



**Thüringer Landtag
– Haushalts- und Finanzausschuss –
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt**

**Betreff: Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags –
Stellungnahme des Düsseldorfer Kreis, Initiative für Qualität und Verbraucherschutz im
Glücksspielwesen**

Berlin, d. 28. Juni 2019

Sehr geehrter Vorsitzender Ernde, sehr geehrter Stellvertretender Vorsitzender Dr. Pidde,
sehr geehrte Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses,

die Mitglieder des Düsseldorfer Kreises danken Ihnen sehr, dass Sie im Rahmen des
Anhörungsverfahrens zum Thüringer Gesetz zum Dritten
Glücksspieländerungsstaatsvertrages (Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache
6/7188) auch uns zu einer Stellungnahme aufgefordert haben.

Dieser Bitte kommen wir hiermit sehr gern nach.

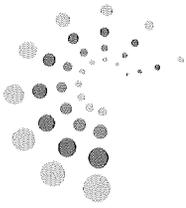
Hintergrund

Einordnend dürfen wir an dieser Stelle nochmals darauf hinweisen, dass es sich beim
Düsseldorfer Kreis nicht um eine verbandliche Interessenvertretung im klassischen Sinne
handelt, sondern um eine Initiative von Verantwortlichen aus Glücksspielanbietern,
Suchthilfe, Wissenschaft und Beratung, die im offenen Diskurs Vorschläge für eine strikt am
Verbraucherschutz orientierte Glücksspielregulierung für Deutschland entwickelt. Die
Initiative versteht sich dabei als Forum für den qualifizierten fachlichen Austausch und die
gemeinsame Erarbeitung von neuen Konzepten des Verbraucherschutzes.

Es ist grundlegende Überzeugung der Teilnehmer, dass für die staatlichen, gemeinnützigen
und gewerblichen Glücksspielangebote in Deutschland eine gemeinsame und kohärente
Regulierung und unabhängige Aufsicht entwickelt werden muss. Deshalb ist es das
übergeordnete Ziel der Mitglieder des Düsseldorfer Kreises, einen

- politisch und administrativ anwendbaren,
- juristisch und wissenschaftlich belastbaren,
- von maßgeblichen Vertretern aller Glücksspielanbieter, der Wissenschaft, Suchthilfe,
–therapie und Politik gemeinsam getragenen,
- alle Glücksspielangebote umfassenden und
- konsequent an einem effektiven Verbraucherschutz orientierten

Regulierungsentwurf zu entwickeln.



Zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zum Thüringer Gesetz zu dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir den Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und damit auch das dazugehörige Thüringer Landesgesetz ausdrücklich als Brückenlösung zu einer umfassenden Neustrukturierung der Glücksspielregulierung in Deutschland ab 2021.

Sowohl die Entfristung der Experimentierklausel als auch die Aufhebung der quantitativen Deckelung für die Erteilung für Sportwettenkonzessionen ist rechtspolitisch geboten und verbraucherpolitisch sinnvoll, wenn sich die Zulassung der Konzessionäre an strengen Qualitätsmaßstäben orientiert, die dann in der Angebotspraxis zu einem hohen Spieler- und Verbraucherschutzniveau führen.

Eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung dieser Kriterien, wird sich aus Sicht des Düsseldorfer Kreises nicht ohne eine sachlich und inhaltlich gut ausgestattete gemeinsame Regulierungsbehörde der Länder umsetzbar sein. Die mit der Sportwettenkonzessionierung verbundene Parallelität von Online- und terrestrischem Glücksspiel macht es zwingend erforderlich, dass diese Behörde auch für die Regulierung aller aktuell und zukünftig legalen Glücksspielformen in Deutschland zuständig sein muss.

Demzufolge kann das Glücksspielkollegium aus unserer Sicht auch nur eine zeitlich begrenzte Übergangslösung zur Sicherstellung der Länderaufsicht bis zur Arbeitsaufnahme einer gemeinsamen Länderbehörde sein.

Die nun als Auslegungsrichtlinie definierte Werberichtlinie kann ebenfalls nur als Übergangslösung betrachtet werden, reflektiert sie doch in der jetzt weiter gültigen Form kaum aktuelle rezeptions- und suchtwissenschaftlichen Erkenntnisse und bedarf dringend der Überarbeitung.

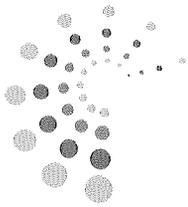
Wenig zielführend im Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag sind die Manifestierung und Ausweitung des Verbotes von Angeboten unterschiedlicher Glücksspielformen im Verbund sowie die Beibehaltung und Ausweitung von Mindestabständen zwischen terrestrischen Glücksspielangeboten. Für die Wirksamkeit der beiden suchpräventiv deklarierte Ansätze gibt es – entgegen anderslautender Einzelaussagen – global keinerlei wissenschaftlich evidente Belege. Im Gegenteil, die Gefahr kontraindizierter Effekte bei den Verbrauchern und speziell bei sogenannten vulnerablen Gruppen sind sehr hoch. Die genannten Maßnahmen sind damit weder angemessen noch geeignet, suchpräventiv zu wirken oder ein hohes Verbraucherschutzniveau sicherzustellen. Sie nehmen hingegen den Kommunen die Möglichkeit, mit eigenen Vergnügungsstättenkonzepten das terrestrische Glücksspielangebot anhand der lokalen Erfordernisse zu strukturieren.

Auch die Nicht-Aufnahme sogenannter Online-Casino-Angebote in den Regelungsrahmen des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages bleibt zu bedauern.

Vorschlag einer langfristigen Lösung der Glücksspielregulierung in Deutschland

Insgesamt sind wir überzeugt, dass eine tatsächlich kohärente Gesamtregelung des deutschen Glücksspielmarktes ab 2021 nur mit einer neuen Regulierungssystematik möglich sein wird. Der Düsseldorfer Kreis hat dazu einen Gliederungsentwurf für einen neuen Staatsvertrag der Länder mit Gültigkeit ab 1. Juli 2021 erarbeitet, den wir diesem Schreiben in **Anlage 1** beilegen.

Dieser Entwurf versteht sich – wie auch die genannten Basispapiere – als Diskussionsvorschlag für eine letztendlich politische Entscheidung der Bundesländer.



1. Wesentliche Kernelemente des Vorschlags sind:

- Anpassung der Regelungsziele an die Erfordernisse des Verbraucherschutzes
- Gliederung nach der Systematik: Produkt – Veranstaltung – Vertrieb
- Grundsätzlich einheitlich geltende Anforderungen für alle Glücksspielprodukte mit Abweichungen nur dort, wo sie evidenzbasiert geboten und gerechtfertigt sind
- Grundsätzlich mögliche Erlaubnisse für alle Glücksspielarten, Verbote sind jedoch für Derivate (z. B. Wetten auf den Ausgang anderer Glücksspiele) erforderlich
- Fortschreibung des Lotterieveranstaltungsmonopols für bestimmte Lotterierprodukte (sogenannte große Lotterien) als Weiterentwicklung des Kerns des bisherigen „Lotteriemonopols“. Die Begründung hierfür erfolgt nun in Würdigung des Gesamtrisikos multikausal in Kombination aus kultureller Verankerung des Gemeinwohlprinzips, Betrugsprävention, Verbraucherschutz und dem Schutz vulnerabler Gruppen
- Werbung für erlaubte Glücksspiele wird zugelassen (um eine klare Unterscheidbarkeit zwischen erlaubten und unerlaubten Glücksspielprodukten herzustellen)
- Werbung für unerlaubte Glücksspiele bleibt ausnahmslos verboten
- Schaffung einer bundesweit zuständigen Glücksspielregulierungsbehörde, um den Vollzug der Rechtsvorschriften und des Verbraucherschutzes im Markt signifikant zu verbessern.

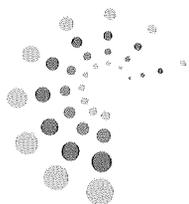
2. Diesen Kernelementen des Vorschlags liegen folgende Erkenntnisse zugrunde:

Bisher orientierte sich die Regulierung des Glücksspiels vornehmlich an der Reduzierung des Spielsuchtrisikos der Gruppe der vulnerablen Spieler (kleiner 0,5% der Gesamtbevölkerung bzw. 1 % der Spieler). Der damit begründete prohibitive Regulierungsansatz in Form von Beschränkungen und Verboten für einzelne vermeintlich gefährlichere Spiele hat sich allerdings als nicht nachhaltig erfolgreich erwiesen: Für vulnerable Spieler ist dieses Schutzkonzept nicht ausreichend, für die überwiegende Gruppe der sozialen Spieler unnötig und führt zu Ausweichverhalten in derzeit illegale Internetangebote.

