

Zusammenfassung unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen

Die größten Differenzen zwischen dem GlüStV 2012 sowie dem GlüG SH bestanden hinsichtlich Online-Glücksspielen. Auch sind nach dem Ergebnis der vorliegenden Untersuchung die größten Änderungen bei der Regulierung von Online-Glücksspielen vorzunehmen. Deswegen legt diese Zusammenfassung auch einen Schwerpunkt auf diese.

Sowohl der GlüStV 2012, als auch das GlüG SH behalten das Staatsmonopol für die Veranstaltung von Lotterien bei. Ausnahmen können nach beiden Regelwerken nur im bisherigen Umfang für Lotterien mit geringem Gefährdungspotential, für gemeinnützige Lotterien sowie Lotterien in Form des Gewinnsparens erteilt werden. Der Spielerschutz ist beim Lotteriemonopol des GlüStV 2012 strenger ausgestaltet, als er es beim GlüG SH war. Der Jugendschutz ist bei beiden Regelwerken weitestgehend gleich streng.

Der GlüStV 2012 sieht auch weiterhin für den Vertrieb von Lotterien ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vor. Hiernach unterliegt auch der Vertrieb strengen Jugend- u. Spielerschutzanforderungen. Für den Online-Vertrieb bedarf es einer zusätzlichen Erlaubnis, für die zusätzliche Spieler- u. Jugendschutzvoraussetzungen zu erfüllen sind. Insbes. sind ein monatlicher Höchsteinsatz pro Spieler sowie ein Selbstlimitierungssystem vorgesehen – wobei unklar ist, ob es sich um ein Opt-In oder um ein Opt-Out-Modell handelt – und es besteht ein Verlinkungsverbot. Das GlüG SH befreite den Lotterievertrieb weitestgehend vom Erlaubnisvorbehalt. Es sah nur noch eine Anzeigepflicht beim Innenministerium vor. Eine Ausnahme galt nur bei Lotterien, die öfters als zweimal wöchentlich veranstaltet wurden. Für deren Vertrieb war weiterhin die Einholung einer Erlaubnis erforderlich. Der Vertrieb von Lotterien war ferner nach dem GlüG SH weitestgehend von Erfordernissen d. Spieler- u. Jugendschutzes befreit. Für den Online-Vertrieb war – soweit es einer Vertriebs Erlaubnis überhaupt noch bedurfte – keine zusätzliche Erlaubnis erforderlich. Es waren keine zusätzlichen Schutzmaßnahmen hierfür vorgesehen. Insbes. sah das GlüG SH weder einen monatlichen Höchsteinsatz pro Spieler, noch ein Selbstregulierungssystem, noch ein Verlinkungsverbot vor.

Nach dem Konzessionsmodell der Experimentierklausel des GlüStV 2012 können für die Veranstaltung von Sportwetten nur 20 Lizenzen befristet auf sieben Jahre erteilt werden. Sportwetten dürfen online nur von den 20 Konzessionsnehmern selbst, und stationär nur von den Wettannahmestellen der Konzessionsnehmer vertrieben werden. Der Sportwettenvertrieb durch nicht in die Vertriebsstruktur der Konzessionsnehmer eingegliederte unabhängige gewerbliche Wettvermittler ist nach dem GlüStV 2012 ausgeschlossen. Die 20 Konzessionsnehmer bedürfen für den Online-Vertrieb keiner gesonderten Vertriebs Erlaubnis. Die strengeren Spieler- und Jugendschutzvoraussetzungen für den Online-Vertrieb – insbes. das

