



Schloss Hohenheim  
Osthof-Süd  
D-70593 Stuttgart

Telefon: + 49 (0)711 / 459 - 22599  
Telefax: + 49 (0)711 / 459 - 22601

E-Mail: [tilman.becker@uni-hohenheim.de](mailto:tilman.becker@uni-hohenheim.de)  
<http://www.gluecksspiel.uni-hohenheim.de>

Hohenheim, 15. September 2010

## Das Hohenheimer Konzept zur Regulierung des Glücksspielsektors

von Prof. Dr. Tilman Becker

1. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs hat zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit geführt. Es besteht dringender politischer Handlungsbedarf.
2. Die gegenwärtigen Regulierungen (Glücksspielstaatsvertrag mit Ausführungsgesetzen der Bundesländer, Rennwett- und Lotteriegesetz, Gewerbeordnung, Spielverordnung, Spielbankengesetze, Gewinnspielsatzung etc.) sind historisch gewachsen. Dieser Regulierungsrahmen steht im Spannungsfeld zwischen einem ordnungs- und einem wettbewerbsrechtsrechtlichen Ansatz und ist an den terrestrischen Spielorten: Pferderennbahnen, Lottoannahmestellen, Casinos, Spielhallen und Gaststätten, orientiert. Er ist nicht konsistent: Pferdewetten sind anders geregelt als Sportwetten, Automaten in Spielcasinos sind anders geregelt als Automaten in Spielhallen, Skatturniere sind anders geregelt als Pokerturniere. Die Zuständigkeiten sind auf Bund und Länder verteilt.
3. Der gegenwärtige Regulierungsrahmen ist nicht geeignet für die Zeiten des Internet.
4. Die Regulierungskompetenz sollte in einer Hand liegen (Bund oder Länder).
5. Im Internet kann nicht zwischen Spielorten unterschieden werden. Alle traditionellen und viele neue Spielformen werden dort von ein und demselben Anbieter angeboten.
6. Ein konsistenter und zukunftsweisender Regulierungsrahmen hat sich an den Spieleigenschaften zu orientieren.
7. Auf Grund der Spieleigenschaften lassen sich reine Zufallsspiele und gemischte Zufalls- und Geschicklichkeitsspiele unterscheiden.
8. Ein konsistenter Regulierungsrahmen würde aus zwei Säulen bestehen: der Regulierung von rein zufallsabhängigen Spielen und der Regulierung von Spielen, bei denen Fachwissen oder Expertise eine Rolle spielt.
9. In dem Regulierungsrahmen für rein zufallsabhängige Spiele wären Lotterien, Roulette, Spielautomaten etc. zu regulieren.
10. In dem Regulierungsrahmen für Spiele, bei denen nicht nur der Zufall eine Rolle spielt, wären Wetten (einschließlich Sportwetten) und einige Kartenspiel (Poker) zu regulieren.
11. Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags (Bekämpfung von Spielsucht, Betrug und Manipulation) sollten bei der Regulierung im Vordergrund stehen und weiterhin gültig bleiben.
12. Zur Erreichung dieser Ziele sind die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen.
13. Die Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz sollten dem jeweiligen Gefährdungspotential der angebotenen Spiele Rechnung tragen.

### Lotterien

Der Glücksspielstaatsvertrag unterscheidet zwischen

- Kleine Lotterien (Summe der Spieleinsätze weniger als 40.000 Euro)

- Lotterien in der Form des Gewinnsparens (Kopplung mit Sparen und kontenbezogenen Vertriebsweg)
- Erlaubnisfähige „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ (nicht mehr als zwei Ziehungen pro Woche, Höchstgewinn nicht mehr als 1 Millionen Euro)
- Staatlich angebotene „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ (mit planmäßigem Jackpot)
- Staatlich angebotene „Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential“.

Das Angebot „großer Lotterien“ ist dem Staat vorbehalten (staatliches Monopol).

Die Unterscheidung nach der Ereignisfrequenz ist aus suchtpräventiver Sicht gerechtfertigt. Die Unterscheidung nach der Höhe des Höchstgewinns ist aus verbraucherpolitischer Sicht gerechtfertigt. Diese Differenzierung zwischen unterschiedlichen Lotterien sollte beibehalten werden.

Die „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ zeichnen sich durch eine niedrige Ereignisfrequenz aus und haben ein nicht signifikantes Suchtpotential. Dies wäre bei der Regulierung der Werbung zu berücksichtigen. Werbung für „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ sollte generell erlaubt sein, soweit sie nicht zur Verbrauchertäuschung beiträgt und dem Jugendschutz gerecht wird. Die Teilnahme über das Internet (Abgabe eines Lottoteilnahmescheins) wäre zu gestatten. Die Hinweise auf die Suchtgefahren auf den Lottoteilnahmescheinen grenzen an Verbrauchertäuschung und sind daher ersatzlos zu streichen. Die Vermittlung der staatlich angebotenen Lotterien (ohne Modifikation der Eigenschaften der Lotterie) ist weiterhin zu erlauben.

