

Sie haben sich heute bereits intensiv mit den Fragen der Glücksspielregulierung befasst und ich darf nun das letzte Viertel dieses sicherlich intensiven Tages einläuten und der Frage nachgehen, wohin die Glücksspielregulierung in Deutschland sich bewegt, wohin sie uns führen soll und wohin wir sie lenken sollten. Die Antworten auf diese Fragen sind komplex und hängen z.T. von der Sichtweise ab, das zeigt auch das Programm der heutigen Veranstaltung! Die Grundlage unserer Diskussion bildet der Glücksspielstaatsvertrag 2021, er gewährleistet einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Glücksspielregulierung in den Ländern. Er bietet Gewähr für ein bundesweit weitgehend einheitlich geregeltes legales Glücksspielangebot und beugt so einer Flickenteppichlösung vor. Der neue Glücksspielstaatsvertrag stellt einen Kompromiss dar, der aus den unterschiedlichen Positionen der Länder hervorgegangen ist. Letztlich konnten sich die Länder durchsetzen, die sich für eine Liberalisierung bisher verbotener Glücksspielformen ausgesprochen haben. Damit wurde dieser

bislang größtenteils unkontrollierte Bereich in ein überwachtes Regulierungsregime überführt. Dieser Kompromiss spiegelt sich in den seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages im Juli 2021 in Medien und Fachzeitschriften erfolgten Veröffentlichungen wieder. Die voneinander abweichenden Bewertungen sind angesichts der unterschiedlichen Ziele der Akteure auf dem Glücksspielmarkt nicht verwunderlich, vielmehr waren sie zu erwarten und sind in der Regel nachvollziehbar. Gleichzeitig werfen sie die Frage auf: „quo vadis Glücksspielregulierung“? bevor ich mich dieser Fragestellung zuwende, lassen Sie mich noch eine grundsätzliche Aussage treffen, die mir wichtig ist: Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 ist zwar ein Kompromiss, ist aber kein - wie des Öfteren mehr oder weniger deutlich kritisiert wird - widersprüchliches Konglomerat der verschiedenen Regulierungswünsche der Länder. Das Regulierungsregime, welches der Glücksspielstaatsvertrag 2021 statuiert, erweist sich vielmehr als ein differenzierendes Regelungssystem zur Erreichung der Ziele des Staatsvertrages.

Er hält für die unterschiedlichen Glücksspielformen und Vertriebswege differenzierte Maßnahmen bereit, die entsprechend der spezifischen Gefährlichkeit der jeweiligen Glücksspielformen und Vertriebswege ausgestaltet sind. Zwar beinhaltet er einerseits liberale Ansätze wie die erstmalige Erlaubnisfähigkeit von virtuellen Automaten Spielen, Online Poker und Online Casinospielen. Dem stehen auf der anderen Seite aber restriktive Elemente wie die Beibehaltung des Lotterieveranstaltungsmonopols sowie Vorgaben zur Ausgestaltung des Wettprogramms bei Sportwetten im Live-Bereich gegenüber. Diese Art der Regulierung stellt allerdings nur auf den ersten Blick einen Widerspruch dar. Denn bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass die für bislang verbotene Glücksspielformen bewirkte Marktöffnung, die Kanalisierung, gezielt durch Schutzmaßnahmen und Begrenzungen für erlaubtes Glücksspiel flankiert wird. Diese sind auch zwingend erforderlich, um die Gefährlichkeit dieser Angebote insbesondere für die Spielenden zu reduzieren. Mit jedem neuen Staatsvertrag sollen die zutage getretenen

Schwächen der bisherigen Regelung unter gleichzeitiger Beibehaltung der bewährten Strukturen korrigiert werden. Gleichzeitig soll den aktuellen Entwicklungen Rechnung getragen werden. So auch beim Glücksspielstaatsvertrag 2021, der auf drei Säulen aufbaut. Da wären: die Transformation des Schwarzmarktes in ein legales und kanalisiertes Glücksspielangebot, die effektive Bekämpfung des illegalen Glücksspiels sowie eine engmaschige Aufsicht. Die erste Säule bildet die Überführung des vorhandenen Schwarzmarktes in legale Bahnen. Obwohl das Bundesverwaltungsgericht das im Glücksspielstaatsvertrag 2012 enthaltene Verbot für virtuelle Automatenspiele, Online Poker und Online Casinospiele in zwei Entscheidungen aus dem Jahr 2017 für verfassungsgemäß und europarechtskonform erklärt hat, hat sich in Deutschland faktisch eine erhebliche Anzahl illegaler Anbieter im Internet etabliert. Die kontrollierte Öffnung des Marktes sowie die Ausgestaltung als Erlaubnisverfahren ohne quantitative Begrenzung der Anbieter sollen dieser Entwicklung entgegenwirken und zur Stärkung des Spielerschutzes