Zur erfolgreichen Erreichung der bisherigen und unbestrittenen Regulierungsziele muss die aktuelle Regulierungsmechanik grundlegend weiterentwickelt werden. Die jetzige Ausrichtung von Erlaubnisbeschränkungen mit Verboten einzelner Glücksspielformen bzw. einzelner Anbieter solcher Glücksspiele soll nicht beibehalten werden. Eine kohärente und effektive Glücksspielregulierung kann nur anbieter- und produktübergreifend auf der Basis einheitlicher Qualitätsstandards für den Verbraucherschutz gesichert werden. Hierzu sollte die gesetzgeberische Mechanik zukünftig einer differenzierenden Regelung für die Veranstaltung und den Vertrieb von Glücksspielprodukten folgen.

Die regulatorische Trennung von Produktzulassung, Veranstaltung und Vertrieb von Glücksspielen ermöglicht die tragfähige Absicherung des Lotterieveranstaltungsmonopols bei gleichzeitiger kohärenter Regulierung des Marktes.

Eine entsprechende Regulierungssystematik würde die Risiken für die Teilnahme an der und die Veranstaltung von Glücksspielen ganzheitlich betrachten. Denn sämtliche



gesellschaftlichen Risiken – auch die gesundheitlichen – ergeben sich stets durch ein Zusammenspiel von Strukturmerkmalen des Glücksspielangebots, des Glücksspielumfeldes und von Eigenschaften des Verbrauchers.

Deshalb soll regulatorisch zwischen den Anforderungen für:

- **Glücksspielprodukte** (Angebot),
- **Glücksspielveranstaltung** (Umfeld) und
- **Glücksspielvertrieb** (direkter Kontakt zum Verbraucher)

unter einem einheitlichen verbraucherschutzorientierten Regulierungsrahmen unterschieden werden.

Dabei bestehen unterschiedliche Regelungsschwerpunkte.

Produktbezogen geht es hauptsächlich um die Manipulationssicherheit, **veranstaltungsbezogen** um Compliance und **vertriebsbezogen** (sowie bezogen auf alle anderen Beteiligten mit unmittelbarem Verbraucherkontakt) um Interventionsmöglichkeiten zur Suchtprävention und um Zugangskontrollen.

Die **Veranstaltung** von Glücksspielen beinhaltet den Betrieb eines Glücksspiels, d.h. eines Spiels, bei dem man für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt zahlen muss, wobei die Entscheidung über einen möglichen Gewinn schließlich ganz oder teilweise vom Zufall abhängt. Wenn das Zufallsprinzip nicht ausschlaggebend für eine Gewinnentscheidung war, hat entweder eine technische Störung oder eine (betrügerische) Manipulation vorgelegen.

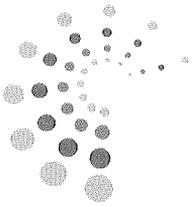
Der **Vertrieb** von Glücksspielen beinhaltet deren Verfügbarmachung für die Spielteilnehmer und somit die Gelegenheit zum Abschluss von Spielverträgen. Veranstaltung und Vertrieb können bei standortgebundenen Glücksspielen zusammenfallen (z. B. bei Casinospielen in Spielbanken, Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten), können aber auch voneinander getrennt sein (z. B. bei der Teilnahme an Lotterien oder Sportwetten).

3. Wichtig für die Herleitung des Lotterieveranstaltungsmonopols ist die regulatorische Würdigung der Besonderheiten des Totalisatorprinzips bei großen Lotterien.

Glücksspiele sind bis auf die jeweilige Art der technischen (z.B. Lotterien, Roulette, Spielautomaten) oder nichttechnischen (z.B. Sportwetten) Zufallserzeugung insofern vergleichbar, als sie alle im Kern eine Wette des Teilnehmers gegen andere Teilnehmer oder den Veranstalter darstellen. Der Veranstalter tritt in Gestalt der Spielbank, des Lotterieunternehmens, des Buchmachers, des Totalisators oder des Spielautomatenaufstellers auf.

Ein wesentlicher Unterschied liegt jedoch darin, ob Glücksspiele dem Totalisatorprinzip unterliegen oder nicht. Für die regulatorische Einordnung der einzelnen Spielformen ist es von besonderer Bedeutung, zwischen Spielen nach dem Totalisatorprinzip einerseits und Spielen mit erwarteten bzw. variablen Gewinnquoten andererseits zu unterscheiden. Totalisatorprodukte sind regelmäßig ohne zusätzliche wirtschaftliche Risiken planbar da sie nach einem im Voraus einseitig durch den Veranstalter bestimmten Plan betrieben werden, nach diesem nur die jeweils tatsächlich eingenommenen Spieleinsätze abzüglich der Kosten und Steuern ausgeschüttet werden.

Das bedeutet im Umkehrschluss, dass im Fall von Spielmanipulationen ausschließlich die Spielteilnehmer geschädigt werden. Dies kann im Kontext der Ausspielungen der großen Lotterien (LOTTO 6 aus 49, Eurojackpot) im Extremfall zum Verlust des gesamtgesellschaftlichen Vertrauens in den staatlichen Ordnungsrahmen führen.



In allen anderen Fällen trägt der Veranstalter des Spiels ein zufallsbedingtes wirtschaftliches Risiko. Dieses Risiko entsteht dadurch, dass ein Gewinn auch dann ausgezahlt werden muss, wenn die bisher geleistete Einsatzsumme der Spieler die angezeigte Gewinnhöhe noch nicht abdeckt. Das Risiko wird unterschiedlich reduziert. Bei Wettprodukten wird es über das Buch minimiert („gehedgt“). Bei Casinospiele erfolgt der Risikoausgleich über das mathematische Gesetz der großen Zahlen und die danach bemessene Ausschüttungsquote. Manipulationen treffen hier immer vor allem die Anbieter, was häufig in der öffentlichen Wahrnehmung nicht berücksichtigt wird.

Im Ergebnis ist zwischen Glücksspielsegmenten mit jeweils ähnlicher oder gleicher Spielmechanik zu unterscheiden, da hier unter umfassender Risikoperspektive (Manipulation, Geldwäsche, Suchtrisiken) von ähnlichen Strukturmerkmalen ausgegangen werden kann.

Schlussatz

Wir danken dem Thüringer Landtag und dem Haushalts- und Finanzausschuss außerordentlich für die intensive Befassung mit der komplexen Materie der Glücksspielregulierung und für den wichtigen Schritt der Ratifizierung und Umsetzung des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages als Brücke zu einer umfänglichen Neuregulierung des Marktes ab dem Jahr 2021.

Sollten Sie auf diesem Weg unsere Expertise benötigen, sichern wir Ihnen diese hiermit bereits sehr gern zu.

Im Auftrag und Namen der Mitglieder
des Düsseldorfer Kreises.

.....
Sprecher der Initiative
Düsseldorfer Kreis

Anlage 1

Vorschlag einer Gliederung eines „Staatsvertrages zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Glücksspielwesen“ ab 2021



Anlage 1

Umsetzung des übergreifenden Verbraucherschutzkonzeptes für Glücksspiele des Düsseldorfer Kreises in einen neuen Staatsvertrag der Länder

Gliederung mit ausgewählten Regelungen und
Kommentierungen – Stand 20. März 2019

Artikel 1 – Staatsvertrag zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Glücksspielwesen^a

Erster Abschnitt – Ziele; Anwendungsbereich; Begriffsbestimmungen

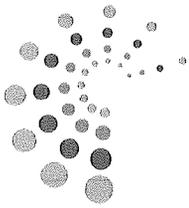
§ 1.1 Ziele des Staatsvertrages

Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig:

1. die risikoarme und risikobewusste Teilnahme an Glücksspielen durch einen evidenzbasierten Verbraucherschutz zu gewährleisten;
2. vulnerable Spielteilnehmer mit einem erhöhten Risiko für die Entwicklung pathologischen Verhaltens durch präventive Maßnahmen frühzeitig zu erkennen und zu schützen;
3. das tradierte Vertrauen der Bevölkerung in die sichere Durchführung von Lotterien zu schützen;
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt und die Spieler vor betrügerischen Manipulationen geschützt werden;
5. der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken, die Folge- und Begleitkriminalität abzuwehren und die Spielnachfrage hin zu einem kontrollierten und sicheren Spielangebot zu lenken;
6. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstellen und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen;
7. den Schutz der Jugend durch Ausschluss von der Teilnahme an Glücksspielen zu gewährleisten.

