

August 2018

13. Jahrg.

71732

Seite 201-336

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

3/4

- Prof. Dr. Jörg Ennuschat*
201 Glücksspielregulierung in Deutschland – fit für die Zukunft?
- Prof. Dr. Jörg Ennuschat*
202 Gesetzgeberische Optionen zur Regulierung von Online-Casinos
- Prof. Dr. Marc Liesching, Dr. Wulf Hambach und Robert Schippel, LL.M.*
208 Fantasy Sport Games – Geschicklichkeits- oder Glücksspiele?
- Prof. Dr. Gerhard Meyer*
213 Prävention der Glücksspielsucht in Norwegen: Ein Vorbild für die Reform des Glücksspielstaatsvertrages
- Dr. Thomas Bronder*
219 Einteilung der Spiele mit Gewinnmöglichkeit
- Dr. Thomas Gohrke und Karsten Köhler*
231 Konzessionsbescheide sind keine Konzessionsverträge nach § 105 GWB
- Dr. Jonas Krainbring und Marcus Röhl*
235 Zur glücksspielrechtlichen Bewertung von Beutekisten (Lootboxen)
- Bastian Philipp Kläner*
241 EuGH ante portas? Zur Anwendbarkeit unionsrechtlicher Grundfreiheiten im Bereich inländischer Spielhallenregulierung
- Martin Reeckmann*
247 Die Rechtsprechung zum Recht der Spielhallen seit Ende 2016
- 253 Erlaubnisse für die Veranstaltung von Online-Glücksspielen dürfen nicht nur inländische Casino-Betreiber erhalten
EuGH, Ur. v. 28.2.2018 – C-3/17 – Sporting Odds Ltd
- 262 Aufstellen von Geldausgabeautomaten in Spielhallen ist kein Zahlungsdienst
EuGH, Ur. v. 22.3.2018 – C-568/16 – Rasool
- 266 Erfolgreiche Nichtzulassungsbeschwerde bezüglich Mindestspieldauer von Online-Casinospielen
BVerwG, Beschl. v. 23.1.2018 – 8 B 28.17
- 268 Zur Strafbarkeit der Manipulation von Geldspielgeräten durch Veränderung der Gerätesoftware
BGH, Beschl. v. 17.1.2018 – 4 StR 305/17
- Sonderbeilage 3/2018:
Symposium Glücksspiel 2018 der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

RA Dr. Manfred Hecker

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

Überlegungen, Kenntnisse und die anhand der strategisch und taktischen Überlegung gezeigten Fähigkeiten führen zu einer zufallsüberwindenden Bewertung der Teilnahme.

Durch diese gesamten Überlegungen, die vorhandenen Fähigkeiten und Kenntnisse (hinsichtlich Spielpaarungen, Spielerkondition etc.) in einem Fantasy Sport Game können Mehrspieler die zufallsbedingte Spielphase einkalkulieren und dennoch im Game entsprechend erfolgreich bleiben, da es – in einem Mehrspielerspiel – gerade darum geht, dass ein Teilnehmer relativ erfolgreich abschneidet.

Gerade dies haben bisherige Beiträge bereits bestätigt, dass die Teilnehmer mittels Rückgriff auf Statistikprogramme durchaus in der Lage sind, sehr erfolgreich an Fantasy Sport Games teilzunehmen.³¹

Aufgrund dessen ist bei Fantasy Sports Games mit strengen Vorgaben (wie etwa bei DraftKings) nicht von einem Glücksspiel im Sinne von § 3 Abs. 1 GlüStV auszugehen.

VI. Zusammenfassung

Fantasy Sport Games sind ein weiterer Trend, der voraussichtlich auch in Deutschland Einzug halten wird. Aufgrund der erforderlichen Zusammenstellungen einer fiktiven Mannschaft nach umfassender Auswertung von Einzelspielerleistungen sowie der strategisch-kalkulierten Beachtung der komplexen Spielparameter ist von einem Geschicklichkeitsspiel auszugehen. Manche Fantasy Sport Games fallen aufgrund konkreter Anbietervorgaben somit nicht unter die Legaldefinition eines Glücksspiels nach § 3 Abs. 1 GlüStV.

Entsprechend der Richtlinie 2000/31/EG vom 8. Juni 2000 („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“) gilt für diese Spiele das Herkunftslandprinzip, welches in § 3

TMG niedergelegt ist. Entsprechend § 3 Abs. 2 TMG dürfen diese Geschicklichkeitsspiele auch in der Bundesrepublik angeboten werden.

Summary

In Germany, the admissibility of daily fantasy sports depends on its qualification as a game of chance or a game of skill. Daily fantasy sports is a mixed game, where elements of chance and elements of skill are contained. However, the element of skill is predominant and influences the outcome of the game significantly. In contrast to sport bets, players of daily fantasy sports have control over the outcome of the game by choosing their squads due to a diversified rating system which is free of any manipulation.

In detail the predominant skill arguments are:

The players' performance is based on research, win/loss statistics and analysis of the data points and scouting reports.

The outcome is based on accumulated statistical results which ensures a consistent and realistic image of the performance of the individual athletes and allows precise forecasts thereof.

The salary cap requires players to use skill and strategy to compose competitive squads.

In contrast to sport betting the overall performance is decisive and the variables are much more diversified: players do not lose if one single outcome has been tipped incorrectly but earn "fantasy points" for multiple performance statistics of athletes on the squads.

³¹ Cropp, ZfWG 2016, 412 (415).

