Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

31.03.2010

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zur strukturierten Anhörung zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“

1. Aus dem international vergleichenden Gutachten abgeleitete Fragestellungen

1. Aus dem international vergleichenden Gutachten abgeleitete

Fragestellungen

Vorbemerkung: Die den nachfolgenden Fragen vorangestellten Textblöcke beruhen ebenfalls auf Erkenntnissen des international vergleichenden Gutachtens.

Zu Regulierungsmodellen / Kriterien für die Vergabe von Konzessionen/Lizenzen

Zu nachfolgenden Fragen liegen entsprechend der Darstellung des Gutachtens folgende Definitionen zugrunde:

Monopol

Monopol – die Berechtigung, Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment (z.B. Lotterien oder Kasinospiele) zu erbringen, ist von Rechts wegen auf ein einziges Unternehmen beschränkt. Es kann sich um ein Privatunternehmen, um eine öffentliche Anstalt, um eine Handelsgesellschaft in staatlichem Eigentum oder um einen sportlichen, karitativen oder anderen nicht gewinnstrebenden

Verband oder Gruppierung von Verbänden handeln. Auch eine als Konzessionsmodell bezeichnete Regulierung ist in Wahrheit ein Monopolmodell, wenn nur ein Unternehmen konzessioniert wird. Ob die exklusive Berechtigung auch an ein ausländisches Unternehmen vergeben wurde oder vergeben werden könnte, ist begrifflich unerheblich.

Konzessionen

Konzessionen – es wird eine im Voraus zahlenmäßig beschränkte Menge an Lizenzen für die Erbringung von Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment erteilt, und die Erbringung solcher Dienstleistungen, ohne eine dieser Lizenzen zu besitzen, wird von Rechtswegen verboten. Ob Lizenzen auch an ausländische Unternehmen vergeben werden oder vergeben werden können, ist begrifflich unerheblich.

Freier Markt (Wettbewerb)

Wettbewerb – jedes Unternehmen, welches Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment erbringen möchte, ist grundsätzlich berechtigt dies zu tun. Eine nationale Regulierung gilt auch dann als Wettbewerbsmodell, wenn beteiligte Unternehmen zwar eine staatliche

Genehmigung beantragen müssen (um ihre Fachkompetenz, Solvenz, Redlichkeit oder andere Eignungen zu sichern), aber eine nicht im Voraus beschränkte Anzahl von Genehmigungen für die Erbringung von Glücksspieldienstleistungen im entsprechenden Marktsegment erteilt wird. Ob auch ausländische Unternehmen als geeignet gelten oder gelten können, ist begrifflich unerheblich.

1. Welches der drei aufgezeigten Modelle zur Veranstaltung von Glücksspielen präferieren Sie?

Bitte differenzieren Sie zwischen Lotterien, Sportwetten, Spielbanken und Spielautomaten.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege vertritt die Auffassung, dass das bisher vom GlüStV praktizierte Modell dem staatlichen Monopol am nächsten kommt. Danach ist die Veranstaltung von Glücksspielen grundsätzlich der öffentlichen Hand vorbehalten. Gemeinnützige Veranstalter sollen dabei jedoch weiterhin die Möglichkeit erhalten, Lotterien mit geringem Gefährdungspotential im Rahmen der weiteren Regelungen des 3. Abschnitts des GlüStV zu veranstalten.

a) Lotterien mit geringem Gefährdungspotential:

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege spricht sich für die Erhaltung der bislang geübten Praxis aus, wonach der Wettbewerb der gemeinwohlorientierten, nicht gewerblichen Veranstalter reguliert wird.

b) Lotterien:

Zur Sucht- und Kriminalitätsprävention hat sich das staatliche Monopol bewährt und sollte unbedingt erhalten bleiben.

c) Sportwetten, Spielbanken und Spielautomaten:

Für diese Glücksspiele, die ein sehr hohes Sucht-Gefährdungspotential aufweisen und deutlich häufiger als andere Glücksspiele auch von der organisierten Kriminalität genutzt werden (Geldwäsche, Manipulation des Spielverlaufs, Datenmissbrauch), muss das staatliche Veranstaltungsmonopol gesichert sein.

2. Welches der drei Modelle ist nach Ihrer Ansicht am besten geeignet, die Ziele des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages zu erreichen?

Das Monopol für staatliche und gemeinnützige Veranstalter ist am besten

geeignet, die Ziele des § 1 GlüStV zu erreichen, weil dies den besten Rahmen für einen wirksamen Spielerschutz bietet

3. Legen Sie bitte für das Konzessionsmodell dar, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen eine Vergabe von Konzessionen möglich wäre.

Bei einem Konzessionsmodell sollten folgende rechtlichen Voraussetzungen für die Vergabe von Konzessionen gelten:

a) Vorgaben zur Suchtprävention:

· Begrenzung des maximal möglichen Höchstgewinns

· Sozialkonzept

· Aufklärungspflichten

· Limitierung der täglichen/ wöchentlichen/ monatlichen Spieleinsätze pro Teilnehmer

· zuverlässiger Ausschluss der Teilnahme Minderjähriger

b) Vorgaben für den Veranstalter:

· Konzessionsträger ist entweder die öffentliche Hand selbst, oder der Veranstalter muss die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 9 Körperschaftssteuergesetz (Gemeinnützigkeit) erfüllen.

· Zuverlässigkeitskriterien, Gewährleistung der ordnungsgemäßen und nachvollziehbaren Durchführung der Veranstaltung

· die Veranstaltung darf nicht an Dritte delegiert werden

· Sitz des Konzessionsträgers und Ort der der tatsächlichen Durchführung des Glücksspiels liegen in Deutschland, damit eine effiziente Kontrolle der Konzessionsvoraussetzungen und Aufsicht über die tatsächliche Geschäftsführung möglich ist.

c) Nach dem Gefährdungspotential des jeweiligen Produkts abgestufte Werbe- und Vertriebsrestriktionen.

d) Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege spricht sich für die Schaffung einer einheitlichen, unabhängigen staatlichen Stelle aus, die für die Konzessionsvergabe von und für die Aufsicht über

bundesweite Glücksspiele verantwortlich zeichnet, da in allen Bundesländern aufgrund des GlüStV einheitliche Ziele und Regulierungskriterien gelten. Ebenso erfolgt die Besteuerung nach einheitlichen Regeln. Zugleich sollte bedacht werden, dass die Bearbeitung eines gleichen Sachverhalts durch 16 Behörden wenig effektiv erscheint und als Beitrag zum Bürokratieabbau bewertet werden kann. Für Veranstalter würden so auch mögliche widersprüchliche Entscheidungen vermieden.

4. Legen Sie bitte für das Konzessionsmodell weiterhin dar, auf welche Anzahl die Konzessionen begrenzt werden sollten.

Bei einem Konzessionsmodell sollte gewährleistet sein, dass alle bereits jetzt genehmigten Veranstalter ihre Tätigkeit fortführen können.

5. Ist die Erhebung einer Konzessionsabgabe im Konzessionsmodell rechtlich möglich?

Die Erhebung einer Konzessionsabgabe ist u. E. rechtlich möglich und aus sucht- und kriminalitätspräventiven Gründen unbedingt erforderlich.

6. Wenn ja, wie sollten diese Konzessionsabgaben nach Höhe und Zahlungsweise ausgestaltet sein?

Die Einnahmen aus Steuern und Konzessionsabgaben sollten im Wesentlichen dem Gemeinwohl in Deutschland zugute kommen. Für eigennützige, gewerbliche Veranstalter und/oder Vermittler sollte die jährliche Konzessionsabgabe genauso hoch sein wie der Anteil, den gemeinnützige Veranstalter für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stellen müssen (z. B. mindestens 30 % des Brutto-Gesamtumsatzes) bzw. staatliche Veranstalter für näher zu bestimmende öffentliche Aufgaben abführen.

Die Soziallotterien haben die Auflage, zusätzlich zur Lotteriesteuer, einen Zweckertrag in Höhe von mindestens 30 % des Gesamtumsatzes für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung zu stellen. Tatsächlich ist diese Zweckertragsquote regelmäßig höher und liegt unter Einbezug der abzuführenden Lotteriesteuer bei etwa 50% des Gesamtumsatzes.

