

Online-Glücksspiel – weiterer Handlungsbedarf trotz neuen Glücksspielstaatsvertrags

Hintergrundpapier

15.12.2021

Einige Forderungen der Verbraucherkommission Baden-Württemberg aus der Stellungnahme Nr. 50/2019 vom 6.11.2019 wurden inzwischen ganz oder teilweise umgesetzt:

- *Eine länderübergreifende Glücksspielaufsichtsbehörde ist mittlerweile in Sachsen-Anhalt etabliert worden und leider nicht in Baden-Württemberg (wie in der Stellungnahme gefordert) oder einem anderen Bundesland, wie Hessen, welches dazu bestens geeignet gewesen wäre. Dies war der politische Preis für die Aufgabe der Ablehnung von Sachsen-Anhalt zum Medienstaatsvertrag. Zwar soll die „Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder“ in Sachsen-Anhalt mit 110 Stellen ausgestattet werden, doch dies ist immer noch zu wenig. Insbesondere IT-Fachleute werden gebraucht, deren Bezahlung jedoch nicht mit der freien Wirtschaft mithalten kann.*
- *Das Angebot von Online-Glücksspielen wurde bundeseinheitlich (wie in der Stellungnahme gefordert) in dem Glücksspielstaatsvertrag 2021, der Mitte des Jahres in Kraft trat, geregelt.*
- *Eine bundesweite Sperrdatei für das Automatenspiel (wie in der Stellungnahme gefordert) soll etabliert werden. Diese Sperrdatei soll spielformenübergreifend für alle Spiele mit einem hohen Suchtgefährdungspotential gelten, nicht jedoch für die staatlichen Lotterien und für die Soziallotterien.*
- *Ressourcen für die Aufklärung und Sensibilisierung der Verbraucher (wie in der Stellungnahme gefordert) werden leider nicht zur Verfügung gestellt.*

Es ergibt sich weiterhin ein direkter Handlungsbedarf für das Land Baden-Württemberg:

- **Schaffung einer einheitlichen Aufsicht über das stationäre Spiel**

Derzeit erfolgt die Aufsicht über das stationäre Spiel durch unterschiedliche Behörden. Das Regierungspräsidium Karlsruhe ist für die Erlaubniserteilung und Aufsicht über Sportwettvermittlungsstellen zuständig. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus als oberste Gewerbebehörde sieht sich für die Aufsicht über den Vollzug der Vorschriften der Gewerbeordnung und der Spielverordnung des Bundes zuständig. Die Aufsicht vor Ort erfolgt durch die zuständigen kommunalen Behörden. Das Wirtschaftsministerium sieht sich auch für die Aufsicht über den Vollzug der spielhallenbezogenen

Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags und des auf ihm fußenden Landesglücksspielgesetzes verantwortlich. Der Vollzug vor Ort liegt in der Verantwortung der Gewerbeaufsicht. Es wäre anzuraten, die Erlaubniserteilung und Aufsicht über Sportwettgeschäfte und Spielhallen in eine Hand zu legen. Das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg sieht sich in der Verantwortung für das Glücksspielrecht und vertritt Baden-Württemberg im Glücksspielkollegium, einem Koordinierungsgremium der Bundesländer. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration nimmt zusammen mit dem Landesgesundheitsamt an dem bundesweiten Aktionstag gegen Glücksspiele teil. Das Landesgesundheitsamt ist für die kommunalen Suchtbeauftragten zuständig.

Zukünftig sollen nicht mehr die Ministerpräsidenten, sondern die Innenminister für die Weiterentwicklung der Regulierung des Glücksspiels verantwortlich sein. Es würde sich daher anbieten, die Aufgaben der anderen Behörden im Innenministerium zu konzentrieren.