Prof. Dr. Gerhard Meyer, Bremen*

Prävention der Glücksspielsucht in Norwegen: Ein Vorbild für die Reform des Glücksspielstaatsvertrages

I. Zusammenfassung

Die gescheiterte Ratifizierung des 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrages bietet im Rahmen der anstehenden Neuverhandlungen die Chance für eine evidenzbasierte Optimierung des Spielerschutzes. Als beispielhaft für eine gelungene Suchtprävention wird das Regulierungskonzept in Norwegen vorgestellt, das auf einem staatlichen Glücksspielmonopol basiert, und Forschungsbefunde zur Effektivität einzelner Maßnahmen präsentiert. Es folgt eine Diskussion der Übertragbarkeit des Modells, einschließlich der Herausforderungen durch unregulierte Angebote im Internet, auf die Verhältnisse in Deutschland. Als finanzstarkes Land müsste sich Deutschland eine effektive Prävention über ein staatliches Monopol nach dem Prinzip der unstimulierten Nachfrage und mit Verlustbegrenzungen über alle Spielformen hinweg leisten können. Aufgrund der Dominanz wirtschaftlicher Interessen dürfte eine politische

Mehrheit für eine derart restriktive Regulierung allerdings gegenwärtig kaum erreichbar sein.

II. Einleitung

Die Ratifizierung des 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrages (2. GlüÄndStV) ist gescheitert. Das mühsam ausgehandelte Vertragswerk fand nicht den erforderlichen einmütigen Konsens der Bundesländer. Entscheidend für das Scheitern war der Verlust der Mehrheiten der bisherigen Landesregierungen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen infolge der Landtagswahlen im Mai 2017. Die Regierungsverantwortung übernahmen jeweils Bündnisse unter Beteiligung der wirtschaftsnahen FDP. Sie sicherte sich in den Koalitionsverträgen Zugeständnisse zugunsten einer Liberalisierung des gesamten

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

Online-Glücksspielsegments. Im September 2017 sprach sich eine Mehrheit des neu konstituierten Landtags von Schleswig-Holstein gegen die angekündigte Novellierung des GlüStV aus, die lediglich eine erweiterte Zulassung von (Online-)Sportwettkonzessionen vorsah. In Nordrhein-Westfalen verweigerte die neue Regierung ebenfalls die Ratifikation, obwohl der Landtag vor den Wahlen bereits für die Unterzeichnung gestimmt hatte. In der Folge lehnte schließlich auch Hessen die Ratifizierung des 2. GlüStV ab, dessen Inkrafttreten ohnehin die Zustimmung aller Landesparlamente erfordert hätte. Die anstehenden Neuverhandlungen bieten aus Sicht der privaten Anbieter von Glücksspielen die Chance für eine umfassende, marktkonforme Regulierung. Ziele sind u. a. die Legalisierung bereits vorhandener Spielangebote im Internet und in terrestrischen Annahmestellen für Sportwetten, die Aufhebung von Verfügbarkeitsbeschränkungen im Spielhallenbereich sowie von Werbe- und Vertriebsbeschränkungen im Lotteriebereich. Der Staat würde in diesem Fall – bei einseitiger bzw. kurzfristiger Betrachtung – von den prognostizierten steigenden Steuereinnahmen profitieren.

Aus der Perspektive des Spielerschutzes ermöglicht die Novellierung allerdings auch die Aufnahme effektiver suchtpreventiver Maßnahmen in den Gesetzestext, die nicht mit den finanziellen Interessen der Anbieter zu vereinbaren sind. Analysen unterschiedlicher Regulierungskonzepte und internationale Forschungsbefunde zur Wirksamkeit einzelner Maßnahmen liefern Hinweise für eine evidenzbasierte Optimierung des Spielerschutzes, die es im Rahmen des politischen Diskurses mit den finanziellen Interessen der Anbieter abzuwägen gilt. Bietet der Staat als Monopolist Glücksspiele an, muss er sich ebenfalls diesem Abwägungsprozess stellen.

III. Regulierungsmodell in Norwegen

Als beispielhaft für eine gelungene Suchtprävention wird in der Literatur immer wieder das Regulierungskonzept in Norwegen angeführt.¹ Hier konnte sich der Spielerschutz als höchste Priorität der Glücksspielregulierung im politischen Diskurs durchsetzen. Nach einem Vergleich der Regulierungsverläufe in Dänemark und Norwegen, die sich bei nahezu identischen soziokulturellen und politischen Verhältnissen in den vergangenen Jahren in entgegengesetzte Richtungen entwickelt haben, erklärt Jensen² diesen hohen Stellenwert vor allem mit dem Ausmaß, in dem die norwegische Bevölkerung direkt von den Glücksspieleinahmen profitiert. Während Dänemark dem internationalen Trend einer starken Liberalisierung des Glücksspielmarktes gefolgt ist, um u. a. staatliche Einnahmen zu generieren, konnte Norwegen nicht zuletzt aufgrund des Ölreichtums dieser Verlockung widerstehen. Das staatliche Glücksspielmonopol wurde aufrechterhalten und die Erträge frühzeitig zweckgebunden mit jeweils einem Drittel den Bereichen Sport, Kultur und Forschung zugewiesen.