§ 1.2 Anwendungsbereich

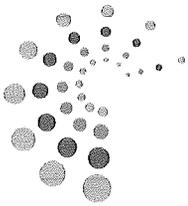
- (1) Die Länder regeln mit diesem Staatsvertrag die Rahmenbedingungen für das Produktangebot, die Veranstaltung (inkl. Durchführung) und den Vertrieb von öffentlichen Glücksspielen.



- (2) Für Spielbanken gelten nur ... [entsprechend GlüStV 2012].
- (3) Für Spielhallen, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, gelten nur ... [entsprechend GlüStV 2012]. Als Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit gelten auch Erprobungsgeräte.
- (4) Für Gaststätten (Schank- und Speisewirtschaften sowie Beherbergungsbetriebe) und Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher nach § 2 des Rennwett- und Lotteriegesetzes, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, gelten nur die §§ ... [entsprechend GlüStV 2012].
- (5) Für Pferdewetten gelten nur ... [entsprechend GlüStV 2012].
- (6) Für Gewinnspiele im Rundfunk (§ 2 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Rundfunkstaatsvertrages) gilt ausschließlich § 8a des Rundfunkstaatsvertrages.

§ 1.3 Begriffsbestimmungen

- (1) Ein **Glücksspiel** liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt, Verlauf oder Ausgang eines gegenwärtigen oder zukünftigen Ereignisses maßgeblich ist. Glücksspiele können entweder (terrestrisch) unter körperlicher Anwesenheit des Spielers oder ohne körperliche Anwesenheit des Spielers im Internet oder mithilfe anderer Fernkommunikationsmittel im Sinne von § 312c Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches veranstaltet, vermittelt oder vertrieben werden (Fernvertrieb).
- (2) Ein **öffentliches Glücksspiel** liegt vor, wenn für einen größeren, nicht geschlossenen Personenkreis eine Teilnahmemöglichkeit besteht oder es sich um gewohnheitsmäßig veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften handelt.
- (3) Ein Glücksspiel unterliegt dem **Totalisatorprinzip**, wenn sich Spieleinsätze und Spielgewinne der Teilnehmer grundsätzlich nach einem zuvor festgelegten Spielplan richten und die Spielgewinne der Teilnehmer aus der Summe der zuvor eingezahlten Spieleinsätze gezahlt werden.
- (4) **Wetten** gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses sind Glücksspiele.
- (5) **Sportwetten** sind Wetten zu festen Quoten auf den Eintritt, Verlauf oder Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen. Fiktionale bzw. virtuelle Ereignisse sind Sportereignissen gleichgestellt, wenn ihr Eintritt, Verlauf oder Ausgang ausschließlich von dem Eintritt, Verlauf oder Ausgang von real stattfindenden Sportereignissen abhängt. Ereigniswetten sind Wetten auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses, die regelbasierter Teil des Sportereignisses sind.^b
- (6) **Pferdewetten** sind Wetten aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde.
- (7) Eine **Lotterie** ist ein Glücksspiel im Sinne des Absatzes 1 Satz 1, bei dem einer Mehrzahl von Personen die Möglichkeit eröffnet wird, nach einem selbständig aufgestellten Plan gegen ein bestimmtes Entgelt die Chance auf einen Geldgewinn zu



erlangen und die Geldgewinne ausschließlich aus den Entgelten der Spielteilnehmer finanziert werden. Eine **Ausspielung** ist eine Lotterie, bei der anstelle von Geld Sachen oder andere geldwerte Vorteile gewonnen werden können.

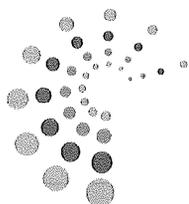
- (8) **Casinospiele** sind Kugelspiele, Kartenspiele einschließlich Pokerspiele, Würfelspiele, Automaten Spiele und ähnliche Spiele, die in konzessionierten Spielbanken in Deutschland veranstaltet werden. Live-Casinospiele sind die Übertragung und der Vertrieb der zuvor genannten Spiele im Internet.^{cd}
- (9) **Synthetische Casinospiele** sind softwarebasierte Virtualisierungen von Casinospielen, die auf IT-Systemen erzeugt und im Internet oder mithilfe anderer Fernkommunikationsmitteln im Sinne von § 312c Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches veranstaltet, vermittelt oder vertrieben werden.
- (10) **Anbieter** eines Glücksspiels ist, wer Glücksspiele **veranstaltet** oder **vertreibt**.
- (11) **Veranstaltet** und **vertrieben** wird ein Glücksspiel dort, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird.
- (12) **Annahmestellen** und **Lotterieveranstalter** sind in die Vertriebsorganisation von Lotterieveranstaltungen nach den Regelungen von § 7.2 Vertriebsstellen.
- (13) **Automatenaufsteller** ist, wer für eigene Rechnung in den in § 1 Absatz 1 der Spielverordnung genannten Räumlichkeiten Geldspielgeräte im Sinne des § 1 Absatz 1 der Spielverordnung aufstellt.
- (14) Eine **Spielhalle** ist ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Geldspielgeräten im Sinne des § 1 Absatz 1 der Spielverordnung, der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33d Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202) oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dient.
- (15) Eine **Spielbank** ist eine Einrichtung, die aufgrund des jeweiligen Landesspielbankengesetzes der Länder mit einer entsprechenden Erlaubnis errichtet und betrieben wird.

Zweiter Abschnitt – Spielerschutz, Spielerschutzkonzepte, übergreifendes Sperrsystem

§ 2.1 Verbraucherrechte bei Glücksspielen

Alle volljährigen Verbraucher können an staatlich zugelassenen Glücksspielen teilzunehmen. Sie haben Anspruch auf

1. Information über die Funktionsweisen und Gewinnwahrscheinlichkeiten von Glücksspielprodukten,
2. Spieleinsatzquittungen, soweit dies zum Geltendmachen von Gewinnansprüchen erforderlich ist,
3. Beratung zu Möglichkeiten der begrenzten Teilnahme an Glücksspielen und zum vollständigen Ausschluss von der Teilnahme an Glücksspielen.

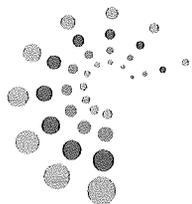


§ 2.2 Abgestuftes Präventionssystem

- (1) Prävention durch Informationen über Glücksspiele richtet sich an alle Spieler. Sie erfolgt insbesondere durch die Aufklärung (§ 2.4) über Funktionsweisen und Gewinnwahrscheinlichkeiten sowie über die möglichen Gefahren der Teilnahme an Glücksspielen.
- (2) Prävention durch Früherkennung richtet sich insbesondere an problematische Spieler. Sie kann erfolgen durch geeignete Maßnahmen zur Beobachtung des Spielverhaltens betroffener Spieler, durch geeignete Interventionen, die der Entwicklung pathologischen Glücksspielens entgegenwirken und durch Vereinbarungen zwischen Spieler und Glücksspielanbieter über eine begrenzte Teilnahme an Glücksspielen (§ 2.5).
- (3) Prävention durch Ausschluss von der Teilnahme an Glücksspielen richtet sich an pathologische Spieler. Sie erfolgt insbesondere durch das übergreifende Sperrsystem nach § 2.6.

§ 2.3 Präventionskonzept

- (1) Anbieter von Glücksspielen sind verpflichtet, der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen (Prävention). Zu diesem Zweck haben sie Präventionskonzepte zu entwickeln und in ihren Unternehmen umzusetzen. In den Präventionskonzepten ist auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse darzulegen, mit welchen Maßnahmen möglichen sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen.
- (2) Anbieter von Glücksspielen
 1. benennen Beauftragte für die Entwicklung von Präventionskonzepten;
 2. erheben Daten über die Auswirkungen der von ihnen angebotenen Glücksspiele auf die Entstehung von Glücksspielsucht und berichten hierüber sowie über den Erfolg der von ihnen zum Spielerschutz getroffenen Maßnahmen alle zwei Jahre den Glücksspielaufsichtsbehörden;
 3. schulen das für die Veranstaltung und den Vertrieb öffentlichen Glücksspiels eingesetzte Personal in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens, zum Beispiel dem plötzlichen Anstieg des Entgelts oder der Spielfrequenz;
 4. sehen abgestufte Begrenzungen der individuellen Spielteilnahme vor, zum Beispiel zur Häufigkeit der Spielteilnahme oder zur Einsatz- oder Verlusthöhe, und ermöglichen den Abschluss entsprechender Vereinbarungen;
 5. schließen das mit der Durchführung der Glücksspiele beschäftigte Personal vom dort angebotenen Glücksspiel aus;
 6. schließen Personen von Wettangeboten aus, die in das der Wette zugrundeliegende Ereignis involviert sind,
 7. ermöglichen es den Spielern, ihre Gefährdung einzuschätzen, und
 8. stellen Beratungsmöglichkeiten mittels Telekommunikationseinrichtungen oder im Internet zur Verfügung.