Selbstlimitierungssystem sowie das Verlinkungsverbot – prüft das hessische Innenministerium bei der Konzessionsvergabe im ländereinheitlichen Verfahren mit. Ihre Wettannahmestellen bedürfen einer weiteren Vertriebs Erlaubnis für den stationären Vertrieb, die durch die Konzessionsnehmer zu beantragen ist. Die Konzessionen konnten bisher wegen diverser noch anhängiger Gerichtsverfahren nicht erteilt werden. Durch den 2. GlüÄndStV entfällt – wenn er nach den Regierungswechseln in NRW und SH überhaupt in Kraft tritt, was äußerst fraglich erscheint – lediglich die Beschränkung auf 20 Konzessionen, nicht aber die zeitliche Befristung, die sogar noch verkürzt wird, und auch nicht der Ausschluss nicht in das Vertriebssystem eingliederter, unabhängiger gewerblicher Wettvermittler. Nach dem GlüG SH war die Anzahl der Lizenznehmer sowohl für die Veranstaltung, als auch für den Vertrieb von Sportwetten unbeschränkt. Sowohl die Veranstaltung, als auch der Vertrieb von Sportwetten unterlag einem Erlaubnisvorbehalt. Es bedurfte weder einer gesonderten Erlaubnis für den Online-Vertrieb, noch waren bei diesem strengere Jugend- u. Spielerschutzvoraussetzungen als beim stationären Vertrieb zu beachten. Insb. bestand kein Verlinkungsverbot und es waren kein monatlicher Höchsteinsatz pro Spieler sowie kein Selbstregulierungssystem vorgesehen. Die Jugend- u. Spielerschutzbestimmungen im stationären Vertrieb waren bei beiden Regelwerken weitestgehend gleich.

Der GlüStV 2012 enthält erstmals Vorgaben für Pferdewetten. Zwar verzichtet er für diese auf die Normierung einer gesonderten glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Er bindet aber die Erlaubnis nach dem RennwLottG an die Ziele seines § 1 sowie an die Jugendschutzbestimmungen, und sieht erstmals auch für die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten zwingend die Entwicklung und Anwendung eines Sozialkonzepts vor. Der GlüStV 2012 öffnet das Internet für Pferdewetten in gleichem Maße, wie für Sportwetten. Das GlüG SH enthielt keinerlei Regelungen für Pferdewetten.

Nach dem GlüStV 2012 sind ausschließlich Präsenz-Spielbanken für Casinospiele erlaubnisfähig. Die Online-Veranstaltung und der Online-Vertrieb von Casinospiele sind hiernach weiterhin verboten. Daran ändert auch der 2. GlüÄndStV nichts. Das Nähere zu den Erlaubnisvoraussetzungen und das Betreiben von Spielbanken regeln die Spielbankgesetzen der Länder, die den GlüStV 2012 diesbezüglich ergänzen. Nach dem GlüG SH unterlagen nur Casinospiele mit Bankhalter dem Monopol der Präsenz-Spielbanken. Casinospiele ohne Bankhalter durften auch durch andere Anbieter online veranstaltet und vertrieben werden. Beides unterlag einem Erlaubnisvorbehalt mit strengen Voraussetzungen. Das SpielBG SH a. F. ergänzte die Regelungen des GlüG SH für die Präsenz-Spielbanken, nicht aber für die Online-Casinos. Präsenzspielbanken konnten für eine Übertragung im Internet von stationär veranstalteten Spielen mit Bankhalter eine Erlaubnis erhalten.

Der GlüStV 2012 normiert außerdem erstmals Regelungen für Spielhallen. Er führt für diese eine glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht zusätzlich zu der gewerberechtlichen Erlaubnis nach § 33i GewO ein. Die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bindet der GlüStV 2012 an die Ziele seines § 1. Er schreibt einen Mindestabstand zwischen zwei Spielhallen sowie ein Verbot von Mehrfachkonzessionierungen