In Norwegen besitzen die staatliche Unternehmen Norsk Tipping und Norsk Risktoto exklusive Rechte, Lotterien, Spielautomaten, Sportwetten und Kasinospiele im Internet (Norsk Tipping) sowie Pferdewetten (Norsk Rikstoto) anzubieten. Darüber hinaus operieren private Anbieter, die im Auftrag von Wohltätigkeitsorganisationen Pokerturniere,³ Bingo und Lotterien veranstalten.⁴ Als einziges Land in

Europa verfügt Norwegen seit 2003 über einen Aktionsplan zur Verringerung der schädlichen Auswirkungen von Glücksspielen, der folgende Ziele verfolgt:

1. **Generierung wissenschaftlicher Befunde zu Glücksspielen und glücksspielbedingten Problemen durch:**
 - fortlaufende Erfassung relevanter Daten der Telefon-Helpline, aus Selbsthilfegruppen sowie aus offiziellen Datenbanken.
2. **Reduzierung der Anzahl von Problemspieler/-innen durch:**
 - Einschränkung der Verfügbarkeit und die Altersbegrenzung für die Teilnahme auf 18 Jahre (ehemals: 16 Jahre),
 - Werbebeschränkungen,
 - Eingriffe in die Spielstruktur (bezogen auf Risikoelemente) sowie
 - Entwicklung und Implementierung von zielgerichteten Aufklärungsprogrammen.
3. **Weitere Schadensbegrenzung durch:**
 - Früherkennung problematischen Spielverhaltens,
 - Trainingsprogramme für Berufsgruppen, die in frühen Stadien der Suchtentwicklung Kontakt zu Problemspieler/-innen haben,
 - Ausarbeitung von Empfehlungen für die Schuldnerberatung,
 - Ausbau der Behandlungsmöglichkeiten,
 - Fortbildung des Personals in den Bereichen Kinder- und Jugendpsychiatrie, Gesundheits- und Sozialdienst,
 - Ausbau von Interventionsprogrammen mit niedriger Zugangsschwelle,
 - finanzielle Unterstützung von Selbsthilfegruppen,
 - langfristige Sicherung der Telefon-Helpline.⁵

Im Rahmen des Aktionsplanes wurde am Verbot terrestrischer Spielbanken festgehalten und die Verfügbarkeit von Glücksspielen durch das Verbot der privaten Aufstellung von Glücksspielautomaten in 2007 weiter verringert. Mehr als ein Jahr später brachte Norsk Tipping eine entschärfte, am Spielerschutz orientierte Version der Spielautomaten mit geringeren audio-visuellen Stimuli, Zwangspausen sowie Verlustbegrenzungen pro Tag und Monat auf den Markt.⁶

1 Meyer/Bachmann, Spielsucht: Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten (4. Aufl.). Heidelberg, 2017; Rossow/Hansen, Gambling and gambling policy in Norway – An exceptional case. *Addiction*, 2016, 11, 593–598; Williams/West/Simpson, Prevention of Problem Gambling: a comprehensive review of the evidence and identified best practices. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. Alberta (Canada), 2012.

2 Jensen, Money over misery: restrictive gambling legislation in an era of liberalization. *Journal of European Public Policy*, 2017, 24, 119–134.

3 Seit 1.1.2015 sind zudem private Pokerrunden mit maximal 10 Teilnehmern erlaubt, bei denen der Gesamteinsatz pro Teilnehmer nicht mehr als 1.000 NOK (100 EUR) betragen darf und keine professionellen Organisationsstrukturen zugrunde liegen dürfen.

4 Hamar, Creating revenue in a strong regulatory environment, *Gaming Law Review and Economics*, 2017, 6, 449–453.

5 Gøtestam/Johansson, Norway. In: Meyer/Hayer/Griffiths (Eds.) *Problem gambling in Europe* (pp. 209–218), Heidelberg, 2009.

6 Rossow/Hansen, Fn. 1.

Mit der notwendigen Registrierung als Spielteilnehmer/-in und der verpflichtenden Nutzung einer personengebundenen Spielerkarte für den gesamten Glücksspielmarkt (ausgenommen Rubbellose) konnten weitere Schutzmaßnahmen implementiert werden, wie Verlustlimits für einzelne Spielformen auf Tages- und Monatsbasis, Begrenzung des Gesamtverlustes pro Monat über alle Spielformen hinweg sowie spielformübergreifende Sperroptionen (Selbstsperre). Für Spielautomaten gelten Verlustbegrenzungen von maximal 80 USD pro Tag und 320 USD im Monat. Für Kasinospiele im Internet betragen die Grenzwerte 470 USD bzw. 1.200 USD. Im gesamten Spielbereich können die Teilnehmer/-innen maximal 2.400 USD (20.000 NOK) im Monat verspielen.⁷ Die Spielteilnehmer/-innen sind zudem aufgefordert, eigene Begrenzungen der Spieldauer und Verluste festzulegen.

Der Einsatz der Karte bei jeder Spielteilnahme ermöglicht die zuverlässige Erfassung von Daten des Spielverhaltens, wie gewählte Spielform, Gewinne und Verluste bezogen auf das gesamte Angebot, und liefert damit nützliche Informationen zu problematischen Verhaltensweisen. Derartige Verhaltensanalysen werden weltweit zunehmend auch mit Daten von Online-Glücksspielen durchgeführt,⁸ jedoch ausschließlich bezogen auf einzelne private Anbieter oder Spielformen. Ein Selbsteinschätzungstest und freiwilliges Überwachungstool (PlayScan⁹), das den Spielteilnehmer/-innen Rückmeldungen über ihre Spielgewohnheiten gibt, ergänzt die Maßnahmen des Spielerschutzes von Norsk Tipping.