Wir verweisen hierzu auch auf das vergleichende Schweizer Gutachten. Darin fordern die Autoren, dass – zumindest für das Lotteriewesen – die Gesamtsumme der Abgaben aus Steuern, Gebühren, Abgaben für soziale Zwecke und Konzessionsabgaben zu betrachten ist. Ferner stellen die Autoren fest, dass in einem Konzessionsmodell die Vergabekriterien bestimmen können, dass ein gewisser Prozentsatz des Umsatzes

gemeinnützigen Zwecken zu Gute kommen soll.

Alle Konzessionträger sollten entsprechende Auflagen erhalten, damit Wettbewerbsneutralität unter den Anbietern gewährleistet wird.

7. Ist im Wettbewerbsmodell die Erhebung einer Konzessionsabgabe, die über die bloße Abgeltung des Verwaltungsaufwandes hinausgeht, nach Ihrer Einschätzung rechtlich zulässig?

Die rechtliche Überprüfung dieser Frage obliegt dem Gesetzgeber. Die Konzessionsabgabe senkt den zur Gewinnausschüttung verfügbaren Anteil und wirkt u.E. mittelbar dadurch suchtpräventiv.

Zu Suchtprävention, Jugendschutz, Konsumenten- bzw. Spielerschutz

Die Aussagen und Bewertungen in der Studie „International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens“ zum Themenbereich „Suchtprävention, Jugendschutz, Konsumenten- und Spielerschutz“ sind in allen drei Teilen des Gutachtens nahe zu deckungsgleich. Dabei gibt es ein großes Maß an Übereinstimmung hinsichtlich der Ziele der Glücksspielregulierung

zwischen den untersuchten Staaten, nicht aber in Bezug auf die für die Erreichung der Ziele als geeignet angesehenen Maßnahmen.

Grundsätzlich gilt, dass die Verfügbarkeit eines Glücksspiels weitreichende Folgen für gesundheitspolitische Maßnahmen im Glücksspielbereich hat. Die Bereitschaft zur Suchtprävention ist nach einer starken Expansion auf der Angebotsseite weltweit stetig gewachsen, jedoch gibt es ganz erhebliche Defizite in der Frage der Umsetzung und Anwendung der Maßnahmen.

Aus suchtpolitischer Sicht sei, so die Studie, ein kleiner, konsequent regulierter Glücksspielmarkt anzustreben. Der Zielsetzung einer effektiven Suchtprävention komme das Regulierungskonzept in Norwegen am nächsten. In allen Ländern sei ein abgestuftes Vorgehen in Abhängigkeit vom vermuteten Gefährdungspotential der einzelnen Spielformen zu erkennen. Anzustreben sei, ein Gleichgewicht zwischen einer effizienten Befriedigung der Nachfrage und dem Spielerschutz zu finden.

In den untersuchten Staaten ist eine klare Tendenz zu einer einzigen, zentralen Aufsichts- und Kontrollbehörde zu erkennen, die ausschließlich für das Glücksspiel zuständig ist. In den meisten der untersuchten Staaten liegt die Glücksspielaufsicht- und –kontrollkompetenz bei öffentlich-rechtlichen, aber von der zentralen Staatsverwaltung unabhängigen Fachbehörden. Diese Unabhängigkeit wird wegen der gesellschaftlichen

Brisanz des Glücksspiels und des Umfangs der mit dem Glücksspiel erzielten Finanzmittel als politisch wünschenswert betrachtet.

8. Empfiehlt es sich, insbesondere vor dem Hintergrund der im Rahmen der Schweizer Studie gesammelten Erfahrungen

a) die Regelungen zum Verbraucherschutz anders, ggf. restriktiver zu fassen?

Eine wesentliche Aussage des Schweizer Gutachtens. ist, dass insbesondere nach gesundheitswissenschaftlichen Erkenntnissen alle regulativen Maßnahmen in Abhängigkeit vom Suchtpotential der verschiedenen Spielformen abgestuft erfolgen sollten.

Dies wird durch den GlüStV zum Verbraucherschutz und zur Werbung bislang nur unzureichend berücksichtigt. U. E. sind die Soziallotterien mit allenfalls geringem oder einfachem Gefährdungspotential überreguliert.

Hinsichtlich der Glücksspiele mit erhöhtem Suchtpotential wie dies z. B. bei Geldspielautomaten der Fall ist, sind restriktivere Regelungen

dringend geboten. So sollte ein vollständiges Werbeverbot geprüft werden.

b) (darüber hinausgehend) spezielle Vorschriften zum Spieler- und Jugendschutz zu erlassen?

Angesichts des hohen Gefährdungspotentials von Glücksspielautomaten sollten die einzelnen Geldspielgeräte – sofern sie außerhalb von Spielcasinos betrieben werden (vgl. auch die Ausführungen zu den Fragen 30 und 32) – mit geeigneten Zugangs- und Prüfmechanismen ausgestattet werden. Dies könnte analog zu den Legitimationsprüfungen an Zigarettenautomaten erfolgen.

Der GlüStV und die damit verbundenen Ausführungsgesetze der Länder enthalten in Anlehnung an das Jugendschutzgesetz sowie die Spiel- und Gewerbeordnung klare Vorschriften zur konsequenten Einhaltung des Kinder- und Jugendschutzes im Rahmen von Glücksspielen. Sie verbieten die Teilnahme Minderjähriger an öffentlichen Glückspielen. Dieses Verbot wird jedoch von Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen, insbesondere von Sportwetten, häufig nicht konsequent durchgesetzt. Gerade unter Jugendlichen im Alter ab 13 Jahren konnten Suchtforscher eine deutliche Ausprägung problematischen Glückspielverhaltens

aufzeigen. Verstärkend kommen die hohe Verfügbarkeit von Glücksspielen, jugendbezogene Marketingstrategien und eine unzureichende Umsetzung der Altersbeschränkungen (insbesondere im Internet) hinzu. Beim Online-Gambling (Sportwetten, Pokern) werden insbesondere junge, internetkompetente Menschen angesprochen. Hier greifen die Bestimmungen des Jugendschutzes nur eingeschränkt.

c) das Mindestalter für die Teilnehmer an bestimmten Glücksspielen heraufzusetzen?

Nein. Ob für Glücksspiele mit hohem Gefährdungspotential durch ein Heraufsetzen des Mindestalters auf z. B. 21 oder 23 Jahre eine nennenswerte Verbesserung der Suchtprävention erreicht werden könnte, bleibt auch im Schweizer Gutachten offen.

d) die Bereitstellung von Informationen zu verbessern (durch welche Maßnahmen)?

Allein die bisherige praktische Umsetzung, dass alle Glücksspiele annähernd die gleichen Warnhinweise tragen müssen, wird nicht dem Gedanken einer umfassenden Suchtprävention gerecht. Die im Zuge der Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages eingeleitete Ausweitung der

glücksspielspezifischen (ambulanten) Beratungsangebote in den meisten Bundesländern und der damit einhergehenden Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen hat dazu beigetragen, dass zuletzt mehr Klienten/innen und/oder deren Angehörige diese spezifischen Beratungsstellen aufgesucht haben. Die Tatsache, dass pathologische Glücksspieler ein Beratungsangebot in einem fortgeschrittenen Stadium ihrer Suchterkrankung annehmen, hat zumeist zur Konsequenz, dass eine stationäre Therapie, zumindest aber eine ambulante Rehabilitationsmaßnahme erforderlich ist. Die Wirksamkeit dieser Rehabilitationsmaßnahmen ist seit langem wissenschaftlich belegt. Mittlerweile gibt es bundesweit eine Reihe anerkannter, auf die Behandlung pathologischer Glücksspieler spezialisierter stationärer und ambulanter Rehabilitationseinrichtungen, in die die Klienten/innen nach Bewilligung eines Rehabilitationsantrages vermittelt werden. Aufgrund steigender Klientenzahlen und beschränkter Behandlungsplätze kommt es zu Engpässen, so dass Wartelisten auf einen Therapieplatz von bis zu einem halben Jahr entstehen. Des Weiteren mangelt es in vielen Regionen an ambulanten Rehabilitationsangeboten, die z.B. für beruflich selbständige Klienten/innen unerlässlich sind. Da die Anzahl der Beratung suchenden Menschen weiterhin steigt, werden einige Standorte vermehrt mit Kapazitätsengpässen zu tun bekommen. Die Folge wird sein, dass potenzielle Klienten ausbleiben, weil ihnen mangels entsprechend qualifizierter Fachkräfte kein adäquates Beratungsangebot unterbreitet werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, die geschaffenen ambulanten und stationären Beratungsangebote zu erweitern und langfristig finanziell abzusichern.

e) die Kontrollen zu intensivieren?

