

Stellungnahme zum neuen Glücksspielstaatsvertrag

Vorbemerkung

Bei einer Einschätzung des neuen Glücksspielstaatsvertrages (GlüNeuRStV) ist auf dessen Leistungen abzuheben, die auf die Alleinstellungsmerkmale der konzessionierten Spielbanken einwirken können. Ihre qualitativen Kernwerte stehen vor einem Wandel, wenn die sie basierende wirtschaftlich Leistungskraft und gesellschaftliche Akzeptanz der Spielbanken gefährdet sind. Der neue juristische Rahmen hat Wirkungspotential auf sechs Ebenen:

1) Strategische Folgen

- Der neue Staatsvertrag führt weniger zur Regulierung als zur Entgrenzung des Online-Glücksspiels.
- Neu lizenzierte Anbieter von Online-Glücksspiel erreichen Mengenwachstum.
- Neues Online-Wachstum verändert die Wettbewerbsbedingungen.
- Akzeptanz- und Marktverluste gehen zu Lasten der Spielbanken.
- Spielbanken verlieren an gesellschaftlicher Akzeptanz in der digitalen Transformation – vergleichbar mit dem stationären Einzelhandel.

2) Folgen für die Spielpraxis und die qualitativen Werte der Spielbanken

- Kernmerkmale wie Sozialkonzepte, Transaktionssicherheit, Professionalität der Mitarbeiter/Innen treten in der Wertschätzung zurück.
- Das duale System - Online-Casino vs. klassisches Casino - verstärkt sich.

3) Folgen für die individuelle Akzeptanz

- Die positive Besetzung des Spielformats „ Spielbank“ und der konnotierten Spielkultur treten zurück.
- Spieler/Innen migrieren in das sozial akzeptierte Spielformat „Online- Casino“.
- Andere Spielkonditionen und „monadische“ Spielsituationen des Online-Casinos werden angesichts anderer Gewinnchancen, anderer Verfügbarkeit toleriert.
- Die individuelle Griffnähe steigt angesichts populärer Werbung.
- Smart TV und Smartphone-Apps machen Online-Glücksspiel komfortabler und mobil erreichbar.

4) Folgen für die gesellschaftliche Akzeptanz

- Spielbanken treten auf der Themenagenda in der Öffentlichkeit zurück.
- Online-Glücksspiel erscheint als sozial akzeptiert, „modern“ und zeitgemäß.

5) Einschätzung einzelner Regelungen

- Einsatzlimits verschieben die Kontrolle des Spiels auf die individuelle Ebene.
- Die Einsatzlimits ignorieren individuell unterschiedliche finanzielle Dispositionen und sind als Aufgreifkriterium für Spielsucht nur begrenzt tauglich.
- Die Lenkung des Spiels erfordert ein hohes Maß an Datentransfer und -kontrolle.
- Mögliches Ausweichverhalten des „gläsernen Spielers“ in anonyme Spielformate.

1. Strategische Folgen

Das Forschungsinstitut Goldmedia prognostiziert in ihrem Trendmonitor 2021 einen „Milliardenmarkt“ für legale Online-Casinos – dank der Glücksspielreform 2021: „Mit der bundeseinheitlichen Regulierung per GlüNeuRStV kommen Online-Casinos aus der Grauzone. Es ist zu erwarten, dass 2024 bereits 1,9 Mrd. Euro an Brutto-Spielerträgen von in Deutschland lizenzierten Angeboten erwirtschaftet werden.“ Dabei ist, so die mit CasinoOnline.de erstellte Prognose, zu erwarten, dass der Gesamtmarkt gegenüber 2019 – also vor der Regulierung – um 1 Mrd. Euro wachse. (CasinoOnline.de = Website mit Spielanleitungen, Links und Tipps zu Glücksspielen, Berichte zu Online Casinos, Spielbanken).

Anbieter, die bisher nur mit einer EU-Lizenz ausgestattet waren, erreichten 2019 noch 2 Mrd. Euro, für 2024 sieht die Prognose „nur“ noch 1,2 Mrd. Euro. Dagegen steigen voraussichtlich in 2024 die Erträge der Anbieter (Online Slots, Dt. Lizenz) auf 2 Mrd. Euro. 2019 lagen deren Umsätze bei 0 Euro.