IV. Evaluation der Suchtprävention

Vergleichende Überprüfungen etwaiger positiver wie negativer Auswirkungen verschiedener Regulierungskonzepte liegen aufgrund der Komplexität der Marktdynamik sowie der nahezu unmöglichen Kontrolle aller relevanten Drittvariablen nur fragmentarisch vor.¹⁰

Planzer et al.¹¹ haben die verfügbaren Prävalenzraten problematischen und pathologischen Spielverhaltens (12-Monatsprävalenz) aus zwölf europäischen Ländern und glücksspielspezifische Regulierungsformen miteinander verknüpft und Korrelationen berechnet. Die Regulierungen reichen von Verboten (bezogen auf Online-Glücksspiele) über staatliche Monopole bis hin zu mehr oder weniger liberalen Konzessions- bzw. Lizenzmodellen. Im Ergebnis fand sich lediglich ein statistisch signifikanter Zusammenhang: In Ländern mit einer weniger restriktiven Regulation der Werbung für Online-Glücksspiele zeigt sich eine höhere Rate problematischen Spielverhaltens. Die Autoren heben hervor, dass beträchtliche Unterschiede innerhalb ähnlicher Regulierungsformen bestehen. So weist etwa Norwegen eine Tendenz zu geringen Prävalenzraten auf, in Finnland lässt sich indessen eine Tendenz zu höheren Kennwerten beobachten, obwohl in beiden Ländern ein Glücksspielmonopol besteht. Für Dänemark belegen Befunde aus 2016 – im Vergleich mit denen aus 2005 – einen signifikanten Anstieg der Prävalenz pathologischen Spielverhaltens von 0,29 % auf 0,55 %, erfasst mit dem „National Opinion Research Center DSM Screen for Problem Gambling (NODS)“.¹² Nach vergleichbaren Befunden des „Problem Gambling Severity Index (PGSI)“ sind aktuell 0,4 % der Bevölkerung in Dänemark und 0,9 % in Norwegen als Problemspieler zu klassifizieren.¹³

Williams et al.¹⁴ stellen Vergleiche an zwischen Ländern, in denen der Staat Glücksspiele anbietet und/oder einen bedeutsamen Anteil der Einnahmen generiert (z. B. Kanada und verschiedene europäische Länder) und Ländern, in denen der Staat primär in die Regulierung involviert ist (z. B. Australien und USA). Tritt der Staat als Anbieter auf, ist die Kontrolle scheinbar stärker und das Produkt sicherer. Australien und die USA tendieren dagegen zu weniger einflussreichen Schutzmaßnahmen und weisen den Spielteilnehmer/-innen eine höhere Verantwortung zu. Außerdem ist in diesen Ländern eine sehr viel stärkere Lobbyarbeit der Industrie zu beobachten, die häufig die Einführung präventiver Maßnahmen verhindert. Die Autoren verweisen zudem auf Erfahrungen aus dem Alkoholbereich, nach denen Privatisierungen mit einem Ausbau des Angebots, steigendem Konsum in der Bevölkerung und ausgeprägteren individuellen und sozialen Schäden verbunden sind.

Forschungsbefunde zu den einzelnen Maßnahmen in Norwegen dokumentieren deren Wirksamkeit. Begleitforschungen kurz vor und ca. fünf Monate nach der landesweiten Automatenverbannung belegen, dass sich sowohl das Spielverhalten als auch die Prävalenz glücksspielbezogener Probleme in der Bevölkerung verringerten.¹⁵ Die Behandlungsnachfrage von Problemspieler/-innen und Anrufe bei der Helpline gingen ebenfalls zurück.¹⁶ Der Rückgang von Automatenspieler/-innen unter den Behandlungssuchenden Personen nach der Automatenverbannung war allerdings mit einem Anstieg von Sportwettern und Internetspieler/-innen verbunden.¹⁷ Innerhalb dieses kurzen Untersuchungszeitraums war jedoch auf Bevölkerungsebene weder die Entwicklung eines illegalen

7 Hoffmann, Mandatory pre-commitment loss limits in Norway, 2017, <http://www.responsiblegambling.org/docs/default-source/Discovery-2017/disc2017-latest-in-limit-setting-bjorn-hoffmann.pdf?sfvrsn=2> (zuletzt abgerufen am 4.6.18).

8 Auer/Griffiths, Voluntary limit setting and player choice in most intense online gamblers: an empirical study of gambling behaviour. *Journal of Gambling Studies* 2013, 29, 647–660; Chagas/Gomes, Internet gambling: A critical review of behavioural tracking research, *Journal of Gambling Issues*, 2017, 36, doi: 10.4309/jgi.2017.36.1; Shaffer/Peller/LaPlante/LaBrie, Towards a paradigm shift in internet gambling research: From opinion and self report to actual behavior. *Addiction Research and Theory*, 2010, 18, 270–283.

9 Vgl. Auer/Griffiths, The use of personalized behavioral feedback for online gamblers: an empirical study. *Frontiers in Psychology* 2015, 6, 1406, doi:10.3389/fpsy.2015.01406.

10 Planzer/Gray/Shaffer, Associations between national gambling policies and disordered gambling prevalence rates within Europe. *International Journal of Law and Psychiatry*, 2014, 37, 217–229; Williams/Volberg/Stevens, The population prevalence of problem gambling: Methodological influences, standardized rates, jurisdictional differences, and worldwide trends. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. Alberta (Canada), 2012

11 Planzer/Gray/Shaffer, Fn. 10.

12 Fridberg/Birkelund, Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005–2016, Kopenhagen, 2016.

13 Fridberg/Birkelund, Fn. 12, S. 76; Pallesen/Molde/Mentzoni/Hanss/Morken, Omfang av penge-og dataspillproblemer i Norge 2015, Universitetet i Bergen, April 2016. In einer Vergleichsstudie (2013 vs. 2015) mit demselben befragten Personenkreis lag der PSGI-Wert stabil bei 0,3 %, vgl. Pallesen/Molde/Mentzoni/Hanss/Morken, Endring av penge-ov dataspillproblemer i Norge 2013–2015, Universitetet i Bergen, Oktober 2016, S. 30.

14 Williams/Volberg/Stevens, Fn. 10

15 Lund, Gambling behaviour and the prevalence of gambling problems in adult EGM gamblers when EGMs are banned. A natural experiment. *Journal of Gambling Studies* 2009, 25, 215–225.