in einem Gebäude oder Gebäudekomplex vor, verlangt von den Ländern die Einführung einer Mindestsperrzeit und enthält zusätzliche Werbebeschränkungen für diese. Es gilt ein absolutes Internetverbot für Geldspielautomaten. Ihr Betrieb ist auf Präsenz-Spielhallen beschränkt. Daran ändert auch der 2. GlüÄndStV nichts. Vor dem Beitritt zum GlüStV 2012 fanden sich im schleswig-holsteinischen Recht die Regelungen für Spielhallen ausschließlich im SpielhG SH. Dessen a. F. verzichtete auf eine zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht. Es band Spielhallen auch nicht an die Ziele des GlüG SH. Zwar normierte auch das SpielhG SH a. F. einen Mindestabstand zw. zwei Spielhallen, erlaubte aber die Konzessionierung von bis zu zwei Spielhallen im selben Gebäude od. Gebäudekomplex. Es schrieb allerdings ebenfalls eine Mindestsperrzeit vor u. enthielt dieselben zusätzlichen Werbebeschränkungen für Spielhallen, wie der GlüStV 2012. Anders als der GlüStV 2012 sah das GlüG SH (in analoger Anwendung) die Möglichkeit der Online-Veranstaltung u. des Online-Vertriebs von Geldspielautomatenspielen vor.

Die für alle Glücksspielarten geltenden Werbebeschränkungen des GlüStV 2012 sind deutlich strenger, als die Werbebeschränkungen nach dem GlüG SH sowie nach den Werbegrundsätzen des Deutschen Werberates. Die Werberichtlinie des Glücksspielkollegiums, deren Erlass der GlüStV 2012 vorsieht, enthält detaillierte Vorschriften für die einzelnen Glücksspielarten sowie die unterschiedlichen Medien, über die Glücksspielwerbung verbreitet wird. Derartige Vorschriften sahen das GlüG SH und die Werbegrundsätze des Deutschen Werberates nicht vor. Außerdem normiert der GlüStV 2012 ein Verbot für Glücksspielwerbung im Internet sowie im Fernsehen. Ausnahmen hiervon können nur für Lotterien, Sport- u. Pferdewetten erteilt werden. Hierfür müssen die Werbenden eine zusätzliche Erlaubnis einholen. Glücksspielwerbung über Telekommunikationsanlagen ist nach dem GlüStV 2012 für alle Glücksspielarten verboten. Das GlüG SH kannte keine solchen Verbote. Werbung über das Internet, das Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen war hiernach ohne zusätzliche Erlaubnis für alle Glücksspielarten zulässig. Jedoch waren hierbei die Vorgaben des UWG zu beachten.

Der Beitritt Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012 ist wegen des Fortbestandes der bereits auf Grundlage des GlüG SH erteilten Lizenzen unwirksam. Die gleichzeitige Geltung der Begrenzung der Konzessionsanzahl für Sportwettenveranstalter und des absoluten Internetverbots für Casinos ist neben dem Fortbestand von Lizenzen hierfür während des größten Teils der Geltungsdauer sowohl der Experimentierklausel, als auch des Verbots von Online-Casinos des GlüStV 2012 ferner wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz in SH sowohl verfassungs-, als auch europarechtswidrig. Dieses Problem löst der 2. GlüÄndStV nur für Sportwetten, nicht aber für Online-Casinospielangebote.

Die Regelungen des GlüStV 2012 sind an sich grds.weitestgehend verfassungsgemäß. Nur das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt von Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Fernsehen und im Internet ist wegen Verstoßes gegen das Zensurverbot verfassungswidrig. Außerdem zeigt der vollständige Vollstreckungsausfall hinsichtlich von Online-Sportwettenangeboten sowie hinsichtlich von Online-Casinos, dass die Regelungen des GlüStV 2012 den Praxistest nicht

bestanden haben. Die mit dem vollständigen Verbot von Online-Casinos sowie von Online-Automatenspielen und mit der zahlenmäßigen Beschränkung der Sportwettenkonzessionen verfolgten Ziele verfehlt der GlüStV 2012 dadurch in der Praxis. Außerdem überschreiten die Lotterieranbieter in der Praxis systematisch die Grenzen zulässiger Werbung. Ist aber eine Regelung tatsächlich nicht dazu geeignet, die mit ihr verfolgten Ziele zu erreichen, dann fehlt die Konsistenz zwischen der rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung des Glücksspielmarkts, was zur Unverhältnismäßigkeit und somit zur Verfassungswidrigkeit führt. Dieses Problem der fehlenden Praxistauglichkeit löst der 2. GlüÄndStV nur für Sportwettenkonzessionen, nicht aber für das absolute Online-Verbot für Casino- und Automatenspiele.