-/-

f) bestimmte Sanktionen vorzusehen?

Die im GlüStV, den Ausführungsgesetzen der Länder und dem Strafgesetzbuch enthaltenen Sanktionsmöglichkeiten reichen aus.

9. Die Erreichung welcher Ziele sollten neben den im Glücksspielstaatsvertrag genannten und den in der Schweizer Studie untersuchten mit im Vordergrund stehen (z. B. Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung)?

Wir teilen die Auffassung des Schweizer Gutachtens, wonach die Erträge in Form von Abgaben für staatliche oder für gemeinnützige Zwecke des jeweils veranstalteten Glücksspiels dem gleichen Staat zugute kommen, in dem auch die sozialen Lasten des Glücksspiels (Spielabhängigkeit, Verbraucherbetrug etc.) entstehen, als weiteres Ziel in § 1 des GlüStV aufgenommen werden sollten.

10. Ein Gleichgewicht zwischen einer effizienten Befriedigung der Nachfrage und dem Spielerschutz gilt aus gesundheitspolitischer Sicht als erstrebenswert. Welche Maßnahmen könnten hierzu beitragen?

Um den Gefahren der Glücksspielsucht wirksam zu begegnen, müssen nicht alle Glücksspiele gleich behandelt werden. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, Werbe- und Vertriebsverbote bzw. –einschränkungen auf der Grundlage objektiv unterscheidbarer Gefährdungspotientiale im GlüStV anzulegen. Ein entsprechendes Messinstrument liegt vor und wird in der Schweiz bereits angewendet. Mit einem Punktesystem lassen sich alle Glücksspiele von einer Soziallotterie bis hin zum Online-Poker hinsichtlich ihres Gefährdungspotentials bewerten.

11. Es ist anerkannt, dass die Verfügbarkeit von Glücksspielen große Auswirkungen auf die Erforderlichkeit von gesundheitspolitischen Maßnahmen im Glücksspielsektor hat. Welche Maßnahmen könnten Sie sich in diesem Zusammenhang vorstellen?

Die im Zuge der Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages eingeleitete Ausweitung der glücksspielspezifischen (ambulanten) Beratungsangebote in den meisten Bundesländern und der damit einhergehenden Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen tragen dazu bei, dass zuletzt mehr Menschen diese spezifischen Beratungsstellen aufgesucht haben. Die Tatsache, dass pathologische Glücksspieler ein Beratungsangebot in

einem fortgeschrittenen Stadium ihrer Suchterkrankung annehmen, hat zumeist zur Konsequenz, dass eine stationäre Therapie, zumindest aber eine ambulante Rehabilitationsmaßnahme erforderlich ist. Aufgrund steigender Klientenzahlen und beschränkter Behandlungsplätze kommt es zu Engpässen, so dass Wartelisten auf einen Therapieplatz von bis zu einem halben Jahr entstehen. Des Weiteren mangelt es in vielen Regionen an ambulanten Rehabilitationsangeboten. Da die Anzahl der Beratung suchenden Menschen weiterhin steigt, werden einige Standorte vermehrt mit Kapazitätsengpässen zu tun bekommen. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, die geschaffenen ambulanten und stationären Beratungsangebote zu erweitern und langfristig finanziell abzusichern. Deshalb sollten die Erträge aus Glücksspielen auch mit für die Finanzierung solcher notwendiger Strukturen verwendet werden. Dies erfolgt im Wesentlichen bislang nur aus Mitteln der Soziallotterien, von denen anerkannter Maßen nur ein geringes oder gar kein Gefährdungspotential ausgeht.

12. Sind Sie der Auffassung, dass die Teilnahme an bestimmten Glücksspielen beeinflusst werden kann, wenn die Bereitstellung eines Teils der Einnahmen für bestimmte soziale, sportliche oder kulturelle Zwecke stärker herausgestellt würde (Beispiele Schweden und Norwegen)?

In einem begrenzten Umfang haben Glücksspiele, die auf soziale, sportliche oder kulturelle Zwecke abstellen kanalisierende Wirkung. Angesprochen werden davon Menschen mit einer Affinität zu diesen

Themen haben. Menschen, mit ausschließlich aus egoistischen, materiellen Motiven gehören kaum zum Kundenkreis der Soziallotterien.

Zu Werbebeschränkungen

Laut Gutachten sind die Regelungen zur Werbung für rechtmäßige Glücksspielangebote in den untersuchten Staaten sehr unterschiedlich. Werbebeschränkungen sind in den untersuchten Staaten auf unterschiedlicher Ebene – Verträge, (Straf)Gesetze, Richtlinien, Verhaltenskodizes, administrative Maßnahmen – geregelt. Die Gutachter sprechen vielmals von Werbebeschränkungen hinsichtlich des „Glücksspiels“, ohne die jeweiligen Regelungen den jeweiligen Sektoren zuzuordnen. Zu den Sektoren „Werbeausspielungen, Gewinnspiele in Rundfunk/Telemedien und von Wohltätigkeitsorganisationen veranstaltetes Glücksspiel“ enthält das Gutachten keine spezifischen Aussagen.

13. Bedarf es überhaupt eigener Regelungen für Glücksspiele? Wenn ja

a) differenzierte Regelung(en) der Werbebeschränkungen bei den einzelnen Arten des Glücksspiels?

Es bedarf der differenzierten Betrachtung der Glücksspiele und in der Konsequenz auch differenzierter Regelungen für die Bewerbung der Angebote. Der Maßstab für die Abstufung muss dabei das Gefährdungspotential sein, welches vom konkret beworbenen Produkt ausgeht und nicht der Sektor, dem das beworbene Produkt zuzuordnen ist (Lotterie, Sportwette). Auch eine grundsätzlich unproblematische Lotterie kann z.B. durch extrem hohe Jackpots und sehr schnelle Ziehungsfrequenzen zu einem wirklich Sucht gefährdendem Produkt umgestaltet werden.

oder

b) genügt eine Regelung für erlaubte Glücksspiele?

Nein, eine nach dem jeweiligen Gefährdungspotential des beworbenen Produkts abgestufte Regelung ist aus rechtlichen Gründen geboten und vor allem erforderlich, um die angestrebten Kanalisierungseffekte zu erreichen, die aus Gründen der Sucht- und Kriminalitätsprävention erforderlich sind.

14. Wenn unterschiedliche Glücksspielarten differenziert zu behandeln sind, wie soll unterschieden werden?

a) alleine nach Glücksspielart?

und/oder

b) Einsatz- und Gewinnhöhe?

und/oder

c) Veranstaltungshäufigkeit?

Eine Differenzierung allein nach Glücksspielart ist nicht sinnvoll, denn jede „Art“, so beispielsweise auch eine Lotterie, kann bei entsprechender Ausgestaltung (z. B. extrem hoher Ausspielungsfrequenz und/ oder besonders hohen Gewinnen) ein erhebliches Gefährdungspotential aufweisen. Die Kriterien „Einsatz- und Gewinnhöhe“, oder „Veranstaltungshäufigkeit“ bilden - jeweils für sich alleine betrachtet – ebenfalls kein allein relevantes Abgrenzungsmerkmal. Entscheidend ist vielmehr eine Gesamtbetrachtung und – bewertung der relevanten Merkmale, welche für das konkrete Gefährdungspotential des einzelnen Glücksspiels maßgeblich sind.

Bereits § 7 des Lotteriestaatsvertrags aus 2004 und in gleicher Weise auch der derzeitige GlüStV sieht – wenn auch noch sehr grob – in § 13 Abs. 2 GlüStV einen solchen Katalog von Bewertungskriterien vor. Als Glücksspiele mit geringerem Gefährdungspotential werden hier definiert:

- Lotterien
- eines gemeinnützigen Veranstalters
- maximal 2 Ziehungen pro Woche
- kein Aufbau eines Jackpot
- Höchstgewinn max. 1 Mio. Euro
- keine interaktive Teilnahme mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe

Für Glücksspiele mit allenfalls geringem Gefährdungspotential reichen grundsätzlich die werblichen Beschränkungen des UWG, ergänzt um die Verpflichtung zum Jugendschutz, zur sachlichen Werbung und zur Angabe von Gewinnwahrscheinlichkeit und Verlustrisiko sowie die Verpflichtung auf die Ziele des GlüStV aus, um die Ziele des GlüStV zu erreichen.