16 Rossow/Hansen, Fn. 1.

17 Bu/Skuttle, After the ban of slot machines in Norway: a new group of treatment-seeking pathological gamblers? *Journal of Gambling Studies*, 2013, 29, 37–50.

Automatenspielmärkte noch ein ausgeprägtes Substitutionsverhalten im Sinne eines Ausweichens auf andere Marktsegmente erkennbar. Nach der Wiedereinführung entschärfter Geräte verblieb die Nachfrage bei der Helpline für Problemspieler/-innen auf dem niedrigen Niveau.¹⁸

Ein systematischer Review zu den Effekten einer Reduktion der Verfügbarkeit von Glücksspielen,¹⁹ der fünf weitere Studien aus den USA, Australien und Finnland einbezieht, bestätigt im Wesentlichen die norwegischen Befunde: Mit dieser Maßnahme ist eine Verringerung der Spielteilnahme, Anzahl der Häufig- und Problemspieler/-innen sowie der Behandlungsnachfrage zu erzielen.

Evaluationen der Verlustbegrenzungen und personalisierten Rückmeldungen durch Befragungen der norwegischen Spielteilnehmer/-innen und Analyse ihres Spielverhaltens verweisen auf Effekte im Sinne des Spielerschutzes.²⁰ Die überwiegende Mehrheit (79 %) äußerte eine positive Einstellung gegenüber den umfassenden Verlustbegrenzungen. Nur wenige Spieler/-innen (10 %) wechselten zu anderen Anbietern, nachdem sie das Limit erreicht hatten.²¹ Im Vergleich mit einer Kontrollgruppe führten die Rückmeldungen zum eigenen Spielverhalten, die personalisiert oder normativ ausgerichtet und/oder mit Empfehlungen verbunden waren, zu einer signifikanten Reduzierung des Spielverhaltens, das über die theoretischen Verluste, die Höhe der Spieleinsätze und den individuellen Bruttospielertrag erfasst wurde.²² Der Untersuchungszeitraum war allerdings sehr kurz, und die Effektgrößen fielen gering aus.

Als Herausforderung für das norwegische Modell der Suchtprävention erweist sich der unregulierte Markt ausländischer Glücksspielanbieter von Sport- und Pferdewetten sowie Kasinospielen im Internet, die keine entsprechenden Präventionsmaßnahmen, wie die Verpflichtung zu Verlustbegrenzungen etc., offerieren. Nach der Bevölkerungsstudie aus 2015²³ sind 23,4 % bzw. 46,7 % der Spieler/-innen, die diese Angebote genutzt haben, als moderate Risikospieler/-innen oder Problemspieler/-innen zu klassifizieren.

Im Wissen um den illegalen Markt hat das norwegische Parlament erst kürzlich (am 2. Mai 2017) entschieden, am Monopol festzuhalten und keine Lizenzen an ausländische Online-Anbieter zu vergeben. Als Gegenmaßnahme hat die Glücksspielbehörde Banken aufgefordert, den Geldtransfer zwischen Spieler/-innen aus Norwegen und ausländischen Anbietern im Internet zu unterbinden. Eine Sperrung der Internetseiten ist gegenwärtig in der Diskussion. Während die Opposition von der Regierung die Umsetzung dieser Maßnahme zur Stärkung des Monopols fordert, hat die für das Glücksspiel zuständige Kultusministerin den Lösungsansatz allerdings als „naiv“ und unrealistisch bezeichnet.²⁴

V. Übertragbarkeit des Modells auf die Verhältnisse in Deutschland

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das norwegische Modell auf die Verhältnisse in Deutschland übertragbar ist.

1. Reduktion der Verfügbarkeit des Automatenspiels

Eine Überführung des gewerblichen Automatenspiels unter das Dach eines staatlichen Anbieters, bei gleichzeitiger Minderung der Spielanreize, erscheint in Deutschland un-

wahrscheinlich, auch wenn Spieler/-innen an Geldspielautomaten seit Jahren mit Abstand die größte Gruppe (in 2016: 72,3 %) unter den Klienten der Suchtberatungsstellen bilden.²⁵ Die Wirtschaftsmacht der Automatenindustrie wird derartige Bestrebungen im Keim ersticken. Unter Verweis auf den ökonomischen Nutzen (Arbeitsplätze, Steuerzahlungen) hat es die Branche in der Vergangenheit immer wieder geschafft, die Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen. So wurde ein Verbot von Geldspielautomaten in gastronomischen Betrieben, das u. a. auch die Drogenbeauftragte der Bundesregierung fordert, bisher nur ansatzweise in Form der Reduktion der aufstellbaren Geräte von drei auf zwei umgesetzt. Erfolgreicher Lobbyismus mit der Zielrichtung Physikalisch Technische Bundesanstalt (PTB) und Bundesministerium für Wirtschaft ebnete zudem den Weg für größere Gestaltungsspielräume in der Spielverordnung (SpielV), die wiederum genutzt wurden, die Verordnung über das Punktespiel in systematischer Weise auszuhebeln. Notwendige Maßnahmen zur Verhinderung der Umgehungstatbestände, wie ein Verbot von Speichern oder die Löschung aller Speicher in kurzen Zeitspannen,²⁶ wurden von der PTB mit der fadenscheinigen Begründung, dass der unendlichen Vielfalt von darstellbaren Gewinnanreizen in Form von Symbolen, Sonder-, Action- und Freispielen nicht zu begegnen sei, gar nicht erst in Erwägung gezogen²⁷ und vom Gesetzgeber bei der Novellierung der SpielV nur in Grundzügen umgesetzt. Gegenwärtig dienen fragwürdige Auftragsgutachten, die teilweise der mehrfachen Revision bedürfen,²⁸ dem Lobbyismus und der Verharmlosung des Angebots.²⁹