Zwar sind die Regelungen des GlüStV 2012 mit Ausnahme des Erlaubnisvorbehalts für Werbung für Lotterien, Sport- u. Pferdewetten im Fernsehen und im Internet an sich grds. europarechtskonform. Wegen Verstoßes gegen das Zensurverbot ist der Erlaubnisvorbehalt für Werbung für Lotterien, Sport- u. Pferdewetten im Fernsehen und im Internet auch unionsrechtswidrig. Nach einem Urteil des VG Karlsruhe führt die unterschiedliche Rechtslage nach dem GlüG SH und dem GlüStV 2012, abweichend von der Mehrheitsmeinung in der Literatur, nicht zu einer Inkohärenz der deutschen Glücksspielregulierung und mithin nicht zu einer Europarechtswidrigkeit. Diese Ansicht hat auch der BGH in seiner Pressemitteilung zu seinem Vorlagebeschluss vom 24.01.2013 sowie in diesem Vorlagebeschluss vertreten. Zweifel an der Kohärenz des GlüStV 2012 wegen des GlüG SH äußerte hingegen der VGH Baden-Württemberg in einem Beschluss zu einem einstweiligen Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO, ohne jedoch abschließend hierüber zu entscheiden. Der EuGH schloss sich der Meinung des BGH sowie des VG Karlsruhe an, stützte sein Urteil allerdings maßgeblich auf die nur sehr kurze Geltungsdauer des GlüG SH wegen des baldigen Beitritts Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012. Die Frage, ob die Fortgeltung der nach dem GlüG SH erteilten Lizenzen zum Wegfall der Gesamtkohärenz des GlüStV 2012 führt, beantwortete der EuGH nicht. Jedoch stellt sich auch hier das Vollzugsproblem in der Praxis. Nach der Rspr. d. EuGH ist eine Regelung nur dann unionsrechtskonform, wenn sie auch wirklich dazu geeignet ist, die Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele dadurch zu gewährleisten, dass sie tatsächlich dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter u. systematischer Weise zu begrenzen. Wie die Malaise des hessischen Konzessionsverfahrens zeigt, ist dies bei der zahlenmäßigen Begrenzung der Sportwettenkonzessionen aber nicht der Fall. In der Praxis konnten die Konzessionen wegen zahlreichen Klagen der unterlegenen Wettbewerber nicht erteilt werden. Sollte der 2. GlüÄndStV – wider Erwarten – doch in Kraft treten, dann würde er durch den Wegfall der zahlenmäßigen Beschränkung für Sportwettenkonzessionen das Vollzugsproblem diesbezüglich lösen. Während der Übergangszeit, in der nur die Top-35-Anbieter eine vorläufige gesetzliche Lizenz erhalten, würde er aber neue unionsrechtliche Probleme schaffen. Das Abstellen auf das Konzessionsverfahren, dessen Durchführung gegen das Transparenzgebot sowie das Diskriminierungsverbot verstieß, ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die Nicht-Top-35-Anbieter werden hierdurch folglich in unsachlicher Weise benachteiligt.

Der Vollzug des Online-Casino- und Online-Automatenspielvebots ist in der Praxis ebenfalls gescheitert. Ein großer grauer Markt von Anbietern mit einer Lizenz aus anderen EU-Mitgliedstaaten hat sich etabliert. Ein solcher grauer Markt der mittlerweile bestehenden Größe verschwindet weder von alleine, noch lässt sich dieser durch Vollzugsmaßnahmen beseitigen. Die Spieler werden ihre Nachfrage auch weiterhin im grauen u. schwarzen Markt befriedigen, solange es kein legalisiertes Angebot gibt. Dieses Problem mit dem grauen u. schwarzen Markt für Online-Casino- und Online-Automatenspiel-Angeboten bleibt durch den Fortbestand des hierfür geltenden absoluten Verbots auch nach dem 2. GlüÄndStV bestehen.