- (3) Für Schulungen und Supervisionen sind Präventionsfachkräfte zu beauftragen. Die Vergütung der Präventionsfachkräfte darf nicht abhängig vom Umsatz berechnet werden.

§ 2.4 Aufklärung

Anbieter von öffentlichen Glücksspielen haben den Spielern vor der Spielteilnahme die spielrelevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Als spielrelevante Informationen kommen, soweit für die jeweiligen Glücksspielprodukte relevant, in der Regel in Betracht:

... [Auflistung entspr. § 7 Absatz 1 GlüStV 2012, jedoch ohne die dort vorgesehene Auszahlungsquote, deren math. Bedeutung gemeinhin verkannt wird]

§ 2.5 Vereinbarungen zur individuellen Begrenzung der Spielteilnahme

Spieler können zur individuellen Begrenzung ihrer Spielteilnahme Vereinbarungen mit Anbietern von Glücksspielen treffen. Alle Anbieter haben entsprechende abgestufte Begrenzungen auf der Basis ihrer Präventionskonzepte vorzusehen.

§ 2.6 Übergreifendes Sperrsystem^e

- (1) Zum Schutz pathologischer Spieler wird ein übergreifendes Sperrsystem unterhalten. Mit der Sperrdatei, die zentral von der gemeinsamen Länderanstalt Glücksspielwesen (§ 8.3 Nr. 6) geführt wird, werden die für eine Sperrung erforderlichen Daten verarbeitet und genutzt. Es dürfen folgende Daten gespeichert werden:
... [Auflistung Kategorien von personenbezogenen Daten entspr. § 23 GlüStV 2012]
- (2) Alle Anbieter von Glücksspielen, die einer Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag bedürfen, nehmen am übergreifenden Sperrsystem teil. Sie haben täglich zu prüfen, ob eine Spielersperre zu Gunsten des Spielers besteht. Satz 2 gilt nicht für Lotterien, die nicht häufiger als zwei Mal pro Woche veranstaltet werden.
- (3) Der Abgleich kann bei bereits registrierten Spielern bis zu 23 Stunden vor der Spielteilnahme erfolgen.

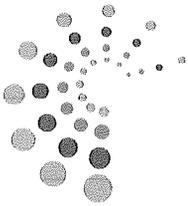
Dritter Abschnitt – Erlaubnispflicht; Werbung

§ 3.1 Allgemeine Erlaubnispflicht

Öffentliche Glücksspiele dürfen nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde angeboten werden. Das Anbieten ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) sowie die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel sind verboten.

§ 3.2 Werbung

- (1) Werbung für nicht erlaubte öffentliche Glücksspiele ist verboten.



(2) Werbung für erlaubte öffentliche Glücksspiele ist zulässig. Art und Umfang der Werbung richtet sich nach Absatz 3.

(3) Werbung

1. darf nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1.1 stehen;
2. darf nicht irreführend sein, sie darf insbesondere nicht über die Gewinnchancen oder Art und Höhe der Gewinne täuschen;
3. muss eine etwaige Angabe über Höchstgewinne mit der Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust dieser Höchstgewinne verbinden;
4. darf nicht den Eindruck erwecken, dass die Spielteilnahme den sozialen Status oder das Selbstwertgefühl des Verbrauchers steigern oder zur Lösung persönlicher Probleme beitragen könnte;
5. darf nicht die Entscheidungsfreiheit der Verbraucher durch unangemessenen unsachlichen Einfluss beeinträchtigen;
6. darf nicht zielgerichtet auf die Ansprache Minderjähriger oder solcher Spieler, die gesperrt sind oder mit denen eine Vereinbarung zur individuellen Begrenzung der Spielteilnahme (§ 2.5) besteht, ausgerichtet werden;
7. muss mit den nach § 2.4 erforderlichen Hinweisen verbunden sein. Dies gilt nicht für Werbung, die unmittelbar nur auf den Veranstalter oder Vertreiber bezogen ist.

Vierter Abschnitt – Erlaubnisse für das Veranstalten von Lotterien

§ 4.1 Veranstalten von Lotterien

Eine Erlaubnis für das Veranstalten von Lotterien darf nur erteilt werden, wenn

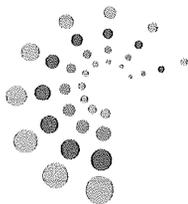
1. die Veranstaltung der Lotterie den Zielen dieses Staatsvertrages nicht entgegensteht,
2. sichergestellt ist, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus der Veranstaltung der Lotterien zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird,
3. folgende weitere Voraussetzungen erfüllt sind: [...]

§ 4.2 Staatliches Lotterieveranstaltungsmonopol

(1) Für die Veranstaltung von Lotterien, deren Spielplan vorsieht, dass

1. der Höchstgewinn einen Wert von 2 Millionen Euro übersteigt oder
2. Teile des vom Spieler zu entrichtenden Entgeltes zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen (planmäßiger Jackpot),

kann eine Erlaubnis nach § 4.1 nur erteilt werden an eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt, an juristische Personen des öffentlichen Rechts oder an privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind.



- (2) Die Höhe planmäßiger Jackpots ist zur Erreichung der Ziele des § 1.1 in der Erlaubnis zu begrenzen. Lotterien mit planmäßigem Jackpot dürfen nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden. Die Veranstaltung von Lotterien mit planmäßigem Jackpot ist auch in Kooperation mit anderen Lotterieveranstaltern grenzüberschreitend zulässig.

Fünfter Abschnitt – Erlaubnisse für das Veranstalten von anderen Glücksspielen

§ 5.1 Veranstalten von Wetten, Sportwetten und Pferdewetten

- (1) Eine Erlaubnis für das Veranstalten von Wetten und Sportwetten darf nur erteilt werden, wenn die nachfolgenden Konzessionsvoraussetzungen erfüllt sind: [...].
- (2) Wetten auf den Ausgang von Glücksspielen sind verboten.
- (3) Wetten auf die Gesundheit und das Leben von Menschen und Tieren sind verboten.
- (4) Ereigniswetten im Sinne des § 1.3 Absatz 5 Satz 3 sind zulässig und können in begründeten Fällen von der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde untersagt werden.
- (5) Pferdewetten dürfen nur mit einer Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz veranstaltet werden. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstalten des Glücksspiels den Zielen dieses Staatsvertrages entgegensteht.

§ 5.2 Veranstalten von Casinospielen in Spielbanken

- (1) Eine Erlaubnis für das standortgebundene Veranstalten von Casinospielen in Spielbanken darf nur erteilt werden, wenn eine Spielbankenkonzession nach dem jeweiligen Landesgesetz vorliegt.
- (2) Näheres regeln die Länder in den Gesetzen über die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken.

§ 5.3 Veranstalten von Live-Casinospielen im Internet

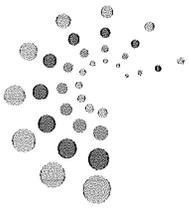
Live-Casinospiele dürfen nur in staatlich konzessionierten Spielbanken veranstaltet werden.

§ 5.4 Veranstalten von synthetischen Casinospielen im Internet

Eine Erlaubnis für das Veranstalten von Casinospielen im Internet darf nur erteilt werden, wenn die nachfolgenden Konzessionsvoraussetzungen erfüllt sind: [...].

§ 5.5 Veranstalten von Automaten Spielen

Das Veranstalten von Automaten Spielen richtet sich nach dem Sechsten Abschnitt.



Sechster Abschnitt – Besondere Erlaubnisbestimmungen für Spielhallen; Gaststätten

§ 6.1 Spielhallenerlaubnisse¹

- (1) Unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer Erlaubnis nach diesem Staatsvertrag.
- (2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle den Zielen des § 1.1 zuwiderlaufen oder wenn keine gültige Zertifizierung (§ 6.4) der Spielhalle vorliegt.
- (3) Die Erlaubnis ist schriftlich zu erteilen und zu befristen. Die Erlaubnis kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden.
- (4) Das Nähere regeln die Ausführungsgesetze der Länder.
- (5) Die Länder können in ihren Ausführungsgesetzen vorsehen, dass in Spielhallen bis zu 48 Geldspielgeräte im Sinne des § 1 Absatz 1 der Spielverordnung aufgestellt werden dürfen.
- (6) Darüber hinaus dürfen mehrere Spielhallen nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sein.