Darüber hinaus halten sich die Spielhallenbetreiber nicht an die gesetzlichen Vorgaben zum Spielerschutz, die in den Spielhallengesetzen der Bundesländer verankert sind, wie Befunde aus Hessen und Bremen verdeutlichen.³⁰ Das Hessische Spielhallengesetz (§ 6) verpflichtet Erlaubnisinhaber einer Konzession Personen in eine Sperrdatei und zum Spelausschluss aufzunehmen, von denen sie aufgrund der Wahrnehmung des Spielhallenpersonals bzw. von Meldungen Dritter wissen oder sonstiger tatsächlicher Anhalts-

18 Hoffmann, Fn. 7.

19 Meyer/Kalke/Hayer, The impact of supply reduction on gambling participation and disordered behavior, *Sucht*, 2018 (in Druck).

20 Auer/Griffiths, Fn. 9, Auer/Reiestad/Griffiths, Global limit setting as a responsible gambling tool: What do players think? *International Journal of Mental Health and Addiction*, 2018, doi: 10.1007/s11469-018-9892-x.

21 Auer/Reiestad/Griffiths, Fn. 21.

22 Auer/Griffiths, Fn. 9.

23 Pallese/Molde/Mentzoni/Hanss/Morken, Fn. 13, April 2016.

24 Sennevall, „Naive“ to think web blocking works, says Norwegian gambling minister, *Gambling Compliance*, 2.2.2018, https://gamblingcompliance.com/premium-content/insights_analysis/na%C3%AFve-think-web-blocking-works-says-norwegian-gambling-minister (zuletzt abgerufen am 4.6.18).

25 Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten. In Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (Hg.), *Jahrbuch Sucht* 18 (S. 113–133). Lengerich, 2018.

26 Meyer, Sechste Novelle der Spielverordnung: Eine kritische Analyse aus der Perspektive der Suchtprävention. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 2014, 14, 1–6.

27 Richter, Kurzbeitrag: Stellungnahme zum Positionspapier zur Entwicklung des Marktes für Geldspielgeräte. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 2012, 7, 103–106.

28 Peren, Richtigstellung: Zu Fakten gibt es keine Alternative. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 2017, 6, 555–556.

29 Meyer, Fn. 25.

30 Hessische Landesstelle für Suchtfragen, Jahresreport 2015. Frankfurt/M., 2016; Meyer/von Meduna/Brosowski, Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest. *Sucht*, 2015, 61, 9–18.

punkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre). Nach dem Bremer Spielhallengesetz (§ 6 Nr. 13) ist es verboten, in einer Spielhalle erkennbar spielsüchtige am Spiel teilnehmen zu lassen. Um der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen, sind die Erlaubnisinhaber in den beiden Bundesländern weiterhin verpflichtet, ihr Personal zu schulen, u. a. in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens. Die Auswertung der hessischen Sperrdatei OASIS (Onlineabfrage Spielerstatus) 18 Monate nach deren Einführung mit fast 12.000 Einträgen ergab, dass Spielersperren fast ausschließlich von den Betroffenen selbst initiiert wurden. Der Anteil der Fremdsperren durch Dritte (Angehörige und Spielhallenbetreiber) lag lediglich bei 1%.³¹ Auf Indikatoren problematischen Spielverhaltens, das Testspieler während ihrer Spielteilnahme simulierten, reagierte das Personal der Spielhallen in Bremen nur in sehr wenigen Fällen (7,3%) mit angemessenen, auf den Spielerschutz ausgerichteten Interventionen.³² Die geringe Compliance des Personals in der Früherkennung spiegelt sich auch in der äußerst geringen Anzahl vermittelter Spieler/-innen in die Betreuung durch Suchtberatungsstellen wider. Lediglich eine Person von 903 befragten Klienten hessischer Beratungsstellen benannte die Spielbank/Spielhalle als Vermittlungsinstanz.³³ Ähnliche Befunde liegen aus Bayern³⁴ und dem Bundesgebiet³⁵ vor.

Unter Berücksichtigung weiterer Forschungsbefunde, nach denen 36% bis 42% der Kurz- und Langzeitspieler/-innen in Spielhallen ein pathologisches Spielverhalten erkennen lassen³⁶ und ein Großteil (bis zu 80%) des Umsatzes in den Spielhallen durch Spielsüchtige generiert wird,³⁷ liegt die Vermutung eines Interessenkonflikts auf Seiten der Spielhallenbetreiber nahe. Mit der Fremdsperre wird von den Anbietern eine Maßnahme des Spielerschutzes verlangt, die sie bei konsequenter Umsetzung in die Insolvenz treiben könnte.

Die aufgezeigten Forschungsbefunde und der ableitbare Interessenkonflikt erfordern konsequente und effektive Kontrollen des Gesetzgebers sowie spürbare Strafandrohungen bei Verstößen. Die finanziellen Anreize würden sich für Spielhallenbetreiber in Folge dieser Vorgehensweise deutlich verringern, da die wesentliche Einnahmequelle der süchtigen Spieler/-innen nicht mehr zur Verfügung stünde. Im Ergebnis wäre mit einer nachhaltigen Reduktion der Verfügbarkeit des Automatenspiels zu rechnen, auch ohne Monopolisierung dieser Spielform wie in Norwegen.