beitragen. Mit dem Ziel der Kanalisierung soll zum einen die Nachfrage spielaffiner Personen in Richtung der legalen Angebote gelenkt werden und zum anderen innerhalb der erlaubten Angebote eine Lenkung in Richtung der insbesondere aus suchtpräventiven Gesichtspunkten weniger gefahrträchtigen Spielformen erfolgen. Vor allem in seiner erstgenannten Ausprägung kommt der Kanalisierung der Nachfrage auch eine unterstützende Funktion für die weiteren Ziele des Staatsvertrages zu. Vorgaben zur Suchtprävention und -bekämpfung, zum Spieler- und Jugendschutz, zur Kriminalitätsprävention und zum Schutz der Integrität des Sports können nämlich nur in einem erlaubten und geordneten Markt, nicht jedoch in Schwarzmärkten sichergestellt und überwacht werden. In diesem Lichte ist auch der Beschluss der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien vom 8. September 2020 zu verstehen, welcher den illegalen Anbietern eine „goldene Brücke“ in den Bereich des erlaubten Marktes baute. So hatte man sich darauf verständigt, dass illegale Angebote in der Vergangenheit der für die Erlaubniserteilung

erforderlichen Zuverlässigkeit der Veranstalter nicht grundsätzlich im Wege stehen. Sofern die noch offenen Erlaubnisverfahren bei dem für die Erlaubniserteilung zuständigen Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt überwiegend positiv beschieden werden, zeichnet sich im Bereich der virtuellen Automaten Spiele und des Online Poker eine hohe Kanalisierungsrate von über 90 % ab. Im Bereich der Sportwetten wurden in der Vergangenheit durch die Öffnung des Marktes entsprechend gute Werte bereits erzielt.

Die zweite Säule ist die Bekämpfung und Unterbindung illegaler Angebote. Auch bei einer hohen Transformationsrate von über 90 % zu erlaubten Angeboten wird es insbesondere im Internet weiterhin illegale Angebote geben. Bei einem unveränderten Fortbestehen eines Schwarzmarktes von Online-Glücksspielen der nun erlaubnisfähigen Spielformen und ohne verbesserte Vollzugsinstrumente gegen weiterhin bestehende unerlaubte Glücksspielangebote im Internet ist ein Anstieg der problematischen und pathologischen Glücksspielenden zu erwarten. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 verbessert die

bereits bestehenden Vollzugsmöglichkeiten zur Unterbindung illegaler Glücksspielangebote im Internet, um der Aufsicht ein konsequentes, zügiges und nachhaltiges Vorgehen gegen solche Angebote zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang wurden unter anderem die Rechtsgrundlagen für das payment blocking verbessert und - unter Beachtung strenger Vorgaben - die Möglichkeit von IP-Blocking, geschaffen. Insbesondere das Mittel der Zahlungsunterbindung stellt das effektivste Mittel gegen illegales Glücksspiel im Internet dar. Das ehemals für Zahlungsunterbindungen zentral zuständige Land Niedersachsen hat in den letzten Jahren mit Nachdruck auf eine Durchsetzung des Mitwirkungsverbots durch die Zahlungsdienstleister hingewirkt. Zukünftig wird neben einem konsequenten Einschreiten der Gemeinsamen Glücksspielbehörde auch entscheidend sein, dass alle beteiligten Zahlungsdienstleister das Verbot der Mitwirkung am Zahlungsverkehr für illegales Glücksspiel beachten, ernst nehmen und mit den Aufsichtsbehörden kooperieren. Das IP - Blocking stellt einen weiteren wichtigen Baustein für eine