Das Lotteriemonopol des GlüG SH war wegen der weitgehenden Befreiung des Lotterievertriebs von jedweden Beschränkungen sowohl verfassungs-, als auch europarechtswidrig. Im Übrigen war das GlüG SH verfassungsgemäß und europarechtskonform.

Eine wirtschaftliche Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass wirtschaftlich die Abschaffung der zahlenmäßigen Beschränkung für Sportwettenkonzessionen sowie der Internetverbote für Online-Casino- u. Online-Automatenspiele sinnvoller ist, als deren Beibehaltung. Nur eine Regelung mit qualitativen Kriterien ohne zahlenmäßige Beschränkung ist auch tatsächlich dazu geeignet, eine weitgehende Kanalisierung jedenfalls des grauen Marktes der Anbieter mit einer EU-Lizenz in den inländischen legalen Markt herbiezuführen. Ferner lässt sich nur bei legalisierten Angeboten eine Besteuerung wirksam durchsetzen und hiermit eine zusätzliche Einnahmequelle erschließen. Außerdem ist bei einer wirtschaftlichen Analyse die Umstellung des Steuersystems für Sportwetten auf eine Rohertragssteuer von 20% anzuraten. Dies würde zu einer höheren Kanalisierungsrate führen, als die Wetteinsatzbesteuerung. Eine solche Rohertragssteuer kann überdies problemlos auf Online-Casinospiele erhoben werden. Dies ist bei der derzeit bestehenden Spieleinsatzbesteuerung nicht der Fall. Mit einer solchen Besteuerung ist wegen der hohen Ereignisfrequenz kein wirtschaftlich tragfähiges Angebot von Online-Casinospielen möglich.

Für einen neuen Glücksspielstaatsvertrag empfiehlt die Untersuchung die Beibehaltung des Monopols für die Veranstalter großer Lotterien sowie der Erlaubnispflicht für den Lotterievertrieb, aber eine Legalisierung von sog. Zweitlotterien als spezielle Wettform – ggf. unter Vorsehung einer Pflicht zur Verwendung eines bestimmten Teils der Einnahmen der Zweitlotterieveranstalter, die diese im Inland erzielen, für inländische gemeinnützige Zwecke, eine Beseitigung der Beschränkung der Anzahl der Sportwettenkonzessionen sowie die Zulassung von gewerblichen Vermittlern bei Sportwetten. Eine Neuregelung sollte sowohl bei Sportwetten, als auch bei Lotterien das Erfordernis einer separaten, zusätzlichen Genehmigung für den Online-Vertrieb abschaffen. Gleiches gilt für das Erlaubniserfordernis für Werbung im Fernsehen sowie im Internet. Außerdem sollte eine neue Regulierung den Online-Markt für sämtliche Casino- u. Automaten Spiele legalisieren. Allerdings sollte für diese Spiele wegen der besonders hohen Suchtgefahr das Fernsehwerbeverbot belassen bleiben. Bei einer nur auf Spiele ohne Bankhalter beschränkten Legalisierung des Online-Markts für Casinospiele mit Bankhalter sollte zumindest entsprechend den Regelungen des SpielG SH a. F. eine Genehmigungsmöglichkeit

für eine Übertragung im Internet für Präsenzspielbanken eingeführt werden, wenn sie diese Spiele real stationär veranstalten und live übertragen.