2. Verlustbegrenzungen und Sperroptionen im Rahmen eines Staatsmonopols

Verlustbegrenzungen für das gesamte Glücksspielsegment sind zwar formal in einem liberalisierten Markt mit Konzessionsvergaben ebenfalls möglich, die Umsetzung dürfte jedoch eher über ein staatliches Monopol gelingen. Nur wenn unter einem Dach wenige Anbieter tätig sind, bei denen nicht – wie bei privaten Anbietern – der Profit im Vordergrund steht, lässt sich der finanzielle Verlustrahmen für Spielteilnehmer/-innen in akzeptablen Grenzen halten. Mit der Verpflichtung zur Fremdsperre durch die Anbieter, die bspw. auch in Österreich und der Schweiz besteht, in Norwegen bisher jedoch nicht implementiert wurde, besteht

somit in Deutschland bereits eine gesetzlich verankerte Regulierungsoption, die es nur zu nutzen und durch eine spielformübergreifende Sperrdatei zu ergänzen gilt.

Monopolartige Marktstrukturen bringen den grundlegenden Vorteil mit sich, dass Eingriffe in das Marktgeschehen unmittelbarer und zielgerichteter möglich sind. Kohärente und konsistente Maßnahmen sind intersegmental einfacher umzusetzen und evidenzbasierte Optimierungen schneller zu realisieren. Schließlich sind Ertragsrückgänge als Folge effektiver Prävention durch den Staat leichter zu tolerieren, als es auf Seiten börsennotierter Unternehmen der Fall ist, die den Interessen der Aktionäre und der Gewinnmaximierung verpflichtet sind. Mit der Lizenzierung privater Anbieter wird dagegen eine Wettbewerbssituation etabliert, die mit einer substanziellen Erhöhung der Spielanreize durch innovative Produktideen und spielerbindende Marketingstrategien verbunden ist. Wettbewerb unter Anbietern von Suchtmitteln steht allgemein im Widerspruch zu wirksamer Suchtprävention.

Zu den Nachteilen des Monopols zählen in erster Linie die starke Konkurrenz zu attraktiven Spielangeboten an den Grenzen mit anderen Staaten, vor allem im Internet, sowie der kaum vorhandene Anreiz für einen innovativen Spielerschutz. Eine regelmäßige Überprüfung der Präventionsmaßnahmen durch ein unabhängiges Kontrollorgan ist auch im Fall des Staatsmonopols notwendig, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

VI. Weitere Maßnahmen: Unterbindung von Zahlungsströmen und Netzsperrern

Als erfolgversprechende Maßnahme zur Eindämmung der nicht-regulierten Konkurrenz, die mit vielseitigen Lockangeboten, attraktiven Quoten und geringer Regulation auf sich aufmerksam macht, setzen die Länder weltweit in jüngster Zeit verstärkt auf die Unterbindung von Zahlungsströmen und Netzsperrern.

Die Blockierung des Geldtransfers zwischen Spielteilnehmer/-innen und Anbietern erscheint jedoch aufgrund der Vielzahl an Zahlungsmethoden aussichtslos zu sein. Casino City listet insgesamt 364 verschiedenen Methoden auf, von Überweisungen, Lastschriften über Kreditkarten, Debitkarten, Prepaid-Karten bis hin zu E-Wallets (Online-Konto, das nur Guthaben erlaubt³⁸). Erste Erfahrungen aus den USA deuten nur geringe Effekte an.³⁹

Netzsperrern von glücksspielbezogenen Online-Angeboten werden allein in Europa inzwischen von 17 Ländern vorgenommen. Sie sind jedoch wegen ihres Eingriffes in die

31 Hessische Landesstelle für Suchtfragen, Fn. 31.

32 Meyer/von Meduna/Brosowski, Fn. 31.

33 Institut für Interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD), Dokumentation der Hessischen ambulanten Glücksspielsuchtberatungen in 2015. Hamburg, 2016.

34 Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern, Beratungszahlen 2016. München, 2017.

35 Fiedler/Wilcke/Thoma/Ante/Steinmetz, Wirksamkeit von Sozialkonzepten bei Glücksspielanbietern. Heidelberg, 2017.

36 Bühringer/Kraus/Höhne/Küfner/Künzel, Abschlussbericht: Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005, München, 2010.

37 Fiedler, Glücksspiele. Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen. Frankfurt/M, 2016.

38 Vgl. Fiedler, Fn. 36, S. 23.

39 Wood/Williams, Internet gambling: Prevalence, patterns, problems, and policy issues, Guelph (Ontario), 2009.

Funktionsweise des Internets, der einer Zensur entspricht und auf Einschränkungen der freien Meinungsäußerung, ungehinderten Kommunikation und Internationalität hinauslaufen kann, umstritten. Von Kritikern wird zudem darauf hingewiesen, dass die Sperre leicht zu umgehen ist und daher nicht dem Schutz von suchtgefährdeten Spieler/-innen dienen kann.

Gleichwohl stellen Netzsperrern selbst in einem Land wie Dänemark, das im Rahmen der Liberalisierung Lizenzen für Online-Anbieter mit Sitz im Ausland vergeben hat, ein wichtiges Element für die Regulierung dar. Die zuständige Behörde sucht mit einem Webcrawler, einer automatischen Suchsoftware, das Internet systematisch nach verdächtigen Webseiten ab. Im Falle nachgewiesener Verstöße und fehlender Kooperationsbereitschaft der Anbieter wird der Zugang zu den betreffenden Webseiten technisch gesperrt, wie zuletzt im Januar 2018, nachdem ein Gericht gegen 24 Anbieter eine Netzsperrung veranlasst hat.⁴⁰

Eine Umgehung der Netzblockade ist ebenso wie ein Ausweichverhalten auf Online-Angebote bei Einschränkungen der Verfügbarkeit terrestrischer Angebote von Spielsüchtigen durchaus zu erwarten. Suchtkranke Menschen werden allgemein sehr kreativ, wenn es um den Konsum des Suchtmittels geht. Hat sich erst einmal eine starke Bindung an das Suchtmittel, ein unabweisbares Verlangen nach der Spielteilnahme entwickelt, streben die Betroffenen nach einer unmittelbaren Befriedigung der Bedürfnisse. Hindernisse und Grenzen sind in diesem Zustand leichter zu überwinden.