Dieses Mengenwachstum lässt den Schluss zu, dass der Staatsvertrag keine „Regulierung“ bedeutet, sondern eine Entgrenzung. Die Neuregulierung verschiebt offenbar die Akzeptanz der Spieler/Innen zu Online-Spielen – trotz der gesetzlich auferlegten Spielerschutzmaßnahmen. Die digitale Transformation des Glücksspiels geschieht - trotz u.a. des monatlichen Einzahlungslimit für Online-Glücksspiel (max. 1.000 Euro). So schreibt auch Goldmedia. „Die Spieler sind bereit dafür: Knapp zwei Drittel der Spieler (62,3 Prozent) gaben in einer Studie von Goldmedia zur Glücksspielreform 2021 an, sich für ein in Deutschland lizenziertes Angebot entscheiden zu wollen und die Schutzmaßnahmen überwiegend als sinnvoll einzuschätzen.“ Die neue juristische Rahmensetzung fördert Online-Anbieter, indem sie die Akzeptanz für digitale Angebote erhöht. Dadurch verschieben sich die Marktgewichte weiter.

Künftig wird sich der Gesetzgeber stärker danach ausrichten müssen, dass die durch die Öffnung forcierte Marktdynamik das Ziel der Regulierung überformen könnte. Es besteht die Gefahr, dass bestehende Spielstrukturen und -kulturen gefährdet werden, weil sich die Konkurrenz verschärft. Spielbanken könnten geschwächt werden - und in einen Transformations-Verdrängungsprozess geraten wie der stationäre Einzelhandel.

Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen für das legale Glücksspiel schon vor der Pandemie verändert: So lag der BSE im weltweiten Online-Glücksspielmarkt 2018 bei rund 45 Mrd. Euro. Der Umsatz in Deutschland betrug laut European Gaming & Betting Association 2,46 Mrd. Euro. Sportwetten und Online Casinos machen allein 75 Prozent der Umsätze aus.

2. Folgen für die Spielpraxis und die qualitativen Werte der Spielbanken

Die gesellschaftliche aber auch politische Akzeptanz der konzessionierten Spielbanken resultierte aus der - verfassungsrechtlich basierter - Positionierung. Diese verlangt, legales Glücksspiel anzubieten, dem Bedürfnis zum Glücksspiel zu entsprechen, den Spieltrieb zu kanalisieren und den Spielbetrieb gesetzeskonform zu operationalisieren. Diese Ausrichtung korrespondiert sowohl mit normativen rechtlichen Regeln also auch mit dem subjektiven Rechtsbewusstsein. Das Angebot der Spielbanken ist nicht nur rechtlich formal den politischen und gesellschaftlichen Normen zugeordnet. Es wird auch von den Spielenden als solches empfunden. Spielbanken werden als sicherer Ort anerkannt, in dem legales Spiel stattfinden darf. Sie sind - hinsichtlich - Glücksspiels - Orte der erlebbaren Rechtswirklichkeit. Sie sind Orte, an denen die

rechtliche Auflagen um- und durchgesetzt werden: Verstöße werden sanktioniert, Fehlentwicklungen werden im Rahmen einer „Produkthaftung“ entsprochen.

Diese abstrakten Ziele wie Spielerschutz, Jugendschutz werden von den Spielbanken und in persona der Mitarbeitenden direkt und den praxisnah an die Spieler/Innen adressiert. Das sind u.a.: präventive Spielerschutzmaßnahmen, Aufklärung über Flyer, Sozialkonzepte, Verfahren zur Sperrung gefährdeter Spieler/Innen etc. Den Vorgaben der finanziellen Sicherheit finden sich in den - oft durch ein Qualitätsmanagement - organisierten Maßnahmen zur Transaktionssicherheit, Kontrolle der Geldströme, Finanzaufsicht. Die Spielpraxis wird garantiert durch die Professionalität der Mitarbeiter/Innen.

