

Positionspapier zur Glücksspielregulierung in Deutschland

Ein regulierter und gut funktionierender Glücksspielmarkt sowie die Bekämpfung illegaler Angebote sind Grundvoraussetzungen für einen starken Spieler- und Jugendschutz. Die Kanalisierung des Spieltriebs hin zu legalen Glücksspielangeboten dreht dem Schwarzmarkt den Hahn zu und bietet Spielenden einen geschützten Raum. Doch neue Spielformen, schnelllebige Technologien und Veränderungen im Spielerverhalten stellen Spieler*innen, Betroffene und Behörden vor immer neue Herausforderungen. Die Regulierung in Deutschland muss sich den Gegebenheiten und Veränderungen des Marktes und den Verhaltensweisen der Nutzer*innen kontinuierlich anpassen können. Denn eine zeitgemäße Glücksspielregulierung ist gelebter Verbraucher-, Gesundheits- und Jugendschutz.

1. Status Quo Glücksspielregulierung in Deutschland seit GlüStV 2021

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) hat mit Inkrafttreten am 1. Juli 2021 dem Glücksspiel in Deutschland auch im Bereich der Sportwetten und des Online-Automatenspiels einen regulierten, rechtssicheren Rahmen gegeben. Das bundesweit einheitliche Regelwerk soll Spieler*innen vor illegalen Anbietern schützen, Suchtgefahren eindämmen und eine rechtliche Grundlage für die Durchführung von Glücksspielen schaffen. Der Glücksspielstaatsvertrag steuert die Zulassung und Überwachung von (Online-) Glücksspielanbietern, die Suchtprävention und -bekämpfung und die Werbung für Glücksspiele. Zentrales Element der bundesweiten Regelung ist die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL). Mit Inkrafttreten des GlüStV hat die GGL als staatliche Aufsichts- und Kontrollbehörde für länderübergreifender Glücksspielangebote ihre Arbeit aufgenommen.

Eine erste Zwischenevaluation gemäß § 32 GlüStV zeigt, der Glücksspielmarkt ist im Wandel: Illegale Anbieter drängen auf den deutschen Markt, Jugend- und Spielerschutz kann umgangen werden und die zentralisierte Kontrolle über die GGL steht noch am Anfang. Die Straftaten im Zusammenhang mit unerlaubten Glücksspielen haben 2023 einen neuen Höchststand erreicht.¹

Deswegen fordern wir eine Nachjustierung sowohl im Glücksspielstaatsvertrag der Länder als auch im Rahmen der Bundes- bzw. Landesgesetzgebungen:

2. Lücken im Glücksspielstaatsvertrag schließen

a. Werbung – Konsistente Regelungen für den Jugendschutz

Auch wenn im Glücksspielstaatsvertrag § 5 Abs. 3 Satz 1 klare Zeitbegrenzungen für die Ausstrahlung von Werbung formuliert sind, finden insbesondere Sportwettanbieter noch immer Wege, eine erhöhte mediale Sichtbarkeit zu erzeugen. Die nach § 5 Abs. 4 erlaubte Dachmarkenwerbung auf Trikots und Banden in Sportstätten sorgt für eine erhöhte Präsenz bei Sportereignissen. Auch die unzureichende Regelung in Sachen Sponsoring hat eine enge Verzahnung des Sport- und Glücksspiel- bzw. Wettbetriebs zur Folge. Für Jugendliche, Suchtgefährdete und -erkrankte ist diese Verquickung hoch gefährlich, da Sportwetten als Bestandteil des Sports dargestellt werden und keine Risikoaufklärung stattfindet.

¹ <https://www.gamesundbusiness.de/kriminalstatistik-illegales-gluecksspiel-fast-verdreifacht>

Wir fordern daher: keine Ausnahmeregelungen für Sportwettbewerb, sondern mindestens gleiche Auflagen wie für Glücksspielwerbung. Eine Ausspielung von Werbung tagsüber – auch im Zuge einer Dachmarken- oder Sponsoring-Kampagnen – wäre damit auch für Sportwettanbieter nicht zulässig. Darüber hinaus fordern wir mindestens die Ausweitung des Werbezeitembargos von 21 auf 22 Uhr. Damit würde Werbung für Glücksspiel und Sportwetten mit anderen jugendschutzgefährdenden Inhalten gleichgestellt werden².