§ 6.2 Beschränkungen von Spielhallen

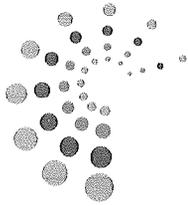
Die Länder setzen für Spielhallen zur Sicherstellung der Ziele des § 1.1 Sperrzeiten fest, die drei Stunden nicht unterschreiten dürfen.

§ 6.3 Gaststätten

- (1) In Gaststätten dürfen Geldspielgeräte im Sinne des § 1 Absatz 1 der Spielverordnung nur durch zertifizierte Aufsteller betrieben werden. Die Aufstellung ist der zuständigen Behörde unter Vorlage des nach § 6.4 erforderlichen Zertifikats anzuzeigen. § 33c Absatz 1 der Gewerbeordnung bleibt unberührt.

§ 6.4 Zertifizierung

- (1) Erlaubnisse für Spielhallen und für den Betrieb von Geldspielgeräten in Gaststätten und sonstigen in § 1 Absatz 1 der Spielverordnung genannten Räumlichkeiten dürfen nur erteilt werden, wenn und solange der Spielhallenbetreiber bzw. der Automatenaufsteller über ein gültiges Zertifikat für den jeweiligen Veranstaltungsort (Spielhalle oder Gaststätte) nach Maßgabe des Absatz 2 verfügen.
- (2) Das Vorliegen der nach diesem Staatsvertrag erforderlichen Voraussetzungen für die Aufstellung von Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten ist von den Automatenaufstellern durch gültige Zertifikate einer von der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS) anerkannten Prüfstelle nachzuweisen. Die Prüfstelle hat alle nach diesem Staatsvertrag erforderlichen Erlaubnisvoraussetzungen zu prüfen. Das Zertifikat ist erstmals bei der Antragstellung für eine Spielhallenerlaubnis bzw. bei der Anzeige der Automatenaufstellung in einer Gaststätte vorzulegen, danach alle drei Jahre.



Siebter Abschnitt – Erlaubnisse für den Vertrieb von Glücksspielen

§ 7.1 Vertrieb von Glücksspielen

- (1) Glücksspiele, deren Veranstaltung behördlich erlaubt ist, können nach Maßgabe dieses Staatsvertrages in jeder Form vertrieben werden. Dies gilt auch für den Fernvertrieb im Sinne des § 1.3 Absatz 1 Satz 3.
- (2) Das gleichzeitige Angebot verschiedener Glücksspiele an einem zugelassenen Veranstaltungs- oder Vertriebsort ist zulässig, sofern die produktübergreifende Umsetzung der Anforderungen des Spielerschutzes gewährleistet ist.

§ 7.2 Vertrieb von Lotterien

- (1) Eine Erlaubnis für das Vertreiben von Lotterien darf nur erteilt werden, wenn die nachfolgenden Konzessionsvoraussetzungen erfüllt sind:

[...]

- (2) Die Annahmestellen dienen den Lotterieveranstaltern im Sinne des § 4.2 Absatz 1 bei der Erfüllung ihres Kanalisierungsauftrags (§ 1.1 Nr. 5).

- (3) Die Vorschriften der §§ 6 Absatz 1, 14 Absatz 2 und 35 Absatz 9 der Gewerbeordnung bleiben unberührt.

§ 7.3 Vertrieb von Wetten, Sportwetten und Pferdewetten

- (1) Eine Erlaubnis für das Vertreiben von Wetten und Sportwetten darf nur erteilt werden, wenn die nachfolgenden Konzessionsvoraussetzungen erfüllt sind:

[...]

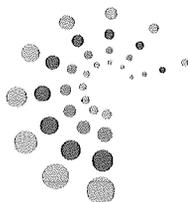
- (2) Pferdewetten dürfen nur mit einer Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriewettgesetz vermittelt werden.
- (3) Die Vorschriften der §§ 14 Absatz 2 und 35 Absatz 9 der Gewerbeordnung bleiben unberührt.

§ 7.4 Vertrieb von Live-Casinospielen

Eine Erlaubnis für das Vertreiben von Live-Casinospielen darf nur erteilt werden, wenn die nachfolgenden Konzessionsvoraussetzungen erfüllt sind: [...]

§ 7.5 Vertrieb von synthetischen Casinospiele

Eine Erlaubnis für das Vertreiben von synthetischen Casinospiele darf nur erteilt werden, wenn die nachfolgenden Konzessionsvoraussetzungen erfüllt sind: [...].



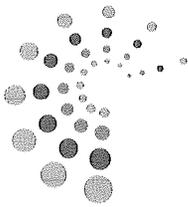
Achter Abschnitt – Aufsicht

§ 8.1 Glücksspielaufsicht der Länder

- (1) Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder sind zuständige Aufsichtsbehörde, soweit nicht die Zuständigkeit der Länderanstalt Glücksspielwesen nach § 8.2 Absatz 3 gegeben ist. Sie haben die Erkenntnisse der Länderanstalt Glücksspielwesen nach § 8.2 Absatz 4 bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen.
- (2) Die Befugnisse der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder werden in den Ausführungsgesetzen der Länder geregelt.

§ 8.2 Gemeinsame Länderanstalt Glücksspielwesen

- (1) Zur einheitlichen Wahrnehmung besonderer Aufgaben im Glücksspielwesen im Sinne des Absatz 2 und nach Maßgabe dieses Staatsvertrages errichten die Länder eine gemeinsame, länderunmittelbare, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (Länderanstalt Glücksspiel) zum [Datum]. Sie trägt die Bezeichnung „Gemeinsame Länderanstalt Glücksspielwesen“. Die Länderanstalt Glücksspielwesen hat ihren Sitz in [Bundesland].
- (2) Besondere Aufgaben der Gemeinsamen Länderanstalt Glücksspielwesen sind die Glücksspielaufsicht, soweit sie ihr nach Absatz 3 zugewiesen ist, die zentrale Sammlung und Bewertung von Informationen und Erkenntnissen zum Glücksspielwesen (Absatz 4) und die regelmäßige Evaluierung der Glücksspielregulierung in Deutschland (§ 9.2).
- (3) Die Gemeinsame Länderanstalt Glücksspielwesen ist zuständig für
 1. die Erteilung der Erlaubnisse zur Veranstaltung und Vermittlung von Online-Glücksspielen;
 2. die Erteilung der Erlaubnisse zur Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen, die in mehr als einem Bundesland angeboten werden;
 3. die Aufsicht über die Erlaubnisinhaber nach den Nummern 1 und 2;
 4. die Untersagung unerlaubten Glücksspiels und der Werbung hierfür im Anwendungsbereich der Nummern 1 und 2;
 5. die Führung des Standortregisters der Aufstellungsorte für Geldspielgeräte und der Spielhallen;
 6. die Errichtung und den Betrieb der Datenbanken des übergreifenden Sperrsystems (§ 2.6) sowie die Verwaltung von Spielersperrern, die keinem Veranstalter oder keinem Veranstalter mit gültiger Erlaubnis zugeordnet werden können;
 7. die zentrale, laufende Sammlung und Bewertung von Informationen und Erkenntnissen zum Glücksspielwesen nach Maßgabe des Absatz 4;
 8. die Evaluierung der Auswirkungen dieses Staatsvertrages nach Maßgabe des § 9.3;
 9. die Bildung des Beirats (§ 8.8).
- (4) Die Länderanstalt Glücksspielwesen bedient sich für die Wahrnehmung ihrer Zuständigkeit solcher Erkenntnisse, die methodisch und empirisch wissenschaftlichen



Anforderungen genügen. Die Informationen und Erkenntnisse der gemeinsamen Stelle sind von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu berücksichtigen.

§ 8.3 Befugnisse

§ 8.4 Aktenlage und Auskunftspflicht in gerichtlichen Verfahren

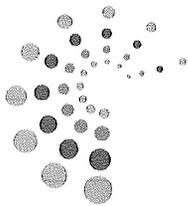
§ 8.5 Organe, Satzung, Kostenordnung

§ 8.6 Leitung der gemeinsamen Länderanstalt

§ 8.7 Länderverwaltungsrat

§ 8.8 Beirat

Bei der Länderanstalt Glücksspiel wird ein Beirat eingerichtet. Er ist aus geeigneten Vertretern der Wirtschaft, der Wissenschaft, des Hilfesystems, der Kriminalitätsbekämpfung einschließlich der Geldwäscheprävention und des Verbraucherschutzes zu bilden. Die Vertreter werden jeweils für die Dauer von zwei Jahren in den Beirat berufen. Der Beirat soll die Glücksspielaufsichtsbehörden bei der Umsetzung der Ziele dieses Staatsvertrages unterstützen. Die Sitzungen des Beirats sind öffentlich. Der Beirat hat jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit zu veröffentlichen.