Weitergehende Vorgaben zum Inhalt der Werbung sowie zu den Werbe- und Vertriebskanälen, sind für diese Glücksspiele nicht erforderlich.

Für die Soziallotterien wird gefordert, dass das Internet-Vertriebsverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV, Internet-Werbeverbot des § 5 Abs. 4 GlüStV und die Inhaltliche Werbebeschränkungen des § 5 Abs. 1 GlüStV aufgehoben werden. Auch sollte die Erlaubnis der Fernsehwerbung für Fernsehlotterien und die GlücksSpirale nach § 12 Abs. 2 GlüStV zur Regel gemacht werden.

und/oder

d) nach in- oder ausländischer Werbung?

Die Werbung ausländischer – in Deutschland nicht zugelassener – Anbieter muss konsequenterweise verboten bleiben.

15. Welche Sanktionen sind bei Verstößen wirksam und angemessen?

a) Je Verstoß die gleiche Sanktion?

b) Gestuftes Verfahren nach Art und Häufigkeit?

Der jetzige GlüStV in Verbindung mit den Ausführungsgesetzen der Länder sowie das StGB sehen einen umfangreichen abgestuften Sanktionskatalog vor.

c) An Hand welcher Kriterien wird der Verstoß festgestellt?

(1) abstrakt generell?

(2) konkret an Beispielfällen (Werberichtlinien)?

In der deutschen Rechtsordnung haben sich abstrakt generelle gesetzliche Regelungen bewährt, die durchaus auch mit Fallbeispielen ergänzt und konkretisiert werden können. Diese Aufgabe sollte jedoch vorrangig vom Gesetzgeber erfüllt werden, nicht von den Verwaltungsbehörden.

16. Bedürfen unterschiedliche Werbeträger (Internet/ Fernsehen/ Print …) unterschiedlicher Regelungen?

Bei einem Verbot einzelner Werbemedien sollten die Beschränkungen nach dem jeweiligen Gefährdungspotential des konkret beworbenen Glücksspiels abgestuft definiert werden. Für Glücksspiele von denen kein Gefährdungspotential ausgeht, lässt sich sachlich nicht begründen, weshalb die Werbung über Internet verboten oder über Fernsehen nur unter zusätzlichen Auflagen erlaubt wird. Das Verbot oder die Beschränkung fördert weder die Suchtprävention noch die Kriminalitätsprävention, weil von ihnen keine Gefährdung ausgeht.

17. Inwieweit führt die Einordnung des Glücksspiels als demeritorisches Gut zur Beschränkung der Werbung, bspw. zur Beschränkung der Werbung auf die Information über die Existenz und den Inhalt legalen Glücksspiels, ggf. zur Unzulässigkeit von Werbung überhaupt?

Lose der Soziallotterien stellen u. E. keine demeritorischen Güter dar.

Beim Kauf eines Loses der Soziallotterien dominieren beim Käufer altruistische Motive. Auch beim staatlichen Lotto 6 aus 49 erfolgt die Teilnahme aus Freude am kleinen Spiel. Beide Lotterievarianten unterstützen mit Ihren Einnahmen maßgeblich wohlfahrtspflegerische Zwecke und öffentliche Aufgaben. Sie ermöglichen es breiten Teilen der Gesellschaft, sich für einen guten Zweck zu engagieren, verbunden mit einem spielerischen Aspekt.

Um den Spieltrieb in geordnete Bahnen zu lenken, bedarf es gering bis gar nicht gefährlicher, legaler Glücksspielangebote. Sie befördern die Sucht- und Kriminalitätsprävention. Eine Beteiligung an den zuvor genannten Lotterien hat ganz überwiegend positive Aspekte und kann nicht als demeritorisch eingestuft werden. Deshalb sollten für die Glücksspiele die werblichen Restriktionen verringert werden.

Für Glücksspiele mit höherem Suchtpotential halten wir jedoch eine Verschärfung für anstrebenswert. Deshalb sprechen wir uns bei Glücksspielen mit besonders hohem Gefährdungspotential – wie auch für Tabakwaren – für ein Werbeverbot aus.

Zu Internetglücksspiel, grenzüberschreitende Angebote – Prinzip der gegenseitigen Anerkennung

Bei den Lotterien dominiert die Zulassung von Internetangeboten der staatlichen Monopolisten bzw. der wenigen Konzessionäre (Frankreich, Italien, Schweden, Malta, Österreich, Spanien, Großbritannien, Australien und Norwegen). Differenzierter stellt sich das Bild bei den Online-Casinos dar: diese sind in Norwegen, der Schweiz, Australien und den USA vollständig verboten. In Schweden (Online-Poker-Site von Svenska Spel) und Österreich (Casinos Austria) ist jeweils nur der Monopolist zugelassen.

In Großbritannien und Teilen Spaniens (z. B. Region Madrid) stehen Online-Lizenzen grundsätzlich allen Anbietern offen. Im Bereich der Sport- und Pferdewetten sind alle vier dankbaren Grundansätze der Regulierung anzutreffen: das Totalverbot (USA), die Zulassung nur der Monopolisten (Frankreich, das allerdings für dieses Jahr die Marktöffnung plant, Schweden, Australien, Norwegen und die Schweiz), Konzessionsvergabe (Malta, Spanien, vom Ansatz her auch Großbritannien, das allerdings tatsächlich dem Wettbewerbsmodell näher stehen dürfte) sowie freier Wettbewerb (Italien; einfache, nicht unter das Bundesmonopol fallende Sportwetten in Österreich; oddset-Wetten in Australien).

Keines der untersuchten Länder lässt die Betätigung im Ausland ansässiger Anbieter im Inland bedingungslos zu. Die weitestgehende Regelung betreffend die Zulassung ausländischer Anbieter hat Malta getroffen: Anbieter, die über eine Genehmigung in einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraums (EU sowie Norwegen, Island und Lichtenstein) verfügen, dürfen ihre Online-Spiele auch auf Malta anbieten. Im Übrigen ist der Zugang zum inländischen Markt im Ausland zugelassenen Anbietern – soweit verwertbare Informationen verfügbar sind – entweder ausdrücklich oder de facto weitgehend verschlossen.

Das Anbieten von Glücksspielen ohne staatliche Zulassung ist auch im Internet durchgängig (strafrechtlich) verboten. Angesichts der Durchsetzungsprobleme im Ausland wurden flankierend – im einzelnen durchaus als effektiv angesehene – Maßnahmen entwickelt, um die

Nutzung illegaler Internet-Angebote im Inland zu verhindern.

Die hohe Suchtgefährdung des Internetglücksspiels wird aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht bestätigt. Im Bereich der speziell auf das Internet-Glücksspiel abzielenden Suchtprävention ist eine breite Palette verschiedenster Schutzmechanismen entwickelt worden.

Die Studie verweist auf die nachhaltigen und dauerhaften Zuwächse des Internet-Glücksspiels. Der Anteil des Online-Geschäfts am Umsatz der legalen Anbieter – soweit hierzu Zahlen vorliegen – verbleibt allerdings meist im einstelligen Prozentbereich.

18. Wie bewerten Sie vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des Glücksspielstaatsvertrages (Prävention und Bekämpfung von Spielsucht, Kanalisierung, Jugend- und Spielerschutz, Eindämmung glücksspieltypischer Kriminalität) die Aussagen der „International vergleichenden Studie des Glücksspielwesens“, dass Internetverbote z. B. in den USA und hinsichtlich Casinospielen in Australien zu einer erheblichen Eindämmung der betroffenen Spielaktivitäten im Internet geführt haben?

Wir verweisen auf die Hinweise des wissenschaftlichen Dienstes des

Deutschen Bundestags. Danach sind auf der Grundlage der Erfahrungen in den USA und Australien Internetverbote auch in Deutschland praktisch kaum realisierbar. Die technischen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sind dafür zu unterschiedlich. Aus Gründen der Sucht- und der Kriminalitätsprävention muss aufgrund der im Internet verfügbaren illegalen Angebote ein legales Glücksspiel-Angebot entgegen gesetzt werden, um den Spieltrieb zu kanalisieren.