### **Roulette- und Würfelspiele**

Diese werden traditionell in Spielcasinos angeboten und sind erlaubnisfähig (Lizenzsystem). Sie zeichnen sich durch eine hohe Ereignisfrequenz und ein hohes Suchtpotential aus. Hier sind Schulungen der Mitarbeiter in der Erkennung von pathologischen Spielern vorzusehen. Maßnahmen zur Frühintervention und Prävention wie Gespräche mit Spieler bei den Anzeichen eines pathologischen Spielverhaltens, (wie Steigerung der Besuchshäufigkeiten, Verspielen des „letzten Cent“, Anbetteln anderer Spieler um Geld, Chasing-Verhalten, emotionaler Kontrollverlust), Einlasskontrollen mit Ausweispflicht, Anschluss an spielübergreifende Sperrdatei sind bereits vorgeschrieben bzw. wären hier vorzusehen.

Diese Maßnahmen sind Teil der so genannten Sozialkonzepte. Für diese wären Standards zu entwickeln.

Glücksspiele im Internet sind verboten, finden aber trotzdem statt. Es wären analoge Maßnahmen für diese Casinospiele im Internet vorzusehen, wie für diese Spiele in Spielcasinos. Darüber hinaus wären Maßnahmen umzusetzen, die geeignet sind, die Selbstkontrolle des Spielers zu stärken. Die Information des Spielers über das eigene Spielverhalten ist im Internet leichter umzusetzen, als in einer Spielbank.

### **Spielautomaten**

Diese werden traditionell in Spielcasinos und Spielhallen angeboten und sind erlaubnisfähig (Lizenzsystem) bzw. sind generell erlaubt. Sie zeichnen sich durch eine hohe Ereignisfrequenz und ein hohes Suchtpotential aus. Schulungen der Mitarbeiter in der Erkennung von pathologischen Spielern, Maßnahmen zur Frühintervention und Prävention, Einlasskontrollen mit Ausweispflicht, Anschluss an spielübergreifende Sperrdatei sind bzw. wären hier vorzusehen. Eine alternative Möglichkeit wäre es, die strukturellen Merkmale der Spielautomaten in Spielhallen und Gaststätten so zu regulieren, dass diese kein erhebliches Suchtgefährdungspotential mehr aufweisen. Nach der Spielverordnung sind folgende strukturellen Merkmale einzuhalten: Mindestspieldauer 5 Sekunden, maximaler Einsatz 0,20 Euro, maximaler Gewinn 2 Euro, maximale Verluste pro Stunde 80 Euro, maximaler Gewinn pro Stunde 500 Euro. Die Spielverordnung wird unterlaufen durch die Umwandlung in Punkte. Bei den Spielautomaten in Spielhallen und Gaststätten entspricht das Suchtgefährdungspotential den Spielautomaten in Spielbanken. Der Fachbeirat Glücksspielsucht schlägt unter anderem folgende strukturellen Veränderungen vor: Mindestspieldauer 60 Sekunden, maximaler Einsatz 0,20 Euro, maximaler Verluste pro Stunde 7 Euro, maximaler Gewinn pro Stunde 30 Euro, die Speicherung von Geldbeträgen einschließlich zuvor erzielter Gewinne übersteigt nicht 2 Euro, die Angabe aller Spielergebnisse erfolgt ausschließlich in Geld und nicht in Punkten, Gewinne und Auszahlungen sind nicht mit auffälligen Geräuschen oder Lichtsignalen verbunden.

Die Ausschüttungsquote eines Glücksspiels entspricht praktisch dem Preis, den ein Spieler für die Teilnahme an dem Glücksspiel bezahlt. Bei Spielautomaten ist dem Spieler die Ausschüttungsquote nicht bekannt. Diese sollte bei Geld- und Glücksspielautomaten auf den jeweiligen Automaten angegeben werden.

Die Maßnahmen des Spielerschutzes in Spielhallen sollten denen im Spielcasino entsprechen. Die Aufstellung von Spielautomaten in Gaststätten in der derzeitigen Form sollte gänzlich verboten werden.

### **Regulierung der gemischten Spiele**

Bei Sportwetten und bei Poker bestehen andere Gefahren des Betrugs und der Manipulation, als bei reinen Zufallsspielen. Bei Sportwetten kann die Integrität des Sports selber bedroht sein, bei Poker kann die Integrität des Spiels bedroht sein.

Hier wären bestimmte Formen der Sportwetten zu untersagen, da diese die Integrität des Sports bedrohen (z.B. Wetten auf die nächste gelbe Karte). Weiterhin wäre ein Anschluss an die spielübergreifende Sperrdatei zu fordern. Weitere Maßnahmen zur Frühintervention und Prävention wie das Einschreiten bei Anzeichen eines pathologischen Spielverhaltens, die Information der Spieler über ihr Spielverhalten, Jugendschutz etc. wären sicher zu stellen.