Bei der Online-Veranstaltung sowie dem Online-Vertrieb ist der Ausschluss Minderjähriger und gesperrter Spieler durch eine Registrierungspflicht sicherzustellen. Es sollte ein Selbstregulierungssystem als Opt-Out-System eingeführt und das Verlinkungsverbot abgeschafft werden. Lediglich beim Online-Lotterievertrieb erscheint ein Verbot der Verlinkung auf Online-Automatenspiele sowie auf Online-Casinospiele sinnvoll. Empfehlenswert erscheint ferner die Beibehaltung des monatlichen Höchsteinsatz je Spieler von 1000 Euro, bei dem allerdings eine Verrechnung mit den Gewinnen möglich sein sollte, so dass im Ergebnis von einem monatlichen Maximalverlust auszugehen ist. Das Erfordernis eines auf den Onlinevertrieb angepassten Sozialkonzepts sollte ebenfalls bestehen bleiben. Dies ist keine erhebliche Zusatzbelastung für die Online-Glücksspielveranstalter, aber für die Spielsuchtprävention sehr sinnvoll. Gleiches gilt für das Kreditverbot. Wegen der besonders suchtfördernden Wirkung einer hohen Ereignisfrequenz sollten auch die Beschränkungen für schnelle Wiederholungen, die im stationären Vertrieb gelten, ebenso im Online-Vertrieb gelten. Ferner sollte eine Neuregelung für Online-Games die bisher noch nicht berücksichtigten Empfehlungen der EU-Kommission umsetzen, insbes. die Möglichkeit zur Selbsteinschätzung, die Information der Spieler über ihr Spielverhalten sowie die Ausweitung der Weiterleitungspflicht der Lotterievermittler von Selbstsperrern auf Fremdsperrern, und zwar auch auf Anträge Dritter.

Hinsichtlich der Besteuerung von Sportwetten und Online-Casinospielen sollte eine Umstellung auf eine 20%ige Rohertragssteuer erfolgen. Eine Neuregelung sollte eine explizite Klausel enthalten, dass dem gemeinnützigen Sport eine Subventionierung in Höhe von einem Drittel der Einnahmen aus der Sportwettensteuer zusteht.

Das neue Glücksspielrecht sollte außerdem wegen deren geringer Gefährlichkeit Browser-Games erlauben und hierfür lediglich ein Anmeldeerfordernis bei der zuständigen Aufsichtsbehörde vorsehen. Dies gilt erst recht für Online-Geschicklichkeitsspiele wie eSports und Daily Fantasy Sports. Diese Spielkategorien werden für die Betting-Branche immer wichtiger. Es sollte eine an den spezifischen, von diesen Angeboten für die Spielteilnehmer ausgehenden Gefahren ausgerichtete Regulierung geschaffen werden. Als Beispiel kann die maltesische Regulierung für Online-Geschicklichkeitsspiele zu Rate gezogen werden.

Die Beibehaltung des länder einheitlichen Verfahrens ist sinnvoll. Eine Kooperation auf Bundesebene sowohl bei der Erlaubniserteilung, als auch bzgl. dem Erfahrungsaustausch zu erfolgreichen Vollzugspraktiken ist zwingend erforderlich. Ggf. kann eine Anstalt d. öff. Rechts eingeführt werden, die rechtlich der KJM entspricht. Faktisch müssen das Verbot der Werbung für illegale Glücksspiele konsequent durchgesetzt sowie die Zahlungsströme an illegale Anbieter blockiert werden. Dies sollte bei einer weitgehenden Kanalisierung des grauen Marktes in den legalen Markt auch leichter durchsetzbar sein, als bisher.

Es wird die Einführung eines umfassenden Leistungsschutzrechts zugunsten von Sportveranstaltern empfohlen, und zwar unionsweit, allerdings durch eine harmonisierende, auf die Binnenmarkt-Kompetenz gestützte und von den nationalen

Gesetzgebern jeweils in ihren Mitgliedstaaten umzusetzende EU-Richtlinie. In Deutschland sollte die Umsetzung in einem Sportgesetzbuch erfolgen, das auch noch andere sportspezifische Problemfelder wie bspw. die Doping-Bekämpfung regelt. Ferner sollte dieses Gesetz eine Zentralvermarktung der Rechte durch die nationalen Verbände vorsehen.