§ 8.9 Beschwerden

§ 8.10 Dienstherrenfähigkeit, Beamte

§ 8.11 Angestellte und Auszubildende

§ 8.12 Verschwiegenheit, Geheimhaltung

§ 8.13 Geltung von Datenschutzvorschriften

§ 8.14 Datenverarbeitung

§ 8.15 Datenschutzbeauftragter

§ 8.16 Haushaltswirtschaft

§ 8.17 Haushalts- und Stellenplan

§ 8.18 Finanzierung, Anstaltslast, Gebühren, Umlage

§ 8.19 Pensionsrücklage, Verteilung von Versorgungskosten

§ 8.20 Verwaltungsverfahren, Zwangsmittel

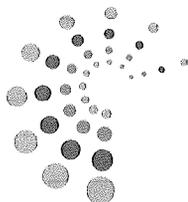
§ 8.21 Rechtsaufsicht

§ 8.22 Personalübergang bei Kündigung oder Beendigung

Neunter Abschnitt – Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 9.1 Forschung

- (1) Die Länder unterstützen die wissenschaftliche Forschung zu allen Belangen des Glücksspiels. Dazu gehören insbesondere
 1. Aspekte des Verbraucherschutzes,
 2. die Entwicklung von Glücksspielprodukten und ihre Risikobewertung,
 3. die Glücksspielsucht und
 4. die Entwicklung des legalen und illegalen Glücksspielmarktes.
- (2) Die Ergebnisse der unter Absatz 1 geförderten Forschungsprojekte sind in anerkannten wissenschaftlichen Zeitschriften zu veröffentlichen.



§ 9.2. Prävention und Hilfe⁹

- (1) Die Länder stellen eine bedarfsdeckende Versorgung der Hilfe für von den negativen Folgen des Glücksspiels betroffenen Personen sicher.
- (2) Sie fördern die Entwicklung und Umsetzung von modellhaften Präventionsprojekten, auch in der Jugendbildung und -Erziehung, insbesondere aber
 1. Ausbau und dauerhafte finanzielle Absicherung der ambulanten psychosozialen Versorgung, Selbsthilfe und Schuldnerberatung
 2. niederschwelliger Zugang zu ambulanten, stationären und teilstationären Beratungs- und Behandlungsangeboten im Gesundheitswesen
 3. Maßnahmen zur Entstigmatisierung der Glücksspielstörung,
 4. Förderung der Zusammenarbeit von Glücksspielanbietern und Hilfesystem im Bereich Prävention
- (3) Alle unter Absatz 1 und 2 geförderten Hilfs- und Präventionsangebote sind hinsichtlich ihrer Wirksamkeit wissenschaftlich zu evaluieren und die Ergebnisse in Jahresberichten zu dokumentieren.

§ 9.3 Evaluierung

Die Auswirkungen dieses Staatsvertrages auf den Verbraucherschutz im Glücksspielwesen, insbesondere auf die Entwicklung des kontrollierten Glücksspiels, die Entwicklung des legalen und illegalen Glücksspielmarktes und die Entwicklung der Glücksspielsucht sind von der Gemeinsamen Länderanstalt Glücksspielwesen (§ 8.2) zu evaluieren. Dabei sind die verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse (§ 9.1) einzubeziehen. § 8.2 Absatz 4 gilt entsprechend. Die Evaluierung ist erstmals zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Staatsvertrages und danach alle drei Jahre durchzuführen. Jede Evaluierung ist mit einem Bericht über ihre Methoden und Ergebnisse abzuschließen; die Berichte sind zu veröffentlichen.

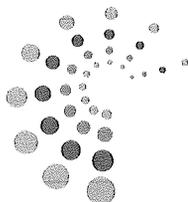
§ 9.3 Übergangsregelungen

[...]

§ 9.4 Inkrafttreten; Kündigung; Fortgeltung

Dieser Staatsvertrag tritt am [Datum] in Kraft. Er gilt auf unbestimmte Zeit.

Artikel 2 – Satzung der gemeinsamen Länderanstalt Glücksspielwesen



Begründungen und Kommentierungen

^a Einleitung

Dieser Gliederungsentwurf versteht sich als Diskussionsvorschlag für eine letztendlich politische Entscheidung der Bundesländer.

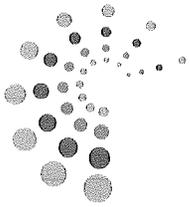
Wesentliche Kernelemente des Vorschlags sind:

1. Anpassung der Regelungsziele an die Erfordernisse des Verbraucherschutzes
2. Gliederung nach der Systematik: Produkt – Veranstaltung – Vertrieb
3. Grundsätzlich einheitlich geltende Anforderungen für alle Glücksspielprodukte mit Abweichungen nur dort, wo sie evidenzbasiert geboten und gerechtfertigt sind
4. Grundsätzlich mögliche Erlaubnisse für alle Glücksspielarten, Verbote sind jedoch für Derivate (z. B. Wetten auf den Ausgang anderer Glücksspiele) erforderlich
5. Fortschreibung des Lotterieveranstaltungsmonopols für bestimmte Lotterierprodukte (sogenannte große Lotterien) als Weiterentwicklung des Kerns des bisherigen „Lotteriemonopols“. Die Begründung hierfür erfolgt nun in Würdigung des Gesamtrisikos multikausal in Kombination aus kultureller Verankerung des Gemeinwohlprinzips, Betrugsprävention, Verbraucherschutz und dem Schutz vulnerabler Gruppen
6. Werbung für erlaubte Glücksspiele wird zugelassen (um eine klare Unterscheidbarkeit zwischen erlaubten und unerlaubten Glücksspielprodukten herzustellen)
7. Werbung für unerlaubte Glücksspiele bleibt ausnahmslos verboten
8. Schaffung einer bundesweit zuständigen Glücksspielregulierungsbehörde, um den Vollzug der Rechtsvorschriften und des Verbraucherschutzes im Markt signifikant zu verbessern.

Diesen Kernelementen des Vorschlags liegen folgende Erkenntnisse zugrunde:

Bisher orientierte sich die Regulierung des Glücksspiels vornehmlich an der Reduzierung des Spielsuchtrisikos der Gruppe der vulnerablen Spieler (kleiner 0,5% der Gesamtbevölkerung bzw. 1 % der Spieler). Der damit begründete prohibitive Regulierungsansatz in Form von Beschränkungen und Verboten für einzelne vermeintlich gefährlichere Spiele hat sich allerdings als nicht nachhaltig erfolgreich erwiesen: Für vulnerable Spieler ist dieses Schutzkonzept nicht ausreichend, für die überwiegende Gruppe der sozialen Spieler unnötig und führt zu Ausweichverhalten in derzeit illegale Internetangebote.

Zur erfolgreichen Erreichung der bisherigen und unbestrittenen Regulierungsziele muss die aktuelle Regulierungsmechanik grundlegend weiterentwickelt werden. Die jetzige



Ausrichtung von Erlaubnisbeschränkungen mit Verboten einzelner Glücksspielformen bzw. einzelner Anbieter solcher Glücksspiele soll nicht beibehalten werden.

Eine kohärente und effektive Glücksspielregulierung kann nur anbieter- und produktübergreifend auf der Basis einheitlicher Qualitätsstandards für den Verbraucherschutz gesichert werden. Hierzu sollte die gesetzgeberische Mechanik zukünftig einer differenzierenden Regelung für die Veranstaltung und den Vertrieb von Glücksspielprodukten folgen.

Die regulatorische Trennung von Produktzulassung, Veranstaltung und Vertrieb von Glücksspielen ermöglicht die tragfähige Absicherung des Lotterieveranstaltungsmonopols bei gleichzeitiger kohärenter Regulierung des Marktes.

Eine entsprechende Regulierungssystematik würde die Risiken für die Teilnahme an der und die Veranstaltung von Glücksspielen ganzheitlich betrachten. Denn sämtliche gesellschaftlichen Risiken – auch die gesundheitlichen – ergeben sich stets durch ein Zusammenspiel von Strukturmerkmalen des Glücksspielangebots, des Glücksspielumfeldes und von Eigenschaften des Verbrauchers.