b. Bonitätsprüfung ersetzt Limit – Gefährdung für High Roller

Um dem Online-Glücksspiel einen kontrollierten Rahmen zu geben, wurde in § 6c Abs. 1 GlüStV ein anbieterübergreifendes Einzahlungslimit von 1.000 Euro pro Monat festgeschrieben. Unter gewissen Voraussetzungen können Spieler*innen allerdings trotz dieses Limits bis zu 10.000 Euro pro Monat „verspielen“. Notwendig dafür ist allein eine Bonitätsprüfung, die meist durch eine Schufa-Auskunft gewährleistet wird. Immer mehr Anbieter*innen greifen darauf zurück und ermöglichen höhere Einzahlungslimits nach § 6c Abs. 1 Satz 2 GlüStV. Dies ist eine von mehreren Umgehungsmöglichkeit, die Online-Glücksspielanbieter anwenden und insbesondere für Suchtgefährdete und -Abhängige den eigentlichen Gedanken des Spielerschutzes defacto nichtig macht. Zum Wohle des Spielerschutzes fordern wir daher, das Limit bei 1.000 Euro festzusetzen und die Option zur Erhöhung auch nach einer Bonitätsprüfung aus dem Glücksspielstaatsvertrag zu streichen.

c. Blacklist der illegalen Anbieter für mehr Verbraucher-Transparenz

Die GGL veröffentlicht nach § 9 Abs. 8 GlüStV 2021 eine gemeinsame Liste (Whitelist), in der die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen aufgeführt werden, die über eine Erlaubnis oder Konzession nach dem GlüStV 2021 verfügen. Um auch Klarheit über illegale Angebote zu schaffen, soll die GGL neben der White- auch noch eine Blacklist über illegale Anbieter führen. Damit Verbraucher*innen zudem schnell und einfach erkennen können, wer wirklich eine Lizenz hat und welche schwarzen Schafe sich auf dem Markt tummeln, müssen Anbieter*innen verpflichtet werden, ihre Konzession inklusive des Erteilungsdatums in ihren Spiel- und Wettangeboten sowie auch in der Werbung deutlich zu kennzeichnen. Auch sollten White- und Blacklist im Netz bekannter gemacht werden und häufiger in Suchmaschinen auftauchen, damit die Angaben der Anbieter von Verbraucher*innen auch einfach nachgeprüft werden können.

d. Spielersperrsystem „Oasis“ weiter ausbauen

Mit „Oasis“ ist im Rahmen des GlüStV 2021 das erste bundesweite Sperrsystem für Spielsüchtige und -gefährdete in Betrieb genommen worden. Auch wenn bereits eine relativ hohe Nutzungsrate³ vorliegt, gibt es noch einige Defizite. Insbesondere die Anzahl der Fremdsperren, die über Anbieter vorgenommen werden können, ist auch zwei Jahre nach Launch des Systems noch recht gering. Hinzukommt, dass noch immer nicht alle Betriebsstätten an die Plattform angeschlossen sind. Wir fordern daher ein konzentriertes

² Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) § 5 Abs. 4

³ <https://www.aerztezeitung.de/Medizin/Gluecksspielsucht-Zahl-der-Selbstsperren-seit-bundesweitem-OASIS-Start-deutlich-gestiegen-439720.html>

Vorgehen der GGL zur Prüfung von Betriebsstätten zu etablieren. Nicht angeschlossenen Betriebsstätten muss selbstredend die Lizenz entzogen werden. Eine wiederkehrende Abfrage auch bei angeschlossenen Betrieben durch die GGL wäre zudem ratsam.

e. Ausweitung der 24-Stunden-Sperre

Wir begrüßen die Einführung der 24-Stunden-Sperre nach § 6i Abs. 3. Der Panic Button ist ein niedrighschwelliges Angebot zum Selbstschutz für Spieler*innen. Im Gegensatz zur Selbst- oder Fremdsperre erlischt die Sperre automatisch bei Oasis bereits nach einem Tag. Auch wenn das Angebot eine kurzfristige Problemlösung darstellt, ist es doch ein Indikator für eine mögliche Suchtgefährdung. Wir fordern daher: Kommt es zu einer Mehrung des 24-Stunden-Sperre innerhalb kurzer Zeit, sollte dies eine automatische Sperrung zur Folge haben. Die Freischaltung wäre dann analog zur Selbst- und Fremdsperre erst nach Freigabe durch die GGL wieder möglich.