Bei Poker im Internet wäre ebenfalls die Integrität des Ereignisses des Pokerspiels sicher zu stellen. Der Einsatz von Pokerprogrammen, der Austausch von Informationen zwischen Spielern etc. wäre durch geeignete Maßnahmen zu verhindern.

Bei Pokerspielen gegen Automaten handelt es sich in der Regel um Zufallsspiele. Diese wären daher als solche zu behandeln.

Bei dem terrestrischen Angebot von Sportwetten und Pokerturnieren wären, wenn dies durch private Anbieter erfolgt, dieselben Maßnahmen zur Sucht- und Betrugsprävention vorzusehen, wie bei den Spielbanken: Schulungen der Mitarbeiter in der Erkennung von pathologischen Spielern, Maßnahmen zur Frühintervention und Prävention, Einlasskontrollen mit Ausweispflicht, Anschluss an spielübergreifende Sperrdatei etc.

Bei dem Internetangebot wären diese Maßnahmen ebenfalls in geeigneter Form vorzusehen. Die Schulung der Mitarbeiter wäre hier durch geeignete Systeme zur Identifikation pathologischen Spielverhaltens zu ersetzen (Pop-Up Fenster, Zwangspausen etc.).

### **Schlussfolgerungen und Handlungsbedarf für den Gesetzgeber**

Letztendlich geht es um die Ziele der Sucht- und Betrugsprävention und die Maßnahmen, mit denen diese erreicht werden können. Nur wenn die Maßnahmen das jeweilige Gefährdungspotential des jeweiligen Spiels berücksichtigen, ist die Regulierung konsistent. Bei gleichen Spielformen sollten sich auch die Maßnahmen entsprechen. Gegenwärtig stellt der Gesetzgeber die Welt auf den Kopf. Glücksspiele mit einem sehr geringen Suchtgefährdungspotential, wie die Lotterien, sind von starken Einschränkungen betroffen, und Glücksspiele mit einem sehr hohen Gefährdungspotential, wie die Spielautomaten in Spielhallen und Gaststätten, sind von sehr geringen Einschränkungen betroffen. Es ist sogar für den Europäischen Gerichtshof erkennbar geworden, dass die Prävention vor Spielsucht und Betrug nicht konsistent betrieben wird.

Hieraus ergibt sich folgender Handlungsbedarf für den Gesetzgeber. Bei den Formen des Glücksspiels, die ein erhebliches Suchtgefährdungspotential aufweisen, wie Casinospiele, Sportwetten, Poker und Spielautomaten, sollten geeignete Maßnahmen zur Früherkennung und Prävention eines pathologischen Spielverhaltens ergriffen werden. Die Selbstkontrollmöglichkeiten eines Spielers sollten durch geeignete Maßnahmen gestärkt werden. Insbesondere wäre hier eine spielübergreifende Sperrdatei für alle Formen des Glücksspiels mit einem erheblichen Suchtgefährdungspotential vorzusehen. Hierbei dürfen nicht ganze Bereiche, wie die Spielautomaten in Spielhallen und Gaststätten, von diesen Maßnahmen ausgenommen sein.

Bei neuen Formen des Glücksspiels wäre durch die strukturelle Prävention sicher zu stellen, dass deren Suchtgefährdungspotential nicht das der traditionellen Glücksspiele übersteigt. Solche Maßnahmen zur strukturellen Prävention wären die Verlangsamung des Spiels, die Reduktion der Häufigkeit von beinahe Gewinnen, Reduktion der möglichen Interaktion (wie Stop/Go-Knöpfe), welche bei rein zufallsabhängigen Spielen falsche Kontrollvorstellungen suggerieren. Das Gefährdungspotential neuer Formen des Glücksspiels wäre vor deren Zulassung abzuschätzen und die entsprechenden Maßnahmen wären vorzusehen.

Die Regulierungskompetenz für den ganzen Glücksspielsektor wäre entweder ausschließlich dem Bund oder den Ländern zu übertragen. Nur so kann auch langfristig sichergestellt werden, dass die Regulierung in konsistenter Art und Weise erfolgt. Dabei wären Maßnahmen des Spieler- und Betrugsschutzes

auch für das bisher unregulierte Angebot im Internet und das Angebot in den Spielhallen umzusetzen. Ob eine Umsetzung dieser Maßnahmen im Rahmen eines staatlichen Monopols (wie bei großen Lotterien und Sportwetten) eines Lizenzsystems (wie bei Spielbanken) oder in einem liberalisierten Markt (wie bei Spielhallen) erfolgt, ist dabei aus Sicht des Jugend- und Spielerschutzes von untergeordnetem Interesse. Prinzipiell dürften Maßnahmen zum spielübergreifenden Spielschutz und zur Betrugsvorbeugung allerdings eher bei einem staatlichen Monopol umzusetzen sein, als bei einem Lizenzsystem oder einem liberalisierten Markt. Dies hängt jedoch entscheidend von der Ausgestaltung des jeweiligen Systems und von den jeweiligen Marktgegebenheiten ab.