Deshalb soll regulatorisch zwischen den Anforderungen für:

1. **Glücksspielprodukte** (Angebot),
2. **Glücksspielveranstaltung** (Umfeld) und
3. **Glücksspielvertrieb** (direkter Kontakt zum Verbraucher)

unter einem einheitlichen verbraucherschutzorientierten Regulierungsrahmen unterschieden werden.

Dabei bestehen unterschiedliche Regelungsschwerpunkte.

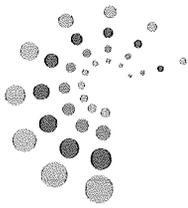
Produktbezogen geht es hauptsächlich um die Manipulationssicherheit, **veranstaltungsbezogen** um Compliance und **vertriebsbezogen** (sowie bezogen auf alle anderen Beteiligten mit unmittelbarem Verbraucherkontakt) um Interventionsmöglichkeiten zur Suchtprävention und um Zugangskontrollen.

Die **Veranstaltung** von Glücksspielen beinhaltet den Betrieb eines Glücksspiels, d.h. eines Spiels, bei dem man für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt zahlen muss, wobei die Entscheidung über einen möglichen Gewinn schließlich ganz oder teilweise vom Zufall abhängt. Wenn das Zufallsprinzip nicht ausschlaggebend für eine Gewinnentscheidung war, hat entweder eine technische Störung oder eine (betrügerische) Manipulation vorgelegen.

Der **Vertrieb** von Glücksspielen beinhaltet deren Verfügbarmachung für die Spielteilnehmer und somit die Gelegenheit zum Abschluss von Spielverträgen. Veranstaltung und Vertrieb können bei standortgebundenen Glücksspielen zusammenfallen (z. B. bei Casinospiele in Spielbanken, Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten), können aber auch voneinander getrennt sein (z. B. bei der Teilnahme an Lotterien oder Sportwetten).

Wichtig für die Herleitung des Lotterieveranstaltungsmonopols ist die regulatorische Würdigung der Besonderheiten des Totalisatorprinzips bei großen Lotterien.

Glücksspiele sind bis auf die jeweilige Art der technischen (z.B. Lotterien, Roulette, Spielautomaten) oder nichttechnischen (z.B. Sportwetten) Zufallserzeugung insofern vergleichbar, als sie alle im Kern eine Wette des Teilnehmers gegen andere Teilnehmer oder den Veranstalter darstellen. Der Veranstalter tritt in Gestalt der Spielbank, des Lotterieveranstalters, des Buchmachers oder des Automatenaufstellers auf.



Ein wesentlicher Unterschied liegt jedoch darin, ob Glücksspiele dem Totalisatorprinzip unterliegen oder nicht. Für die regulatorische Einordnung der einzelnen Spielformen ist es von besonderer Bedeutung, zwischen Spielen nach dem Totalisatorprinzip einerseits und Spielen mit erwarteten bzw. variablen Gewinnquoten ohne Totalisator andererseits zu unterscheiden. Totalisatorprodukte sind regelmäßig ohne zusätzliche wirtschaftliche Risiken planbar da sie nach einem im Voraus einseitig durch den Veranstalter selbständig aufgestellten Plan betrieben werden, nach diesem nur die jeweils tatsächlich eingenommenen Spieleinsätze abzüglich der Kosten und Steuern bzw. Konzessionsabgaben ausgeschüttet werden.

Das bedeutet im Umkehrschluss, dass im Fall von Spielmanipulationen ausschließlich die Spielteilnehmer geschädigt werden. Dies kann im Kontext der Ausspielungen der großen Lotterien (LOTTO 6 aus 49, Eurojackpot) im Extremfall zum Verlust des gesamtgesellschaftlichen Vertrauens in den staatlichen Ordnungsrahmen führen.

In allen anderen Fällen trägt der Veranstalter des Spiels ein zufallsbedingtes wirtschaftliches Risiko. Dieses Risiko entsteht dadurch, dass ein Gewinn auch dann ausgezahlt werden muss, wenn die bisher geleistete Einsatzsumme der Spieler die angezeigte Gewinnhöhe noch nicht abdeckt. Das Risiko wird unterschiedlich reduziert. Bei Wettprodukten wird es über das Buch minimiert („gehedgt“). Bei Casinospielen erfolgt der Risikoausgleich über das mathematische Gesetz der großen Zahlen und die danach bemessene Ausschüttungsquote. Manipulationen treffen hier immer vor allem die Anbieter, was häufig in der öffentlichen Wahrnehmung nicht berücksichtigt wird.

Im Ergebnis ist zwischen Glücksspielsegmenten mit jeweils ähnlicher oder gleicher Spielmechanik zu unterscheiden, da hier unter umfassender Risikoperspektive (Manipulation, Geldwäsche, Suchtrisiken) von ähnlichen Strukturmerkmalen ausgegangen werden kann.

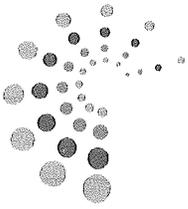
↳ Zu § 1.3 (5) Sportwetten

Wetten auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses, sogenannte Ereigniswetten oder auch Live-Wetten weisen zwar eine höhere Ereignis- und Nutzungsfrequenz auf, die aus wissenschaftlicher Sicht ein Frühindikator für die Entstehung von Glücksspielproblemen sein kann. Allerdings würden diese Spiele von denselben Veranstaltern angeboten, die auch Festquoten-Wetten im Programm haben, die dann bei sich abzeichnenden Spielproblemen auch dieselben Möglichkeiten und Pflichten zu Früherkennung und Intervention im Sinne von § 2.2 und 2.3 des Staatsvertrages haben.

Das Risiko einer Manipulation des Sportereignisses ist bei Festquoten-Wetten in einem legalen und kontrollierten Angebot sehr gut zu minimieren. Bei Live-Wetten ist es insofern limitiert, da in diesem Fall in der Regel zusätzlich eine Live-Kommunikation zwischen Initiator der Manipulation und Ereignisteilnehmer (z.B. Sportler oder Schiedsrichter) nötig ist.

Verdächtigtes Wettverhalten wird bereits jetzt wirksam durch leistungsfähige IT-Systeme, wie z.B. ESSA (<http://www.eu-ssa.org>) oder Sportradar (<https://www.sportradar.com/integrity/>), detektiert und in Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden geahndet.

Im Fall von Manipulationen wird neben der Integrität des Sports wirtschaftlich hauptsächlich der Wettanbieter geschädigt. Allerdings finden Wetten auf manipulierte Spiele zentral auf



Plattformen statt, die sich in Jurisdiktionen befinden, die mit deutschen Strafverfolgungsbehörden nur begrenzt oder nicht zusammenarbeiten.

Um die genannten Präventionsinstrumente nutzen zu können, ist es aus diesem Grund wichtig, möglichst alle marktgängigen Wettformen – ausgenommen Wetten auf Glücksspielereignisse und Wetten auf das Leben oder die Gesundheit von Menschen und Tieren - in einem Regulierungsrahmen abzubilden. Nur so können in der Analyse zu illegalen internationalen Angeboten auf potentielle Risiken hindeutende Differenzen im Wettverhalten früherkannt werden.

¶ Zu § 1.3 (8) Casinospiele

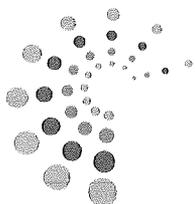
Für die Lösung des Problems der sogenannten Online-Casino-Regulierung ist es wichtig hervorzuheben, dass wir in Deutschland eine mehr als 200-jährige Tradition und Erfahrung mit der Zulassung und Aufsicht von Casino-Spielen haben. Die heutigen Landesspielhallengesetze sind eine Fortschreibung dieser Geschichte. Wenn man nun heute von Online-Casino-Regulierung spricht, ist im Kern der Umgang mit zwei sehr unterschiedlichen Erscheinungsformen von Casino-Spielen gemeint:

- a) dem über Telemedien verbreiteten Echtzeit-Spielangebot einer stationären Spielbank, an dem Spieler über das Internet oder mithilfe anderer Netzwerkzugänge teilnehmen können. Im Gliederungsentwurf wird in diesem Fall von Live-Casinospielen gesprochen.
- b) der rein softwarebasierten, auf IT-Systemen erzeugten Virtualisierung von Spielen aus Spielbanken. Im Text ist dann von Synthetischen Casinospielen die Rede.

Beide Kategorien sind Glücksspiele mit überwiegendem Zufallsanteil. Der große Unterschied liegt aber in der Antwort auf die Frage, wo und wie dieser Zufall erzeugt wird.