Diese Kernwerte finden sich in dem Ausmaße und der Intensität primär im face-to-face Glücksspiel. So ist etwa eine individualisierte Kontaktaufnahme zu Menschen mit abweichendem Spielverhalten effektiver als ein Tracking des Online-Verhaltens oder eine automatisierte, pauschalisierte Prüfung über den Parameter "Höhe des Spieleinsatzes".

Grundsätzlich gilt: Das Spiel in der Spielbank findet nicht in 17-Zoll statt. Das Glücksspiel in Spielbanken ist operativ und emotional anders positioniert als „Zocken“ im Netz. Das Spiel in der Spielbank ist hoch emotional besetzt, die Spieler fühlen sich wohl und sicher. Denn Spielbanken nehmen die Auflagen des Staates ernst. Spieler- und Verbraucherschutz, Jugendschutz, Sicherheit des Geldverkehrs – jedes davon ist in der Spielbank eine sichere Sache. Professionelle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind dafür ausgebildet. Daher: Anders als das Online-Glücksspiel, dessen Massen“vertrieb“ über das Internet abgewickelt wird, ist das stationäre personalintensiv. Die Spielbanken bieten bundesweit ca. 5.000 Arbeitsplätze. Dazu kommen diverse Jobs für Aushilfen, Studierende.

3. Folgen für die individuelle Akzeptanz

In der konkreten Ausnahmesituation der Covid-19-Pandemie instrumentalisieren Anbieter - zu dem Zeitpunkt nur beschränkt legaler Glücksspiele - die Krise, indem sie TV- wie Online-Werbung forcierten und - auch an jugendliche - Spieler /Innen mit suggestiver Ansprache ausspielten. Online-Glücksspiel ist medial präsenter als das konzessionierte Glücksspiel. Die Wettbewerbssituation setzt sich also auch kommunikativ um. Legales Glücksspiel findet medial weniger prominent statt - auch weil es sich an die Gesetze hält. Der begrenzte öffentliche Raum, in dem Glücksspiel erlaubt ist, wird besetzt durch Anbieter illegalen Glücksspiels. Sie nutzen werbliche Kommunikation, um auf ihr nicht-lizenziertes Angebot aufmerksam zu machen. Dies führt dazu, dass die Nachfrage nach diesem wächst und Gewöhnungseffekte eintreten. Für Spieler erscheinen beworbene Angebote als „in Ordnung“, als sozial toleriert, vielleicht sogar als Ausweis digitaler Kompetenz.

Der gezielt vermittelte Eindruck wird verstärkt durch den Einsatz von Testimonials wie Fußballspieler oder Rockmusiker. Sie vermitteln Popularität, Glaubwürdigkeit, Seriosität. Die Spielbanken plädieren dafür, dass die Medien ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen, nur für legale Produkte zu werben. Die (noch) in der Grauzone operierenden Anbieter nutzten die Vorphase, um die Startkonditionen zu optimieren. Denn: Auch im immanenten Online-Markt wird ein Verdrängungswettbewerb zu registrieren sein. Daher bemühen sich die unterschiedlichen Online-Casinos um Akzeptanz, um früh eine Spieler- Website-Bindung zu erreichen.

Andere Länder haben reagiert. Spanien untersagt Werbung für Online-Glücksspiel. Die niederländische Glücksspielaufsicht belegt Online-Casinos, die Werbung mit einem „garantiert coronafreiem“ Angebot machen mit Strafen Strafe bis zu 50.000 Euro.