f. Personelle und technische Aufstockung der GGL

Die Nachverfolgung von Anbietern aus dem Ausland, die auf den deutschen Markt drängen und durch Firmensitzwechsel neue Lizenzen beantragen, ist ein zunehmendes Problem. Wir wollen die GGL daher personell und technisch noch besser ausstatten, um Zahlungsströme und IP-Adresse besser nachzuverfolgen und den unternehmerischen Fortgang nach einem Lizenzentzug besser zu kontrollieren. Nur so kann sichergestellt werden, dass diese Anbieter keine neuen Lizenzen erhalten.

g. Geldwäsche bekämpfen – Einbindung der FIU

Um die Finanzkriminalität im Rahmen von Glücksspiel und Sportwetten effektiv zu bekämpfen, ist der personenbezogene Datenaustausch zwischen Aufsichtsbehörden und der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit/FIU) zwingend. Die entsprechende Abfrageerlaubnis zwischen den Behörden von Bund und Ländern und der FIU muss im Glücksspielstaatsvertrag geregelt sein.

h. Evaluation am Puls der Zeit

Die Glücksspielbranche unterliegt ständigen Veränderungen. Technologische Innovationen aber auch illegale Anbieter fordern kontinuierliche Anpassungen in der Regulatorik. Die im aktuellen Glücksspielstaatsvertrag § 32 geregelte Evaluation alle fünf Jahre entspricht nicht der Branchen-Realität. Um zu kontrollieren, ob alle Maßnahmen noch zeitgemäß sind, fordern wir eine wissenschaftliche Evaluation alle drei Jahre.

3. Bundesrechtliche Regelungen anpassen

a. Reform des Strafrechts: illegales Glücksspiel mehr als nur eine Ordnungswidrigkeit

Mit der Reform des Strafrechts, die Bundesjustizminister Marco Buschmann plant, steht die Abschaffung der Paragraphen 284, 285 und 287 des Strafgesetzbuches (StGB) durch ein veröffentlichtes Eckpunktepapier des Ministeriums im Raum. Diese hätte eine Entkriminalisierung des illegalen Glücksspiels zur Folge: eine Beteiligung an einem illegalen Glücksspiel, ob als Spieler*in oder Veranstalter*in, kann aktuell mit einer Freiheits- oder

Geldstrafe geahndet werden. Durch die Abschaffung der Paragrafen würde illegales Glücksspiel lediglich als Ordnungswidrigkeit nach GlüStV 2021 eingestuft werden.⁴ Hier sind wir für eine Differenzierung: die Paragrafen 284 und 287, die sich auf die Strafverfolgung von Anbieter*innen beziehen, müssen zwingend bestehen bleiben und sollten zur vereinfachten Anwendbarkeit nachgeschärft werden. Während der Paragraf 285 die Spielenden betrifft und bestraft – hier halten wir eine Streichung zur Entkriminalisierung der Spielenden und zur besseren Ermittlung der Drahtzieher für sinnvoll. Die gesundheits- und verbraucherpolitische Perspektive sollte bei den rechtpolitischen Beratungen im parlamentarischen Verfahren zwingend einbezogen werden.

Die aktuellen Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) 2023 zeigen, dass unerlaubtes Glücksspiel boomt. Seit 2022 haben sich die Straftaten verdreifacht.⁵ Die Abmilderung des Strafmaßes ist daher der falsche Weg: Der Glücksspielstaatsvertrag bietet zwar den Rahmen für die Eindämmung des illegalen Glücksspiels, aber insbesondere für den Betrieb von illegalen Glücksspielen darf das Strafmaß nicht abgemildert werden.

b. Fun Games – illegales Glücksspiel

Illegale, in Deutschland nicht zugelassene Glücksspielautomaten, so genannte Fun Games, sind auf dem Vormarsch: Um die 50.000 illegale Fun Games sind bundesweit schätzungsweise im Einsatz.⁶ Durch die auf diesen Geräten ausgespielte Software werden jegliche Jugend- und Spielerschutz-Mechanismen unterwandert. Innerhalb kürzester Zeit können Spieler*innen hohe Summen verlieren. Die Auszahlung von Gewinnen erfolgt meist in bar über das Personal. Eine strafrechtliche Nachverfolgung ist dadurch kaum möglich. Ordnungsämter und Justiz brauchen dringend Instrumente, um zielgerichtet gegen Fun Games vorzugehen. Um ihren Behörden Hilfestellungen an die Hand zu geben, hat Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland 2022 einen entsprechenden „Fun Games-Erlass“ veröffentlicht.⁷ Für eine bundeseinheitliche Regelung fordern wir eine Ausweitung der Spielverordnung (SpielV) und das konkrete Verbot der „Fun Games“. Außerdem müssen die Behörden vor Ort die möglichen Mittel an die Hand bekommen, um bei einer Razzia umgehend handeln zu können.

