zumindest den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Doch es gilt, auch diesen Standard weiter zu entwickeln. Eine weitere Aufgabe einer Glücksspielkommission wäre es daher, hier Vorgaben zu machen.

Es ergibt sich zusammenfassend, dass vor dem derzeitig gesicherten Hintergrund der Erkenntnisse das Verbot der Mehrfachkonzessionen sicherlich nicht den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags dienen dürfte, im Gegenteil.

Nach Auffassung des Autors sollten baurechtliche Probleme mit baurechtlichen Maßnahmen gelöst werden und nicht mit dem Glücksspielrecht. Wenn die baurechtlichen Möglichkeiten nicht ausreichen, die Ansiedlung von Spielhallen und Sportwettgeschäften entsprechend den gesellschaftlichen Vorstellungen zu steuern, wären baurechtliche und nicht glücksspielrechtliche Anpassungen notwendig.

VIII. Etablierung einer Glücksspielkommission

Wenn es nur einen legalen staatlichen Anbieter gibt, kann dieser mit vergleichsweise geringem Aufwand reguliert, kontrolliert und überwacht werden. Andere Länder Europas haben gleichzeitig mit einem Übergang von einem staatlichen Monopol zu einem

Lizenzsystem eine Glücksspielkommission etabliert, um dem zusätzlichen Regulierungsaufwand Rechnung zu tragen. Dies ist in Deutschland versäumt worden.

Mittlerweile hat sich die Auffassung etabliert, dass eine solche öffentlich-rechtliche Institution dringend notwendig ist. Eine Glücksspielkommission wird von Experten empfohlen. Unterschiedliche Auffassungen dürften es jedoch in bezug auf die genaue Ausgestaltung, Aufgaben, Kompetenzen und Ausstattung geben. Hier hat der gesellschaftliche Dialog erst begonnen.

Eine Glücksspielkommission wäre mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Andere vergleichbare Glücksspielkommissionen haben an die Hundert oder mehr Beschäftigte.²⁸ In anderen Ländern Europas wird zur Finanzierung dieser Aufgaben von den Anbietern eine Abgabe gefordert.

Umfassende Befugnisse wären an eine Glücksspielkommission zu übertragen. Die Glücksspielkommission von Belgien ist, um ein extremes Beispiel anzuführen, sogar mit Polizeirechten ausgestattet.

Um den Problemen einer einheitlichen Regulierung in einem föderalen System gerecht zu werden, müsste die Glücksspielkommission befugt sein, für alle Bundesländer Entscheidungen zu fällen. Die Bundesländer müssten auf einen Teil ihrer Entscheidungsbefugnisse verzichten.

Der vornehmliche Aufgabenbereich einer Glücksspielkommission wäre das Online-Glücksspiel. Dies sollte der primäre gesetzliche Auftrag für eine solche Kommission sein. Das Internet macht nicht an den Grenzen eines Bundeslandes halt. Auf der anderen Seite ist Deutschland ein großer Markt und kann daher eigene Standards für den Jugend- und Spielerschutz im Internet etablieren.

Eine Glücksspielkommission hat nicht nur die gesetzlichen Vorgaben auszufüllen, sondern auch an deren Weiterentwicklung mitzuarbeiten.

Eine Glücksspielkommission könnte die Politik bei den Entscheidungen beraten. Sie könnte, in Zusammenarbeit mit den kommunalen und landesweiten Aufsichtsbehörden, der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt und anderen Organisationen, eine systematische Regulierung des Glücksspielmarktes anstreben.

Es wären in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen Richtlinien für alle relevanten Bereiche, von dem Spieler- und Jugendschutz über die Verhinderung von Sportmanipulationen bis hin zu der Geldwäsche zu erarbeiten. Eine Zusammenarbeit mit den jeweils relevanten Institutionen, bspw. mit den Finanzämtern zur Steuerkontrolle, wäre eine wesentliche Aufgabe einer solchen Kommission. Dabei könnten die rein technische Kontrolle und Überwachung des Online-Glücksspiels an den TÜV oder andere Organisationen bzw. Institutionen delegiert werden.

²⁸ Die Glücksspielkommission in Dänemark hatte 2015 beispielweise 78 Vollzeitbeschäftigte.

Es wird oft bemängelt, dass die gesetzlichen Maßnahmen nicht evidenzbasiert sind. Auch hier könnte eine Glücksspielkommission durch die Erhebung, Sammlung und Auswertung von Daten einen wichtigen Beitrag leisten.

Mit einer Glücksspielkommission sollte eine Expertise in den juristischen, ökonomischen, soziologischen, suchtpsychologischen und politischen Fragen aufgebaut und weiterentwickelt werden. Die Glücksspielkommission hat mit diesem Sachverstand im Hintergrund zu kontrollieren und zu überwachen. Die derzeitigen Defizite in der Kontrolle und Überwachung sind nicht zuletzt auf den fehlenden Sachverstandes der Glücksspielaufsichtsbehörden zurück zu führen

Für Spielangebote in Spielhallen, Gaststätten oder Wettbüros sind die kommunalen Behörden verantwortlich. Das stationäre Angebot sollte weiterhin auf Ebene eines Bundeslands kontrolliert und überwacht werden, nicht jedoch das Online-Angebot.

Auch bei dem stationären Glücksspielangebot könnte eine Glücksspielkommission jedoch moderierend und koordinierend tätig werden. Dies erscheint, angesichts der doch sehr unterschiedlichen Anforderungen in den einzelnen Bundesländern an den Jugend- und Speierlschutz angebracht. Primärer Aufgabenbereich wäre jedoch die Aufsicht über das Online-Angebot. Dieses macht schließlich nicht an den Grenzen eines Bundeslandes halt.

Es wäre an der Zeit, ein umfassendes Konzept für die Aufgaben und daran anschließend für die Aufbau- und Ablauforganisation einer solchen Institution und die Ausstattung mit Ressourcen zu erstellen. Aus den Erfahrungen der anderen Länder in Europa mit einer solchen Glücksspielkommission könnte hier gelernt werden. Diese Erfahrungen sollten ausgewertet werden.