Dabei greifen Anbieter nicht nur auf spezielle, zielgruppenaffine Online-Werbung zurück. Sie nutzen auch reichweitenstarke Werbeträger, die unseres Erachtens den Werberichtlinien mit Blick u.a. auf Verbraucherschutz unterliegen. Wir folgen etwa dem Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft ZAW in seiner Stellungnahme zur „ Liberalisierung der Werberegeln für Glücksspielprodukte“. Dabei plädiert der ZAW für eine mediale Kommunikation für Glücksspiele — sofern sie legal sind: „Eine Kanalisierung der Spieler in einen geschützten Markt und damit die Erfüllung eines der Ziele des Glücksspielstaatsvertrags, kann nur gelingen, wenn die Werbung attraktiv, interessant und aktuell sein darf. Wenn aber die legalen Anbieter nicht für ihre Produkte beim Kunden werben können, wird es nicht gelingen, die Spieler in einen geschützten Markt zu leiten.“

Wenn virtuelle Casinos mit hohen Gewinnquoten, Gratis-Spielen oder Werbespots mit Fußball-Stars locken, ist das Marketing, das Spielbanken untersagt ist. Die Online-Casinos schleifen Hemmschwellen ab. Sie erzeugen individuelle, psychische Griffnähe. Die Attraktivität dürfte mit der digital-technischen Entwicklung wachsen, je einfacher, raum- und zeitunabhängiger und komfortabler das Glücksspiel wird. Interaktive Möglichkeiten des Smart-TVs und mobile Anwendungen werden die Hemmschwelle zum Online-Spiel zusätzlich senken.

4. Folgen für die gesellschaftliche Akzeptanz und Spielkultur

Dies geschieht unter der Prämisse, legale Angebote öffentlich und wettbewerbsfähig zu machen. Werbung und Kommunikation dienen also auch dem Spielerschutz, wenn sie verhindern, dass Spieler in unsichere Spielwelten migrieren. Dies ist möglich, wenn sichere Spiele unbekannt sind oder deren soziale Akzeptanz und Wahrnehmung über Medien eingeschränkt ist. Eine Beschränkung der Werbung, etwa auf Radio-Formate in der Nachtzeit wie vom Staatsvertrag gefordert, verkennt die veränderte Rezeption. Junge Nutzer nutzen seltener konventionelle Hörfunk- und TV-Programme. Sie präferieren Streaming-Inhalte oder agieren über social media, die andere „Influencer-Potentiale“ haben und sich einer Sanktion oft verschließen.

Der Auftrag von Staat und Öffentlichkeit an die Spielbanken lautet, sicheres legales Spiel anzubieten. Dieses muss auch „ankommen“: Spieler müssen das von Spielbanken ausgelegte und durch Spielsuchtprävention und Spielerschutz flankierte Spiel als solches erkennen und von anderen unterscheiden. Eine starke (werbliche) Kommunikation der Online-Anbieter kann die öffentliche Meinung über Glücksspiel überformen. Ein möglicher Effekt: Eine Meinungsspirale, Das heißt: In der öffentlichen Meinung kommen kaum noch legale Anbieter vor, Spieler wenden sich illegalem Glücksspiel zu, dieses wird stärker, das legale schwächer. So verschieben sich kommunikativ die Akzeptanz- und Marktanteile.

In der TV-Werbung verweisen Anbieter darauf, dass nur Nutzer aus Schleswig-Holstein ihr Online-Produkt nutzen können. Doch sie erzeugen „Griffnähe“ zu illegalen Angeboten: So berichtet der NDR über teilweise illegale, vom Ausland aus betriebene Klone der Websites. Interessierte (auch aus anderen Bundesländern), die die domain.de Seite besuchen, werden weitergeleitet. Sie können sich anmelden. Auf solche Verlinkung geht das Landgericht Köln ein. Darin wird die „Ausstrahlung von Werbespots untersagt, die mittelbar eine Sympathiewerbung für in Deutschland verbotene Online-Glücksspiele entfalten.“ Begründung: Online-Spiele sind nur erlaubt für Bewohner Schleswig-Holsteins. Die TV-Spots werben zwar für Online-Casinos mit Domain.de. Doch sie erzeugen Werbewirkung im gesamten Bundesgebiet. Darüber hinaus bewerben sie auch markenverwandte Top-Level-Domains.com, die aus dem Ausland gesteuert werden. Die Domains.com und Domains.de sind nahezu identisch, verwenden dieselben Schlüssel- und Markenbegriffe. Den Spielern bleibt vor allem die Dachmarke in Erinnerung.