Für die Aufsicht über das stationäre Spiel vor Ort sind die unteren Verwaltungsbehörden – in den Landkreisen das Landratsamt, in Stadtkreisen und großen Kreisstädten die Stadtverwaltung sowie die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit eigener Baurechtszuständigkeit – zuständig. Diese sind mit der Kontrolle und Überwachung des stationären Spiels derzeit überfordert und nicht mit der notwendigen Expertise ausgestattet. Die Aufsicht könnte einheitlich beim Innenministerium angesiedelt werden. Auf jeden Fall sollte, wie bereits auf nationaler Ebene, so auch auf Ebene des Landes Baden-Württemberg eine Konzentration der Glücksspielaufsicht angestrebt werden.

- **Die gesetzlichen Vorgaben für die Verbraucherinformation und -aufklärung sollten bei den Anbietern eingefordert werden**

Der Glücksspielstaatsvertrag zählt die glücksspielrechtlichen Anforderungen zur Verbraucherinformation und -aufklärung auf. Die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, d. h. auch die Spielhallen, haben die Spieler bereits seit 2012 unter anderem über die Auszahlungsquote und die Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten zu informieren. Diese Informationen entsprechen dem Preis bei anderen Dienstleistungen und Gütern. Dieser Verpflichtung zur Preisinformation nach Artikel 7 des Glücksspielstaatsvertrags wird nicht nachgekommen. Für den Spieler ist diese Information weder bei dem Betreiber der Spielhalle noch bei dem Aufsteller oder Hersteller erhältlich. Die Aufsteller selber kennen die Auszahlungsquote jedes einzelnen ihrer Geräte sehr wohl.

Im neuen Landesglücksspielgesetz sollte dargelegt werden, wie die Aufsicht über die Geldspielgeräte erfolgt. Wer ist für die Durchsetzung von Verbraucherinformationspflichten gegenüber den Aufstellern von Geldspielgeräten zuständig? Weiterhin stellt sich die Frage, wer tatsächlich eine Aufsicht über die Sportwettgeschäfte ausüben kann.

Verwunderlich ist auch, dass diese Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrags auch bei den so genannten zertifizierten Spielhallen nicht umgesetzt werden. Sollten Zertifizierungen nicht zumindest den gesetzlichen Standard einfordern? Insbesondere dann, wenn diese die Grundlage für behördliche Entscheidungen darstellen, sollte dies doch der Fall sein.

- **Dauerhafte finanzielle Unterstützung der Glücksspielforschung und der Glücksspielsuchtprävention**

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 (Artikel 11) sieht vor, dass die Länder die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicherstellen.

Eine Stärkung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung könnte zu einer evidenzbasierten, vernünftigen und durchdachten Regulierung beitragen. Nicht nur die Suchtprävention, sondern auch die Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention sind Ziele der Glücksspielregulierung. In der praktischen Umsetzung hatte (in der Mehrzahl der Bundesländer) die Förderung der wissenschaftlichen Glücksspielforschung bisher wenig oder gar keine Bedeutung. Eine grundlegende und dauerhafte Erforschung des Phänomens Glücksspiel kann nur erfolgen, wenn eine feste monetäre Unterstützung, ein festgelegter Teil (denkbar in einer Größenordnung von etwa ein bis fünf Prozent) der durch das Glücksspiel generierten Einnahmen aus Steuern und Abgaben für Glücksspielforschung und -Prävention aufgewendet werden. Diese Mittel sollten zu gleichen Teilen in die Grundfinanzierung bestehender wissenschaftlicher Einrichtungen im Bereich der Glücksspielforschung sowie projektorientiert vergeben werden. Die Entscheidung über die projektorientierte Vergabe von Mitteln sollte durch das Verbrauchermi- nisterium oder das Wissenschaftsministerium des Landes Baden-Württemberg erfolgen. Entsprechende feste monetäre Quoten sind ebenfalls für Prävention und das Suchthilfesystem vorzusehen.

Für die weitere Entwicklung der Regulierung im Bereich Glücksspiel wäre ein evidenzbasierter und lernender Ansatz sinnvoll. Dazu gehört auch die Förderung der Glücksspielforschung.