effektivere Unterbindung illegaler Angebote im Internet dar. Wenn Sie mich fragen, ob eine solche Maßnahme in Zeiten von allgemein verfügbaren VPN-Zugängen sinnhaft erscheint, so kann ich Ihnen mit einem klaren „Ja“ antworten. Aus anderen Staaten, die bereits IP-Blocking anwenden wie bspw. die Schweiz, wissen wir, dass diese Maßnahme Wirkung zeigt. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 gibt uns nicht nur effektivere Werkzeuge zur Unterbindung des illegalen Glücksspiels im Internet an die Hand, sondern verbessert auch die organisatorischen Rahmenbedingungen für ihre Anwendung. So wurde u. a. die Zuständigkeit für den Vollzug bei unerlaubten länderübergreifenden Angeboten im Internet auf eine zentrale Behörde übertragen. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder hat sich mit einer eigenen Abteilung für das Vorgehen gegen illegales Glücksspiel im Internet gut aufgestellt. Mit dieser organisatorischen Weichenstellung wird die Bedeutung und der Wille eines entschiedenen Vorgehens gegen illegale Glücksspielangebote im Internet auch nach außen deutlich sichtbar. Denn eines ist



klar: Das Internet ist kein rechtsfreier Raum. Auch nicht im Bereich des Glücksspielwesens. Die dritte tragende Säule stellt die Aufsicht über die erlaubten Veranstalter dar. Veranstalter legaler Glücksspiele tragen vor, dass sich die Aufsichtsbehörden schwerpunktmäßig um die Unterbindung der illegalen Angebote kümmern sollten. Eine solche Verfahrensweise ist aber weder gesetzlich vorgesehen, noch wäre sie dem Schutz der Spielerinnen und Spieler zuträglich. Das Bestehen und die Wahrnehmung von nicht erlaubten Glücksspielen im Internet, die keinen inhaltlichen Begrenzungen oder Vorgaben zum Spielerschutz unterliegen, haben gezeigt, dass eine Kanalisierung in Richtung erlaubter Spielformen bislang nur eingeschränkt funktioniert. Daher ist es zur besseren Erreichung der Ziele des Staatsvertrages geboten ist, das erlaubte Angebot in seiner inhaltlichen Ausgestaltung maßvoll zu erweitern. So haben beispielsweise die Veranstalter von virtuellen Automaten Spielen, Online Poker und Online Casinospielen seit vielen Jahren das vormalige Verbot des Glücksspielstaatsvertrages 2012 sowie den Erlaubnisvorbehalt

negiert, obwohl das Bundesverwaltungsgericht 2017 in zwei Leitentscheidungen das geltende Verbot als rechtmäßig bestätigt hatte. Darüber hinaus wurden über die Jahre immer wieder Verstöße bei einzelnen erlaubten Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen festgestellt. Es wurden neue Vertriebswege ohne die vorherige notwendige Erlaubnis genutzt. Ohne Bedeutung ist es hierbei, ob gesetzliche und behördliche Vorgaben willentlich oder unwissentlich übertreten wurden. Um einer Entwicklung steigender Spielsuchtprävalenzen durch die vermehrte Wahrnehmung nunmehr erlaubter Angebote entgegenzuwirken, bedarf es - hieran lassen die Befunde keinen Zweifel – jedenfalls Einschränkungen für Anbieter und Spielende, die ein insgesamt weniger gefährliches, erlaubtes Angebot und eine effektive Aufsicht über die erlaubten Anbieter sicherstellen. Es hat sich wiederholt gezeigt, dass eine Glücksspielregulierung nur dann erfolgreich ist, wenn der geltende Rechtsrahmen nicht nur gegenüber illegalen, sondern auch gegenüber erlaubten Anbietern konsequent überwacht und durchgesetzt wird. Denn