Online-Casino setzen auf die normative Kraft des Faktischen. Die Gesetzgeber geben dem bisher illegalen Angebot einen rechtlichen Rahmen. Wir verweisen auf die Einschätzung von Glücksspielforschern. Sie kritisieren die Übergangsregelung, mit der jene belohnt werden, die über Jahre illegale Angebote gemacht und damit deutsches Recht ignoriert haben.

5. Einschätzung einzelner Regelungen des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag (GlüNeuRStV).

Das 1000 Euro-Einsatzlimit dürfte eine einschneidende Maßnahme sein, mit der der neue Glücksspielstaatsvertrag das Online-Glücksspiel regulieren will. Dabei wird die staatliche Aufgabe, das Glücksspiel zu regulieren, auf eine individuelle Ebene übertragen. Jeder Spieler/jede Spielerin hat nur ein limitiertes Budget zur Verfügung. Dieses aber ist bindend ungeachtet individueller monetärer Dispositionen. Die Standard-Einsatzhöhe differenziert nicht zwischen gefährdeten und ungefährdeten Spielern. Sie ist kein Trenn-Kriterium.

Diese pauschale, Anbieter und spielformübergreifende Einzahlungs-Begrenzung kollidiert mit Konsumgewohnheiten, wenn etwa für Immobilien oder Kraftfahrzeuge hohe Summen aufgewandt werden. Es berührt auch Persönlichkeitsrechte, Geld für Produkte auszugeben, unabhängig von Wertungen durch Dritte.

Das Limit engt den Handlungsraum der Spieler/Innen sinnvoll ein, wenn es wirksam abweichendes Spielverhalten anzeigt. Es trifft aber auch pauschal andere. Typologien weisen Spieler aus, deren monatliches Casino-Maximum nur einen relativ kleinen Teil des gesamten Spielbudgets ausmacht. Sie agieren diszipliniert. Sie sind Fun Spieler, ohne problematisches Spielverhalten. Die Realität der Spielbanken zeigt: Der durchschnittliche Spieler zeigt keine Auffälligkeiten, macht geringe Einsätze, oft unterhalb der 1000 Euro-Grenze. Ein anderer Typus hat kein abweichendes Spielverhalten, gibt aber mehr aus. Es besteht die Gefahr, dass das Limit kontraproduktiv wirkt. Spieler mit hohen Einsätzen können auf Angebote ohne Limit ausweichen.

Um die Wirkungen des Limits auf das individuelle Spiel zu erreichen, müssen Spielvolumen an eine zentrale, aus- und bewertende Kontrollinstanz gelangen. Sie baut in Echtzeit eine Schnittstelle zum Spieler- bzw. dessen Budget auf, um persönliche Daten zur Kontrolle abzurufen und Verstöße zu erkennen. Eine Trennung des Spielerkontos in Unterkonten je Spielform kann dazu führen, dass Spieler der bedrohlich empfundenen Kontroll-Dichte ausweichen.

Ungeachtet der individuellen Kontrolle sieht der neue Staatsvertrag eine zentrale Glücksspielbehörde der Länder vor. Hier ist zu begrüßen, wenn die föderalistische Struktur des Glücksspiels zu einer bundeseinheitlichen, kohärenten Rechtslage führte, die Konsument wie Anbieter gleichermaßen einrahmt. Die bisherige nicht-kohärente Rechtsprechung, die über den Sonderweg Schleswig-Holsteins kam, erodierte das Rechtsbewusstsein. Der DSbV forderte schon früh einen weiten Rahmen zu Gunsten der Rechtssicherheit für Spieler und Spielbanken. Wenn eine Glücksspielbehörde pragmatisch, digital und länderübergreifend agiert, ist eine Regulierung möglich, die für alle Spielformate verbindlich ist. Wir hoffen, dass diese Glücksspielbehörde als Anstalt des öffentlichen Rechts die aus der Verwaltungszuständigkeit der Länder rührenden Irritationen ausräumt. Wir begrüßen eine Anstalt, die den Spielbanken ermöglicht, um das den ihr vom Staat übertragenen Auftrag, sicheres Glücksspiel nachfragegerecht anzubieten, zu erfüllen.