Im Fall von a) geschieht das an einem terrestrischen Spielort. Dieser liegt bislang bei Live-Casinospielen i.d.R. außerhalb Deutschlands. Sehr häufig erfolgt die Produktion in eigenen Studios in den baltischen Ländern, in denen die vorgeblichen Spielgäste des Casinos in Wirklichkeit Statisten in einer Videoproduktion mit echten Spielgeräten sind. Diese Geräte und deren Manipulationssicherheit sind der Kontrolle einer deutschen Aufsichtsbehörde faktisch entzogen – ganz im Gegensatz zu dem Spielangebot in deutschen Spielbanken.

Für eine Beschränkung der Live-Casinospiele auf die konzessionierten Spielbankbetreiber spricht insbesondere eine wirksamere und erhöhte Kontrolle gegenüber den Konzessionsnehmern. So sind die Spielbankkonzessionäre bereits über ihre Spielbankkonzession mit der jeweiligen Erlaubnisbehörde verbunden, welche mit einem möglichen Widerruf der Spielbankkonzessionen einen wirksamen Hebel in der Hand hätte. Die Landesgesetzgeber können also im Rahmen des ihnen zustehenden weiten Beurteilungsspielraums davon ausgehen, dass die Spielbankkonzessionäre weniger geneigt sein werden, gegen die glücksspielrechtlichen Vorschriften zu verstoßen, da sie dadurch auch ihre Spielbankkonzession gefährden würden. Durch die Erweiterung des Glücksspielangebots der terrestrischen Spielbanken um das Live-Casino wird zudem die Attraktivität des Spielbankangebots insgesamt erhöht. Hierdurch kann der in § 1.1 Nr. 5 enthaltene Kanalisierungsauftrag, der nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH ein hinreichend attraktives Glücksspielangebot voraussetzt, besser verwirklicht werden.



Vor diesem Hintergrund ist es konsequent, den Bereich der synthetischen Casinospiele auch für andere Anbieter als die Spielbankkonzessionäre, insbesondere solche aus dem EU-Ausland, zu öffnen.

Im Fall b) der synthetischen Casinospiele erfolgt die Zufallserzeugung über Generatoren in Softwareplattformen in – inzwischen oft Cloud-basierten – IT-Strukturen. Diese IT-Lösungen können über regulatorisch vorgegebene Schnittstellen in Echtzeit auch von einer deutschen Aufsichtsbehörde auf Manipulationssicherheit und korrekte Funktion geprüft werden.

Synthetische Casinospiele sind in Punkto Veranstaltung und Vertrieb auf Grund des vergleichbaren regulatorischen Gesamtrisikos wie z.B. Online-Sportwettangebote zu behandeln.

° Zu § 2.6 Übergreifendes Sperrsystem

Der im Gliederungsentwurf abgebildete Vorschlag zur Regelung eines angebotsübergreifenden Sperrsystems ist nur die als Diskussionsimpuls gedachte Kurzversion eines wesentlich umfangreicheren Vorschlags für einen finalen Gesetzestext, der dann auch detaillierte Regelung zu Sperrung und Entsperrung, gestaffelten Sperrdauern und Datenschutzaspekten enthält. Dieser kann auf Wunsch sofort zur Verfügung gestellt werden.

† Zu § 6.1 Spielhallenerlaubnisse

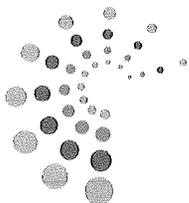
Das gewerbliche Automatenspiel (Geldgewinnspielgeräte in Spielhallen und Gastronomie) war bis zum Jahr 2006 allein in der Gewerbeordnung geregelt. Erst mit der Föderalismusreform ging das Recht der Spielhallen auf die Bundesländer über. Die Länder haben die ihnen übertragene Rolle angenommen, in dem sie die sehr knappen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages in eigene Landesgesetze überführten.

Auf den ersten Blick entspricht die aktuelle Regelung des gewerblichen Geldgewinnspiels bereits den strukturellen Vorschlägen des Düsseldorfer Kreises zu einer kohärenten Gesamtregulierung: Produkt, Veranstaltung und Vertrieb sind getrennt geregelt – aktuell aber separiert in Gewerbeordnung, Landesgesetze und kommunales Baurecht, zum Teil unsystematisch und mit geringem Evidenzbezug. Die Orientierung an Mengengrenzungen ist dabei zulasten von marktgestaltenden Qualitätsanforderungen an Veranstaltung und Vertrieb gegangen.

Obwohl es geboten wäre, diese Regulierungstrialität des gewerblichen Geldgewinnspiels vollständig in eine systematische Gesamtglücksspielregulierung zu überführen, sind die Hürden dafür verfassungsrechtlich (Gewerbefreiheit, Föderalismus) sehr hoch.

Jedoch bestätigen die deutschen Höchstgerichte (BVerwG 8 C 6.15; 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13) die Gesetzgebungskompetenz der Länder für betriebsbezogene Regelungen des Rechts der Spielhallen, die die Vorschrift des § 3 Absatz 2 Satz 1 SpielV weitgehend ersetzen.

Nach dem "Spielhallen-Beschluss" des BVerfG vom 7. März 2017 (Az.: 1 BvR 1314/12 u.a.) umfasst das "Recht der Spielhallen" die gewerberechtlichen Anforderungen an die Zulassung und den Betrieb von Spielhallen. Demgegenüber beschränkt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf das "Recht der Geldspielgeräte", welches



insbesondere technische Modalitäten der Geräte zum Gegenstand hat. Das BVerwG führt hierzu in seiner Entscheidung vom 16. Dezember 2016 (Leitsatz 1) (Az.: 8 C 6/15) aus:

"Der Kompetenztitel für das Recht der Spielhallen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ermächtigt die Länder zur Regelung sämtlicher Voraussetzungen für die Erlaubnis von Spielhallen und die Art und Weise ihres Betriebes einschließlich der räumlichen Bezüge in ihrem Umfeld. Für die Regelung der produktbezogenen, nicht vom Aufstellungsort abhängigen Anforderungen an die Beschaffenheit, die Vermarktung und die Aufstellung von Spielgeräten und der Voraussetzungen für die ortsübergreifende Aufstellererlaubnis ist dagegen weiterhin der Bund unter dem Kompetenztitel "Recht der Wirtschaft (Gewerbe)" zuständig."

Die Regelung einer möglichen Erhöhung der Anzahl der Geldspielgeräte ist nach dieser Unterscheidung betriebsbezogen und insoweit dem Recht der Spielhallen zuzuordnen. Auch das BVerwG hat ausdrücklich festgestellt, dass Regelungen zur Höchstzahl von Spielgeräten als Anforderungen an die Organisation und räumlich-betriebliche Ausgestaltung von Spielhallen anzusehen sind und damit dem "Recht der Spielhallen" unterfallen.

Aus diesem Grund wird im Gliederungsvorschlag des Staatsvertrages auch – abweichend von den sonst durchgängig qualitativen Zulassungskriterien – eine gleichzeitig Maximalgröße der Anzahl der pro Spielhalle aufzustellenden Geräte formuliert. Die hier angegebenen 48 Geldgewinnspielgeräte stellen einen Kompromiss zwischen dem von den Ländern intendierten Spielhallenbegriff, den Interessen der Kommunen und dem für die Umsetzung der im Vertragsentwurf geforderten hohen Qualitätskriterien nötigen Betriebsgröße.

Ziel ist es, die Atomisierung und damit verbundene Flächenexpansion des Marktes für Geldspielgeräte als Folge der im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag eingeführten Abstandsregeln zu stoppen und ein hohes Verbraucherschutzniveau flächendeckend zu gewährleisten.

9 Zu § 9.2. Prävention und Hilfe

Im § 1 des Staatsvertrages zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Glücksspielwesen stehen das Erkennen und das frühzeitige Schützen vulnerabler Spielteilnehmer gleichberechtigt neben anderen Zielen. Mit Forderung nach einer bedarfsdeckenden und nicht nur flächendeckenden Versorgung für die verschiedenen Hilfeangebote wird diesem Ziel entsprochen.

Niederschwellige Zugangsmöglichkeiten, Setting orientierte Prävention und die Förderung von Projekten in der Kooperation von Glücksspielanbietern und Hilfesystem soll eine dauerhafte Verbesserung der Prävention ermöglichen und ein Gegengewicht zu dem Anbieten und Bewerben von Glücksspielangeboten darstellen.

Prävention darf nicht erst mit der Aufklärung von Erwachsenen beginnen, sondern muss bereits bei Kindern und Jugendlichen, ihren Eltern und Lehrern mit der Vermittlung von Hintergrundwissen zu Glücksspielen, insbesondere dem Prinzip des Zufalls, ansetzen.