c. Café Casinos – keine Automaten in der Gastronomie

Noch immer vermischen sich Gastronomie und Glücksspiel in so genannten Café Casinos. Betreiber von Bars oder Cafés stellen (ohne Konzession) Glücksspielautomaten auf. Jugend- und Spielerschutz sind dabei häufig nicht gewährleistet. Eine klare Trennung des gastronomischen und spielerischen Angebots ist für das soziale Leben von Suchtgefährdeten und -betroffenen essenziell. Wir fordern daher eine entsprechende Verschärfung der Spielverordnung und eine komplette Untersagung von Glücksspielautomaten in gastronomischen Betrieben nach einer angemessenen Übergangszeit.

⁴ <https://gamblebase.com/schock-in-der-deutschen-gluecksspielbranche-justizminister-moechte-illegales-gluecksspiel-entkriminalisieren/>

⁵ <https://www.gamesundbusiness.de/kriminalstatistik-illegales-gluecksspiel-fast-verdreifacht>

⁶ <https://illegales-spiel.de/>

⁷ <https://www.gamesundbusiness.de/nrw-fungames-erlass>

d. Lootboxen als Glücksspiel einstufen

Ein zunehmender Trend in bei Jugendlichen beliebten Spielen sind so genannte „Lootboxen“: digitale Inhalte (Items), die über In-App-Käufe erworben werden, bestimmen den weiteren Verlauf eines Spiels. Was die „Lootbox“ enthält, entscheidet der Zufall oder Algorithmus. Die Items können als Ware zwischen Spieler*innen gehandelt werden. Lootboxen weisen klar suchtfördernde Elemente auf und können als Einstieg ins Glücksspiel gesehen werden. Insbesondere auch aus Jugendschutzgründen ist ihre immer breiter werdende Verwendung daher mehr als kritisch. Länder wie Belgien und Niederlande haben „Lootboxen“ bereits verboten. Auch in Österreich wurden „Lootboxen“ vor Kurzem als illegal eingestuft.⁸ Deutschland muss hier nachziehen. „Lootboxen“ sind eine Form des Glücksspiels und müssen somit für Kinder und Jugendliche verboten werden.

4. Einheitliches Vorgehen der Länder

a. Abstandsregelungen und Zugangsvoraussetzungen zu Spielhallen im Sinne des Spielerschutzes vereinheitlichen

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht keine einheitliche Abstandsregelung sowohl zwischen zwei Spielhallen bzw. Wettbüros als auch zur nächsten Jugendeinrichtung vor. Diese und andere Regelungen werden von den Bundesländern jeweils über Verordnungen geregelt. Wir fordern eine einheitliche Abstandsregelung von Spielhallen und Sportwettbüros über die Ländergrenzen hinweg. Zudem hat der Stadtstaat Bremen das Zugangsalter zu Spielhallen auf 21 Jahre angehoben. Wir wollen, dass auch dies im Sinne des Spielerschutzes in allen Bundesländern entsprechend geprüft wird.

b. Stärkung der Kommunen & Behörden

Kommunen spielen eine Schlüsselrolle bei der Kontrolle und Überwachung im Bereich des Glücksspiels. Doch mangelnde Ausstattung der staatlichen Stellen führt noch immer zu einem Vollzugsdefizit im Glücksspielrecht. Wir fordern daher, die Kommunen stärker einzubinden und sie mit den nötigen (finanziellen) Ressourcen auszustatten. Für eine reibungslose Strafverfolgung ist außerdem die Kooperation und der Informationsfluss zwischen Finanzverwaltung, Polizei, Justiz und Ordnungsämtern elementar. Hier braucht es vereinfachte Kommunikationswege.

c. Schutz für Jugend und Betroffene

Um über die Risiken des Glücksspiels und die Gefahren der Glücksspielsucht aufmerksam zu machen, braucht es verstärkte Öffentlichkeitsarbeit und Präventionskampagnen in den Ländern. Diese müssen regelmäßig und ausfinanziert sein. Dafür müssen die finanziellen Mittel für Suchtberatungsstellen und auf Glücksspiel spezialisierte Fachstellen aufgestockt werden.

⁸ <https://www.kicker.de/desaster-fuer-ea-und-sony-lootboxen-in-zweiter-instanz-fuer-illegal-erklaert-966370/artikel>