19. Halten Sie ausgehend von den genannten Zielsetzungen die Öffnung des Internets für die Veranstaltung und Vermittlung der nachfolgend genannten Glücksspielarten für vertretbar?

a) Lotto/ Lotterien?

Die Öffnung des Internets für Werbung und Vertrieb der Lose von Lotterien mit geringem Gefährdungspotential ist sinnvoll. Sie ist vertretbar und aus rechtlichen sowie suchtpräventiven Gründen geboten, insbesondere auch um die Ziele des GlüStV zu erreichen:

· Der Vertriebsweg über das Internet ist preiswerter und moderner als klassische Vertriebswege. Zudem belasten die höheren Kosten der klassischen Vertriebswege den Zweckertrag, der gemeinnützigen Zwecken zur Verfügung gestellt werden kann.

· Das Gutachten „Sperrverfügung gegen Internet-Provider“ – WD 10-3000-010/2009 - des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags aus 2009 bestätigt, dass sich das breite Angebot illegaler Anbieter im Internet mit erheblichem Aufwand nur einschränken ließe Deshalb sehen wir es als notwendig an, zur Erreichung der Ziele des GlüStV, dem illegalen, häufig besonders Sucht gefährdenden Angebot im Internet ein legales, weniger gefährdendes Angebot entgegen zu stellen, um den notwendigen Kanalisierungseffekt zu erzielen.

b) Sportwetten?

Eine Öffnung des Internets für Live-Wetten ist aufgrund besonders hohen Sucht- und auch Kriminalitätspotentials nicht zielführend.

c) Casinospiele?

Eine Öffnung des Internets für Casinospiele ist aufgrund besonders hohen Sucht- und auch Kriminalitätspotentials nicht zielführend.

20. Falls Sie die Öffnung des Internets für vertretbar halten: Welchen

Anbietern und unter welchen Bedingungen sollte ein Internetangebot gestattet werden?

Es sollte zugelassenen inländischen Anbietern, die Lotterien mit einem geringen Gefährdungspotential anbieten, ein Internetangebot erlaubt werden. Die interaktive Teilnahme mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe, die Online-Ausspielung von Gewinnen und Live-Wetten sollten untersagt sein.

21. Wie bewerten Sie den Befund der Studie, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung – mit Ausnahme Maltas – von den untersuchten Staaten im Bereich des Glücksspiels nicht angewendet wird?

Eine gegenseitige Anerkennung ist derzeit nicht sinnvoll, weil in den einzelnen Mitgliedsstaaten völlig unterschiedliche Regelungen gelten, insbesondere

· sie keine einheitlichen Ziele verfolgen

· einheitliche Restriktionen für die einzelnen Spielsegmente fehlen und

· auch keine einheitlichen steuer- und abgabenrechtlichen

Regelungen getroffen haben.

22. Vorausgesetzt, Internetglücksspiel würde zugelassen: Auf welche Weise kann die Nutzung in Deutschland nicht zugelassener Websites unterbunden werden? Wie beurteilen Sie im Hinblick darauf die Durchführbarkeit und Wirksamkeit?

a) der Blockierung entsprechender Websites?

b) obligatorischer Hinweis an die Besucher entsprechender Websites?

c) von Verboten bzw. Beschränkungen bargeldloser Zahlungen?

d) der Sperrung von (Bank-)Konten illegaler Anbieter?

e) von Teilnahmeverboten?

Die Blockierung von Web-Seiten illegaler Anbieter und die Beschränkung des Zahlungsverkehrs mit ausländischen Anbietern dürften am ehesten zu einer spürbaren Reduzierung des illegalen Angebots führen. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob derartige Maßnahmen rechtlich und politisch durchführbar sind.

Gerade deshalb ist es als begleitende Maßnahme unabdingbar, dem illegalen auch ein legales Glücksspielangebot im Internet entgegen zu setzen, um die gewünschte Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs zu erreichen.

23. Vorausgesetzt, Internetglücksspiel würde zugelassen: Welche Maßnahmen zur wirksamen Prävention und Bekämpfung der Spielsucht schlagen Sie vor? Wie beurteilen Sie im Hinblick darauf die Durchführbarkeit und Wirksamkeit?

a) der Identifizierung (z. B. über die Kontoverbindung oder die Steuernummer), der Authentifizierung bzw. der Lokalisierung der Spieler?

Die Anforderungen an die Verfahren zur Identifizierung und Verifizierung der Volljährigkeit müssen ebenfalls nach dem unterschiedlichen Gefährdungspotential des jeweils angebotenen Glücksspiels abgestuft werden.

b) von Verfahren zur Selbst- oder Fremdsperre?

Für Fernsehlotterien ist der Anschluss an das Sperrsystem aufgrund des fehlenden Gefährdungspotentials nicht erforderlich. Ihre Einsatzbegrenzungen sind bereits im Sozialkonzept vorgesehen.

Sofern das Internet auch für Glücksspiele mit mittlerem Gefährdungspotential geöffnet würde, sollte das bestehende Sperrsystem auch auf diese Spiele angewendet werden.

c) von Verfahren zur Selbst- oder Fremdbegrenzung der Einsätze oder der Spielzeit?

Sinnvoll ist eine Einsatzbegrenzung. Auch der Spieler selbst sollte sich individuell Limits setzen können.

d) spezieller Spielerschutz-Software, die z. B. das individuelle Spielverhalten analysiert und die gezielte Ansprache von Problemspielern ermöglicht?

Die Soziallotterien werden seit Jahrzehnten veranstaltet, ohne dass in den zurückliegenden 50 Jahren ein Fall von Spielsucht bekannt geworden wäre. Daher halten wir hier keine spezielle Spielerschutzsoftware erforderlich.

Sofern das Internet auch für Glücksspiele mit höherem Gefährdungspotential geöffnet würde, sollten entsprechende Analysenverfahren eingesetzt werden.

24. Wie schätzen Sie das Umsatzpotenzial des deutschen Marktes für Online-Glücksspiele ein, insbesondere im Verhältnis zu den traditionellen Vertriebswegen (offline)

a) bei einem vollständigen Internetverbot (Schwarzmarkt)?

b) bei einer Zulassung eines oder weniger staatlicher bzw. staatlich konzessionierter Anbieter?

c) bei einer generellen Internetfreigabe (Wettbewerbsmodell)?

Bitte gehen Sie dabei jeweils auch darauf ein, inwieweit nach Ihrer Erwartung traditionelle Vertriebswege durch das Internet substituiert

werden.

Immer größere Teile der Bevölkerung nutzen das Internet. Damit steigt auch der Anteil in der Bevölkerung, der im Internet spielt. Sofern im Internet ausschließlich illegale Angebote zur Verfügung stehen, werden auch nur diese genutzt. Dem gegenüber sinkt tendenziell der Teil der Bevölkerung, der die traditionellen Vertriebswege nutzt. Kurzfristig wird u. E. bei einer Öffnung des Internets auch kein nennenswerter Substituierungs-Effekt zu Lasten der traditionellen Vertriebswege eintreten.

Mittelfristig ist bei einer eingeschränkten Freigabe des Internets als Vertriebsweg zu erwarten, dass die Umsätze der legalen Anbieter steigen und die illegaler Anbieter sinken werden.

Das Umsatzpotential für Glückspiele im Internet ist hoch und wird weiter zunehmen. Denn für alle Waren und Dienstleistungen gewinnt diese neue Form des Versandhandels zunehmend an Bedeutung. Hingegen sinkt der Anteil des terrestrischen Vertriebs kontinuierlich.

Das Schweizer Gutachten stellt fest, dass die Glücksspielumsätze im Internet in den letzten 9 Jahren um den Faktor 10 – 15 gestiegen sind

Zur Abgabenerhebung und Generierung von Mitteln für gemeinnützige Zwecke

Die International vergleichende Studie des Glücksspielwesens zeigt, dass in der überwiegenden Zahl der untersuchten Länder unterschiedliche Besteuerungsmodelle für die jeweiligen Glücksspielsektoren zur Anwendung kommen. In mehreren Ländern jedoch herrscht entweder ein „Gebührensystem“ oder ein „echtes Besteuerungssystem“ vor. In den Ländern, in denen Spielautomaten außerhalb von Spielbanken zugelassen sind, herrscht überwiegend das Modell der Gebührenerhebung vor.