andernfalls ist es nicht möglich, allen Zielen des Glücksspielstaatsvertrages, die gleichrangig nebeneinander stehen, gleichermaßen gerecht zu werden. Unter dem Regelungsregime des Glücksspielstaatsvertrags 2012 ist dies, wie dargestellt, leider nur unzureichend geglückt. Wenngleich alle erlaubten Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen beaufsichtigt werden müssen, so sollte meiner Meinung nach zukünftig ein Fokus insbesondere bei den Veranstaltern von Sportwetten, virtuellen Automatenspielen und Online Poker liegen. Zum einen handelt es sich um die Glücksspiele mit dem höchsten Gefährdungspotential. Zum anderen stammt die weitüberwiegende Anzahl der Veranstalter – zumindest hinsichtlich der virtuellen Automatenspiele und Online Poker – aus dem vormals illegalen Markt. Bei Veranstaltern von Sportwetten musste leider festgestellt werden, dass die gesetzlichen oder behördlichen Vorgaben nicht vollständig eingehalten werden oder dies - wie im Hinblick auf den Anschluss an das in Sachsen-Anhalt geführte Zentralsystem LUGAS – nur schleppend erfolgt. Bemerkenswert ist auch, dass

Veranstalter von Sportwetten und virtuellen Automatenspielen die Geltung dieser gesetzlichen Vorgabe trotz - zwischenzeitlicher - aktiver Nutzung von LUGAS weiterhin negieren und unter Berufung auf datenschutzrechtliche Bedenken gerichtlich angreifen. Nach meinem Dafürhalten sind die – für den Spieler- und Jugendschutz getroffenen Regelungen – Notwendig! Und deren Kontrolle ohne Anschluss an LUGAS ist nicht möglich! Darüber hinaus versuchen manche Sportwettanbieter im Bereich der Werbung die Grenzen des rechtlich Zulässigen zu ihren Gunsten zu verschieben. Beispielsweise sind Bestrebungen erkennbar, das Verbot von Werbung mit aktiven Spielerinnen und Spielern oder Funktionärinnen und Funktionären über entsprechende Sponsoringmaßnahmen zu umgehen. Auch die behördlichen Vorgaben in den geltenden Erlaubnissen zu den zulässigen Einsatzlimits werden trotz gerichtlicher Entscheidungen, die die behördlichen Vorgaben bestätigt haben, nicht immer beachtet. Die Verstöße haben die zuständigen Aufsichts- und Erlaubnisbehörden bei der Bewertung der Zuverlässigkeit des

Anbieters zu berücksichtigen. Gerade bei den Vorgaben zur Limitdatei als Teil des Zentralsystems LUGAS handelt es sich um einen wesentlichen Eckpfeiler der neuen Regulierung von Glücksspielen im Internet, um erstmalig anbieterübergreifend einen Schutz der Spielerinnen und Spieler vor wirtschaftlicher Überschuldung zu implementieren. Dies alles zeigt, wie wichtig eine konsequente Aufsicht auch über die legalen Anbieter ist. Glücksspiele haben eine lange Tradition und werden von Teilen der Bevölkerung stark nachgefragt. Dem ist durch ein ebenso attraktives wie ausreichendes Angebot legaler Glücksspiele Rechnung zu tragen. Die Transformation des legalen Glücksspielangebots in Deutschland ist auf einem guten Weg. Trotz dieses positiven Befundes darf nicht vergessen werden, dass bestimmte Glücksspielformen ein erhebliches Suchtpotential bergen. Im Rahmen der Aufsicht über die legalen Anbieter von Glücksspielen ist daher der Jugend- und Spielerschutz besonders wichtig, der neben den anderen Zielen des Glücksspielstaatsvertrages gleichrangig ist. In diesem Zusammenhang ist es für den Erfolg des

Glücksspielstaatsvertrages 2021 von zentraler Bedeutung, dass die gesetzlichen Vorgaben von den erlaubten Veranstaltern und Vermittlern anerkannt, beachtet und gelebte Realität werden. Illegales Glücksspiel erfolgt unreguliert. Das Spiel dort erfolgt ungeschützt vor den Gefahren des Glücksspiels oder vor Manipulationen und gefährdet - im Fall von Sportwetten –die Integrität des Sports. Das Instrumentarium, um gegen die Anbieter illegaler Glücksspiele vorzugehen, muss daher konsequent genutzt werden. Mit der Zentralisierung von Aufsichtsaufgaben bei der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder sind die organisatorischen Weichen hierfür bereits gestellt. Ich bin der festen Überzeugung, dass eine erfolgreiche Glücksspielregulierung aller drei genannten Säulen bedarf, die gleichberechtigt nebeneinander stehen.