Eine vollständige Unterbindung der Zugangsoptionen zu Glücksspielen ist unrealistisch, so dass Grenzüberschreitungen durch Spielsüchtige (und gesperrte Spieler/-innen) nicht zu verhindern sind. Ein vorrangiges Ziel der Prävention muss daher darin bestehen, die Prävalenz süchtigen Spielverhaltens in der Bevölkerung durch geeignete Maßnahmen, wie die Reduktion der Verfügbarkeit von Glücksspielen, nachhaltig zu verringern.

VII. Schlussfolgerungen

Die Norweger haben zwar den höchsten Lebensstandard auf der Welt, erfasst über das Bruttosozialprodukt und ergänzende Aspekte wie Bildung, Gesundheit, Umwelt und Staatsverschuldung, der Wohlstand in Deutschland ist aber durchaus vergleichbar, auch ohne nennenswerte Ölvorkommen vor der Küste. Als einer der größten Volkswirtschaften der Welt und finanzstarkes Land müsste sich Deutschland eigentlich eine zielführende Prävention der Glücksspielsucht leisten können. Der Staat ist in keiner Weise auf die Einnahmen aus dem Glücksspielsektor angewiesen und könnte in Anlehnung an das norwegische Modell ein effektives Regulierungskonzept auf den Weg bringen.

Über ein staatliches Monopol ist mit einer restriktiven Grundausrichtung unter Einbeziehung von Netzblockaden ein konsequent regulierter Glücksspielmarkt mit On- und Offline-Angeboten zu schaffen, der auf übermäßige Spielanreize verzichtet. Nach dem Prinzip der unstimulierten Nachfrage gilt es, ein hinreichend attraktives, begrenztes Spielangebot vorzuhalten, das in Abhängigkeit vom Gefährdungspotenzial einzelner Spielformen Einsatz-, Gewinn- und Verlustbegrenzungen vorsieht. Über alle Spielformen hinweg sind unter Einsatz einer personengebunde-

nen Spielerkarte Verlustbegrenzungen sowie Selbst- und Fremdsperroptionen einzuführen. Eine Verringerung der Spielanreize der Geldspielautomaten durch Korrekturen der Veranstaltungsmerkmale, um damit der ursprünglichen Abgrenzung des gewerblichen Automatenspiels vom Glücksspiel wieder gerecht zu werden, strenge Kontrollen bezogen auf die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben durch die Aufsteller sowie ein Verbot der Automaten in gastronomischen Betrieben dienen als flankierende bzw. direkte Maßnahmen der Verfügbarkeitsreduktion. Für eine Übergangszeit ist dabei mit einem Ausweichverhalten durch Spielteilnehmer/-innen zu rechnen, die aufgrund der bis heute feststellbaren Stimulation der Nachfrage sowie der hohen Verfügbarkeit und Griffnähe von Glücksspielen bereits ein Suchtverhalten entwickelt haben.

Im Rahmen der anstehenden Novellierung des GlüStV dürfte eine politische Mehrheit für eine derart restriktive Regulierung allerdings kaum erreichbar sein. Die vorgelegte Kosten-Nutzen-Analyse,⁴¹ nach der Glücksspiele auf gesamtgesellschaftlicher Ebene schädlich sind und lediglich Lotterien eine positive Wohlfahrtsbilanz aufweisen, konnte den politischen Diskurs bisher ebenso wenig beeinflussen, wie die für 2018 avisierte Anerkennung der glücksspielbezogenen Störung als Suchterkrankung und Verhaltenssucht in der Internationalen Klassifikation Psychischer Störungen (ICD-11) der Weltgesundheitsorganisation. Vielmehr schaffen es Auftragsgutachten der Glücksspielanbieter,⁴² die eine selektive, meinungsbasierte Befunddarstellung vornehmen, in die Beschlussvorlagen der Konferenzen der Länderministerien (wie in die der 91. Gesundheitsministerkonferenz). Bei der Analyse europäischer Märkte und deren Regulierung erwähnen die Autoren bspw. die norwegischen Regulierungsvorschriften – im Gegensatz zu denen in Dänemark – mit keinem Wort.

Der gesellschaftliche Umgang mit anderen Suchtmitteln, wie Nikotin, verdeutlicht allerdings, dass ein Paradigmenwechsel „Prävention statt Gewinnerzielung“ – wenn auch in kleinen Schritten – durchaus möglich ist.⁴³

Summary

The failed ratification of the 2nd amendment of the State Treaty on Gambling provides the opportunity for evidence-based optimization of player protection in the context of pending renegotiations. The Norwegian regulatory approach is presented as an example for successful addiction prevention based on a state gambling monopoly, with research evidence on the effectiveness of single measures. A discussion follows on the transferability of the model on German conditions including challenges of unregulated gambling on the internet. As a financially strong country Germany ought to afford an effective prevention based on a state monopoly according to the principle of unstimulated demand and with limited losses across all forms of gambling. Due to the dominance of economic interests, however, a political majority for a restrictive regulation like that is not very likely at this stage.

40 Mäder, Dänemark ist das Vorbild der Geld-Spielgesetz-Gegner – aber auch dort gibt es Netzsperrern, Neue Zürcher Zeitung vom 9.4.2018.

41 Fiedler, Fn. 36.

42 Haucap/Nolte/Stöver, Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags. Köln, 2017.

43 Jensen, Fn. 2.