In den Meisten untersuchten Ländern besteht eine große Varianz der Steuersätze. Insbesondere im Bereich des Internetglücksspiels findet sich in den Ländern, die ein Online-Glücksspiel zugelassen haben, eine z. T. erhebliche Abweichung der Steuersätze im Vergleich zum sonstigen Glücksspiel.

Die Studie weist zugleich auf, welch große Bedeutung die Inanspruchnahme der Glücksspielanbieter im Inland insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke in den untersuchten Ländern hat. Das Spendenaufkommen, das z. T. unmittelbar von Glücksspielanbietern geleistet wird, z. T. mittelbar aus den Steuerabgaben

gemeinnützigen Zwecken zufließt, ist beträchtlich.

25. Wie wäre – unabhängig vom Sitz des Glücksspielanbieters – die Zuführung von Steuerabgaben und Gewinnabführungen von in Deutschland veranstalteten und vermittelten Glücksspielen zur Förderung öffentlicher sowie gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke, sei es über die Haushalte der Länder oder sei es über unmittelbare Zuwendungen, sicherzustellen?

Zugelassen werden sollten ausschließlich in Deutschland ansässige Anbieter.

Alle Glücksspielanbieter - sowohl staatliche als auch gewerbliche - sollten einen angemessenen Anteil ihrer Erträge für öffentliche oder gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stellen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Diese Forderung stellt auch das Schweizer Gutachten auf. Die Soziallotterien, insbesondere der Aktion Mensch, des Deutschen Hilfswerks und der Glücksspirale, aber auch die Lottogesellschaften in einzelnen Bundesländern führen neben der Lotteriesteuer (16,67 %) ihren Zweckertrag ganz oder teilweise für wohlfahrtspflegerische Zwecke von

mindestens 30 % des Gesamtumsatzes ab. Sofern andere Anbieter nicht entsprechend verpflichtet werden, könnten sie höhere Gewinnquoten als gemeinnützige Anbieter ausloben. Dies hätte mehrere Nachteile:

· Durch die höheren Gewinnquoten stiegen der Spielanreiz und das Suchtpotential.

· Gemeinnützige Veranstalter würden im Wettbewerb benachteiligt (Wettbewerbsverzerrung).

· Die Lasten des Glücksspiels blieben sozialisiert und die Gewinne der gewerblichen Anbieter blieben privatisiert.

· Die Förderung gemeinnütziger Zwecke würde nicht umfänglich, d.h. unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten, genutzt.

26. Welche Steuer- bzw. Abgabensätze bei welcher Bemessungsgrundlage würden Sie für angemessen halten?

· Bemessungsgrundlage für alle Steuern und Abgaben muss stets der Gesamtumsatz, also die Summe der Lotterieeinnahmen, sein.

Würde nur der nach Ausschüttung der Gewinne verbleibende

Rohertrag zugrunde gelegt, würden Anbieter mit hohen Gewinnausschüttungsquoten bevorteilt, die typischerweise auch den Spielanreiz und die Suchtgefahr stärken.

· Alle Anbieter - staatliche, gewerbliche und gemeinnützige - müssen mindestens den gleichen Prozentsatz ihrer Einnahmen für öffentliche oder gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stellen.

27. Wie beurteilen Sie die Korrelation zwischen der Höhe der Steuer- bzw. Abgabensätze und dem Maß der Suchtgefährdung?

Mit der Höhe der Ausschüttungsquote steigt die Attraktivität des Glücksspiels. Insofern kann durch steigende Steuern und Abgaben (Zweckertrag) die Ausschüttungsquote und damit das Suchtpotential gesenkt werden.

Zum Gewerblichen Spiel (Spielautomaten, Spielhallen)

Geldspielautomaten sind im internationalen Vergleich überwiegend im Wettbewerbsmodell, in Schweden und Norwegen in einem staatlichen

Monopol geregelt. Einige Länder lassen die Aufstellung nur in Spielbanken (Frankreich, Norwegen, Schweiz, USA) zu. Geldspielautomaten werden von den Suchtexperten wegen ihrer hohen Gewinnausschüttungsquote (oft über 80%) und ihrer leichten Zugänglichkeit zu den risikoreichsten Spielformen für Problemspieler eingestuft.

28. Wie bewerten Sie das Suchtpotential von Geldspielautomaten im Vergleich zu den im GlüStV geregelten Arten des Glücksspiels?

Alle vorliegenden Studien belegen, dass das Suchtpotenzial bei Geldspielautomaten am Höchsten ist. Eine Abhängigkeit wird bei den meisten pathologischen Spielern aufgrund ihres Spiels am Geldspielautomaten in einer Spielhalle oder einer Gaststätte diagnostiziert. Im Rahmen des Bundesmodellprojektes „Frühe Intervention beim Pathologischen Glücksspielen“ konnte dies z. B. bei rund 85% aller Spieler bestätigt werden. Deutlich erweiterte Öffnungszeiten oder 24 Stunden geöffnete anonyme Spielhallen tragen dazu bei, dass Spieler ihr Gefühl für Zeit verlieren. Dies führt dazu, dass sie im Durchschnitt fast jeden zweiten Tag - über fünf Stunden – in den Spielhallen verweilen. Dabei entstehen Tagesverluste von durchschnittlich 940 €. Die eindeutigen Ergebnisse des Modellprojektes und die niedrigen Zugangsschwellen - d.h. keine Eingangskontrollen - unterstreichen das hohe Suchtpotenzial dem die Spieler ausgesetzt sind.

29. Sehen Sie eine Notwendigkeit, dass gewerbliche Spiel aus dem Wirtschaftsrecht in das Ordnungsrecht der Länder zu überführen und dabei die für den Spieler- und Jugendschutz geltenden Anforderungen des GlüStV auf den Bereich der Geldspielgeräte auszudehnen?

Ja.

30. Welche Möglichkeiten sehen Sie, dass Angebot von Geldspielautomaten außerhalb von Spielbanken zu begrenzen?

Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit sollten nur noch in Spielbanken zulässig sein. Soweit sie an öffentlich zugänglichen Orten (z. B. Gaststätten) platziert sind, muss die Alterprüfung gewährleistet sein, wie dies z. B. auch bei Zigarettenautomaten der Fall ist.

31. Sehen Sie steuer-/abgabenrechtliche Regulierungsmöglichkeiten zur Begrenzung des Angebotes von Geldspielautomaten?

-/-

32. Empfiehlt es sich, vor dem Hintergrund der im Rahmen der Schweizer Studie gesammelten Erfahrungen

a) Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit nur in Spielbanken zu erlauben?

Ja

b) die Aufsteller von Geldspielgeräten in das übergreifende Sperrsystem (§ 8 GlüStV) einzubeziehen?

Ja

c) die Möglichkeit der Selbstsperre einzuführen?

Ja

d) Speicherkarten zur Nutzung von Geldspielgeräten einzusetzen, die individuelle Daten wie Einsatz- und Verlustbegrenzungen, Sperrverfügungen sowie Daten zum Spielablauf erfassen?

Ja

e) Geldspielgeräte elektronisch miteinander zu vernetzen und ihren Betrieb online zu kontrollieren?

Ja

f) mit Hilfe der Maßnahmen zu d) und e) das gleichzeitige Spielen an mehreren Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit zu unterbinden?

Ja

g) die Auszahlung von Gewinnen in Bargeld auszuschließen?

Nein

h) die Mindestdauer der Spiele zu erhöhen?

Ja

i) zwischen der Dauer des Spiels und der Dauer der Gewinnauszahlung zu unterscheiden?

-/-

j) Einsatz, Verlust und Gewinn der einzelnen Spiele zu begrenzen?

Ja

k) in Spielhallen ein Rauchverbot zu erlassen?

Ja, aufgrund der hohen Komorbidität von Glücksspiel- und Nikotinsucht.

l) die Spielfläche von Automatensälen zu begrenzen?

Ja

m) sonstige Maßnahmen des Spielerschutzes vorzusehen?

-/-

2. Aus der bisherigen Evaluation des GlüStV abgeleitete Fragestellungen zur Akzeptanz und Praktikabilität einzelner Vorschriften des Staatsvertrags

Gegenstand der Evaluation (Gesetzesfolgenabschätzung) des Staatsvertrags sind u. a. die §§ 4 - 9 Abs. 5, §§ 10 – 12, §§ 19 – 22 und § 25 Abs. 6.

Die Evaluation des GlüStV soll u. a. die Frage beantworten, in welchem Umfang die Vorschriften, die Gegenstand der Gesetzesfolgenabschätzung sind, von den Adressaten der jeweiligen Regelung als verbindlich und vollziehbar angenommen werden (Akzeptanz). Eine Rechtsnorm wird akzeptiert, wenn die Adressaten der jeweiligen Rechtsnorm ihre Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit einsehen.

Darüber hinaus soll die Frage beantwortet werden, ob die Vorschriften praktikabel sind (Praktikabilität). Eine Rechtsnorm ist praktikabel, wenn sie vollzogen und befolgt werden kann. Die Untersuchung der Praktikabilität soll vor allem ermöglichen, Potenzial für eine Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens auszumachen.

Vor diesem Hintergrund werden Sie gebeten, die

a) Akzeptanz und

b) Praktikabilität

der folgenden Vorschriften zu bewerten und diese Bewertung zu begründen.

33. § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV: Wie bewerten Sie die allgemeine Erlaubnispflicht für die Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele?

Die allgemeine Erlaubnispflicht ist sinnvoll, da nur so sichergestellt ist, dass die gesetzlichen Anforderungen an Veranstalter und Glücksspielprodukt eingehalten werden.

34. § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV: Wie bewerten Sie das Verbot unerlaubten Glücksspiels?

Das Verbot des unerlaubten Glücksspiels ist sinnvoll, notwendig und konsequent

35. § 4 Abs. 2 Satz 1 GlüStV: Wie bewerten Sie die Bindung der Erlaubnis an die Ziele des § 1 GlüStV?

Die Bindung ist allein aus rechtlicher Sicht zwingend erforderlich und zudem sinnvoll.

36. § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV: Wie bewerten Sie das Verbot der Erlaubnis der Vermittlung unerlaubten Glücksspiels?

Das Verbot der Erlaubnis der Vermittlung unerlaubten Glücksspiels ist sinnvoll, unbedingt notwendig und konsequent

37. § 4 Abs. 2 Satz 3 GlüStV: Wie bewerten Sie den Ausschluss des Rechtsanspruchs auf Erteilung einer Erlaubnis?

Dies ist die Folge bei konsequenter Verfolgung des Monopolgedankens.

38. § 4 Abs. 3 GlüStV: Wie bewerten Sie die in dieser Vorschrift enthaltenen Regelungen zum Jugendschutz?

Die Regelung ist sinnvoll. Die konkrete Ausgestaltung muss unter Berücksichtigung des Gefährdungspotentials des jeweiligen Glücksspiels abgestuft erfolgen.

39. § 4 Abs. 4 GlüStV: Wie bewerten Sie das Verbot des Internet-Glücksspiels?

Das Verbot des Internet-Glücksspiels sollte beibehalten werden für Spiele mit hohem und sehr hohem Gefährdungspotential sowie für alle Glücksspiele, die ausschließlich virtuell veranstaltet werden (z. B. virtuelle Geldspielgeräte, Casinospiele und Live-Sportwetten).

Ein vollständiges Verbot des Internet-Glücksspiels ist jedoch nicht sinnvoll, da es ein legales Angebot braucht. Dies gilt insbesondere für Lotterien von denen nur ein sehr geringes Gefährdungspotential ausgeht.

Für die Fernsehlotterien vertreten wir nachfolgende Auffassungen:

· Die Fernsehlotterien wollen keine Glücksspiele im Netz veranstalten

sondern – wie bisher - über diesen Kommunikationskanal lediglich Bestellungen für ihre Lose und entsprechende Einzugsermächtigungen entgegen nehmen. Selbst das ist zurzeit verboten. Damit wird ihre Zukunftsfähigkeit untergraben, da sie auf das sich ändernde Nutzungsverhalten der Bevölkerung nicht reagieren können.

· Die besonderen Risiken des Internets bestehen in seiner Interaktivität, der Möglichkeit des schnellen Spieleinsatzes verbunden mit hohen Ziehungsfrequenzen und geringen Kontrollmöglichkeiten bei virtuellen Ausspielungen. Alle diese Internet-Risiken kommen bei der „Bestellannahme“ für Lose der Fernsehlotterien überhaupt nicht zum Tragen.

· Der Fernsehlotterien verfügen nicht über ein Filialnetz, wie dies z. B: bei Lotto der Fall ist. Ca. 15% der Fernsehlotterie-Lose wurden bereits in 2008 über das Internet bestellt. Die Bedeutung dieses Werbe- und Bestellwegs wächst kontinuierlich. Gleichzeitig sinkt die Bedeutung der ursprünglichen Vertriebswege für die Fernsehlotterien. Bliebe der Werbe- und Vertriebsweg des Internets auch für die Fernsehlotterien verboten, würden Ihre Umsätze fortlaufend sinken und damit auch der Zweckertrag, den sie für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stellen.

40. § 5 Abs. 3 GlüStV: Wie bewerten Sie den Ausschluss von Werbung für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen, im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen?

Auch hier sollte eine stärker nach dem Suchtpotential differenzierende, abgestufte Regulierung erfolgen.

Internet:

Für die legalen, gering gefährlichen veranstalteten Glücksspiele muss auch die Werbung im Internet ermöglicht werden. Dies ist sinnvoll, um den Spieltrieb zu kanalisieren, weg vom gefährlichen, illegalen Spiel hin zum legalen, weniger gefährlichen Spiel.

Fernsehen:

Die Fernsehwerbung sollte den traditionellen Fernsehlotterien grundsätzlich erlaubt werden.

Telefon:

Das Verbot zur Werbung per Telefon sollte bestehen bleiben, da es den Schutz vor betrügerischen Machenschaften erheblich verbessert.

41. § 5 Abs. 4 GlüStV: Wie bewerten Sie das Verbot der Werbung für unerlaubtes Glücksspiel?

Dies Verbot ist sinnvoll, konsequent und dringend erforderlich.

42. § 6 GlüStV: Wie bewerten Sie die Verpflichtung

a) die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten?

b) Sozialkonzepte zu entwickeln?

c) das Personal zu schulen?

Die Verpflichtung ist konsequent und dringend erforderlich.

43. § 7 Abs. 1 GlüStV: Wie bewerten Sie das in dieser Vorschrift enthaltene Gebot zur Aufklärung der Spieler?

Das Gebot der Aufklärung ist konsequent und dringend erforderlich.

44. § 7 Abs. 2 GlüStV: Wie bewerten Sie das in dieser Vorschrift enthaltene Gebot zur Aufklärung der Spieler?

Dies Gebot ist sinnvoll und dringend erforderlich.

45. § 8 GlüStV: Wie bewerten Sie

a) die Einführung eines übergreifenden Sperrsystems (Abs. 1)?

b) die Möglichkeit der Selbst- und Fremdsperre (Abs. 2)?

c) die Dauer der Sperre (Abs. 3)?

d) das Verfahren zur Aufhebung der Sperre (Abs. 5)?

e) die Vorschrift im Übrigen?

Für Soziallotterien ist der Anschluss an das Sperrsystem aufgrund des fehlenden Gefährdungspotentials nicht erforderlich. Ihre Einsatzbegrenzungen sind bereits im Sozialkonzept vorgesehen.

46. § 9 Abs. 1 GlüStV: Wie bewerten Sie die in den Sätzen 2 bis 4

geregelten Befugnisse der zuständigen Behörden?

Die Fernsehlotterien unterliegen als bundesweite Veranstalter gleichzeitig der Aufsicht von 16 Aufsichtsbehörden. Das ist ineffizient. Die Aufsicht durch eine Behörde reicht aus.

Die in § 9 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 geregelten Befugnisse als solche sind sinnvoll.

47. § 9 Abs. 2 GlüStV: Wie bewerten Sie den Wegfall des Suspensiveffekts?

/

48. § 9 Abs. 3 GlüStV: Wie bewerten Sie die Regelung zur Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden?

Es sollte eine einheitliche, unabhängige Stelle für die Genehmigung von und Aufsicht über bundesweite Glücksspiele eingerichtet werden, aus

folgenden Gründen:

· In allen Bundesländern gelten aufgrund des GlüStV einheitliche Ziele und Regulierungskriterien, auch die Besteuerung erfolgt nach einheitlichen Regeln (anders, als auf europäischer Ebene).

· Es ist ineffizient, den gleichen Sachverhalt durch 16 Behörden gleichzeitig zu bearbeiten.

· Für die Fernsehlotterien selbst, aber auch für die am Sitz der Fernsehlotterie zunächst zuständige Aufsichtsbehörde, die die Abstimmung mit den übrigen Ländern koordiniert, ist der Abstimmungsaufwand enorm.

· Widersprüchliche Entscheidungen werden vermieden.

· Das Genehmigungsverfahren, vor allem aber auch aufsichtsrechtliche Maßnahmen werden wesentlich beschleunigt.

· Bevor- oder Benachteiligungen einzelner Anbieter wird vermieden.

Alternativ wäre denkbar, die räumliche Beschränkung nach § 9 Abs. 4 GlüStV aufzuheben (siehe Antwort Nr. 49)

49. § 9 Abs. 4 GlüStV: Wie bewerten Sie

a) die räumliche Beschränkung der Erlaubnis (Satz 1)?

Sofern für länderübergreifende Glücksspiele nicht eine zentrale Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde gegründet wird, sollten sich die Bundesländer hinsichtlich ihrer Vorgehensweise abstimmen, aus folgenden Gründen:

· In allen Bundesländern gelten aufgrund des GlüStV einheitliche Ziele und Regulierungskriterien, auch die Besteuerung erfolgt nach einheitlichen Regeln (anders, als auf europäischer Ebene).

· Es ist ineffizient, den gleichen Sachverhalt durch 16 Behörden gleichzeitig zu bearbeiten.

· Widersprüchliche Entscheidungen werden vermieden.

· Das Genehmigungsverfahren, vor allem aber auch aufsichtsrechtliche Maßnahmen werden wesentlich beschleunigt.

b) die Vorschrift im Übrigen?

Soweit der rechtliche Rahmen nur zeitlich befristet gilt, wie dies beim derzeitigen GlüStV der Fall ist, sollte die Genehmigung in gleicher Dauer zeitlich befristet werden. Ansonsten sollte die Genehmigung jeweils für

einen längeren Zeitraum von ca. 5 Jahren erteilt werden. Dies reduziert den administrativen Aufwand sowohl für die Aufsicht als auch für Anbieter und schafft für den Anbieter die erforderliche Verlässlichkeit und Planungssicherheit.

50. § 9 Abs. 5 GlüStV: Wie bewerten Sie das in dieser Vorschrift geregelte Verfahren zur Einführung neuer Glücksspielangebote?

Die Kriterien, nach denen der Fachbeirat besetzt wird und anhand derer er seine Bewertungen vornimmt, müssen transparent gemacht werden. Bevor der Fachbeirat eine Entscheidung trifft, sollte den betroffenen Anbietern von Glücksspielen die Möglichkeit zum (rechtlichen und) fachlichen Gehör eingeräumt werden. Im Übrigen ist die Regelung des § 9 Abs. 5 GlüStV für Glücksspiele mit mittlerem oder höherem Gefährdungspotential sinnvoll.

51. § 10 Abs. 3 GlüStV: Wie bewerten Sie die gesetzliche Verpflichtung, die Zahl der Annahmestellen zu begrenzen?

/

52. § 12 Abs. 1 GlüStV: Wie bewerten Sie die Regelung für Gewinnsparlotterien?

Die Sonderregelung zugunsten der Gewinnsparlotterien kann beibehalten werden, weil vom Gewinnsparen keine Gefährdung ausgeht.

53. § 12 Abs. 2 GlüStV: Wie bewerten Sie die Möglichkeit, für bestimmte Veranstaltungen eine Befreiung vom Verbot der Fernsehwerbung zuzulassen?

Diese Regelung ist sinnvoll und sollte beibehalten werden.

54. § 19 Nr. 1 GlüStV: Wie bewerten Sie die Pflichten gewerblicher Spielvermittler nach dieser Vorschrift?

-/-

55. § 19 Nr. 2 GlüStV: Wie bewerten Sie die Pflicht gewerblicher Spielvermittler, dem Veranstalter die Vermittlung offenzulegen?

Sofern die gewerbliche Vermittlung zulässig ist, muss aus Transparenzgründen die Vermittlung dem Veranstalter gegenüber auch offen gelegt werden.

56. § 19 Nr. 3 Satz 1 GlüStV: Wie bewerten Sie die Pflicht gewerblicher Spielvermittler zur Beauftragung eines Treuhänders?

-/-

57. § 19 Nr. 3 Satz 2 GlüStV: Wie bewerten Sie die Pflicht gewerblicher Spielvermittler, den Spielteilnehmern Einsicht in die Spielquittungen zu geben?

-/-

58. § 19 Nr. 3 Satz 3 GlüStV: Wie bewerten Sie die Pflicht gewerblicher Spielvermittler, nicht geltend gemachte Gewinnansprüche abzuführen?

-/-

59. § 20 GlüStV: Wie bewerten Sie

a) das Zugangsverbot (Satz 1)?

-/-

b) die Regelung zur Durchsetzung des Verbots (Satz 2)?

-/-

60. § 21 Abs. 1 GlüStV: Wie bewerten Sie

a) die Regelung der erlaubnisfähigen Sportwetten in Satz 1?

-/-

b) die Regelung zur Ausgestaltung der Erlaubnis nach Satz 2?

-/-

61. § 21 Abs. 2 Satz 1 GlüStV: Wie bewerten Sie die Verpflichtung nach Satz 1 (Trennungsgebot)?

-/-

62. § 21 Abs. 2 Satz 2 Alt. 1 GlüStV: Wie bewerten Sie die Verpflichtung nach Satz 2 Alt. 1 (Trennung der Übertragung von Sportveranstaltungen in den Medien von der Veranstaltung bzw. Vermittlung von Sportwetten)?

-/-

63. § 21 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 GlüStV: Wie bewerten Sie die Verpflichtung nach Satz 2 Alt. 2 (Verbot der Trikot- und Bandenwerbung im Fall der

Übertragung in den Medien)?

-/-

64. § 21 Abs. 2 Satz 3 GlüStV: Wie bewerten Sie das Verbot von Wetten während des Laufenden Sportereignisses sowie über Telekommunikationsanlagen?

-/-

65. § 21 Abs. 3 GlüStV: Wie bewerten Sie

a) das Teilnahmeverbot (Satz 1)?

-/-

b) die Regelung zur Durchsetzung des Verbots (Satz 2)?

-/-

66. § 22 Abs. 1 GlüStV: Wie bewerten Sie die Begrenzung der Höhe planmäßiger Jackpots?

-/-

67. § 22 Abs. 2 GlüStV: Wie bewerten Sie

a) das Teilnahmeverbot (Satz 1)?

-/-

b) die Regelung zur Durchsetzung des Verbots (Satz 2)?

-/-

68. § 25 Abs. 6 GlüStV: Wie bewerten Sie

a) die in dieser Vorschrift enthaltene Befristung?

Für Glücksspiele ohne besondere Suchtanreize (Ziffer. 3, GlüStV) sollte die Befristung entfallen.

b) die Anforderungen an die Erteilung einer Erlaubnis?

Kinder- und Jugendschutz:

Es muss - in gleicher Weise wie bei Teilnahme über andere Kommunikationswege – vom Veranstalter sichergestellt werden, dass Minderjährige nicht an dem Glücksspiel teilnehmen können. Die Anforderungen der KJM für geschlossene Benutzergruppen sind in Bezug auf die Fernsehlotterien überzogen. Ausreichend wäre es, die Bestellung des potentiellen Teilnehmers via Internet zunächst entgegen nehmen zu dürfen, wenn vor der Entscheidung über seine Teilnahme am Glücksspiel noch eine sichere Altersverifizierung erfolgt und dadurch sichergestellt ist, dass Jugendliche nicht teilnehmen können (z. B. durch eine

Volljährigkeitsverifizierung durch die SCHUFA).

Die Anforderung nach Ziffer 4. (Geolokalisierung des Teilnehmers) kann entfallen. Denn für die Erreichung der Ziele des GlüStV spielt der räumliche Aufenthalt des Bestellers via Internet keine Rolle. Daher enthält der GlüStV für den Fall der althergebrachten Übermittlung der Teilnahmeerklärung (z. B. per Briefpost) zu Recht kein Verbot, eine Bestellung aus dem Ausland anzunehmen.

Dateien

_Stellungnahme_Gluecksspielstaatsvertrag_3132010.pdf 150 KB

Zum Seitenanfang