- **Vereine in die Lage versetzen, Lose für Vereinslotterien auch über das Internet zu verkaufen**

Die geschichtlichen Ursprünge von Lotterien sind eng mit dem Gemeinwohl verbunden, z. B. dem Wiederaufbau von abgebrannten Kirchen. Bereits in dem Lotteriestaatsvertrag von 2004 wird zwischen den staatlichen Lotterien, den Lotterien anderer Veranstalter und den kleinen Lotterien, deren Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird, unterschieden.

Bei kleinen Lotterien nach Artikel 18 GlüStV können die Länder von den Regelungen des Staatsvertrags abweichen. Bei einer kleinen Lotterie darf die Summe der Entgelte

den Betrag von 40 000 Euro nicht übersteigen, der Reinertrag muss ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt werden, der Reinertrag und die Gewinnsumme müssen jeweils mindestens 25 Prozent der Entgelte betragen.

Diese kleinen Lotterien werden auch als Vereinslotterien bezeichnet, da diese traditionell von gemeinnützigen Vereinen auf Vereinsfesten veranstaltet werden. Dort werden dann die Lose verkauft und der Gewinn und der Reinertrag entsprechend den gesetzlichen Vorgaben ausgeschüttet bzw. verwendet. Diese Lotterien können in einem Bundesland allgemein erlaubt werden.

Corona hat mit dazu beigetragen, dass die Digitalisierung voranschreitet. Vereinsfeste sind in Zeiten von Corona nicht angesagt. Nun wäre es doch eigentlich kein Problem, die Lose nicht auf einem Vereinsfest zu verkaufen, sondern per Email zu versenden. Doch in letzterem Fall gelten plötzlich alle die Bedingungen, die auch für die Veranstaltung von Glücksspielen im Internet, d. h. auch für virtuelle Automaten Spiele im Internet, gelten. Leider differenziert die Gesetzgebung hier nicht ausreichend zwischen dem Veranstalten eines Glücksspiels im Internet (z. B. virtuelles Automaten Spiel) und dem Vertrieb über das Internet. Allerdings eröffnet der Glücksspielstaatsvertrag den Ländern die Möglichkeit, die Vorgaben für kleine Lotterien selbst fest zu legen.

Ein Verein darf eine solche kleine Lotterie weitgehend problemlos auf einem Vereinsfest veranstalten und dort Lose verkaufen. Aber wenn die Lose per Email zugeschickt werden sollen, stellt das Regierungspräsidium Karlsruhe Anforderungen an den Verein, die von diesem unmöglich zu erfüllen sind (z. B. Anschluss an die Schufa-Qbit-Abfrage, Schulung des Personals durch Hilfeeinrichtungen, etc.). Selbst eine Durchführung dieser Vereinslotterien durch Dritte lehnt das Regierungspräsidium Karlsruhe ab.

Hier fordert die Verbraucherkommission, dass als gemeinnützig anerkannte Vereine statt auf dem Vereinsfest eine solche kleine Lotterie auch über das Internet „veranstalten“ dürfen.

Es sind zwei Lösungsansätze denkbar. Entweder wird die Durchführung dieser Lotterie so vereinfacht, dass diese auch von Vereinen durchgeführt werden kann, oder es wird explizit erlaubt, dass Lotterien dieser Art auch von Dritten durchgeführt werden.

An die Veranstaltung und Vermittlung von kleinen Lotterien im Internet könnten die folgenden Anforderungen für die allgemeine Erlaubnis gelten:

1. Die Veranstaltung beschränkt sich auf das Gebiet von Baden-Württemberg (zu überprüfen anhand der Adresse).
2. Der Reinertrag wird ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt.
3. Der Reinertrag und die Gewinnsumme betragen jeweils mindestens 25 Prozent der Entgelte.

4. Jugendliche sind von der Spielteilnahme ausgeschlossen (Gewinne dürfen nur nach Vorlage des Personalausweises oder vergleichbarer Dokumente z. B. per Video ausgezahlt werden).

Unter diesen Bedingungen würde der Jugendschutz sichergestellt. Diese Bedingungen für allgemein erlaubte kleine Lotterien im Internet könnten in dem neuen Landesglücksspielgesetz Eingang finden. In anderen Bundesländern, siehe Nordrhein-Westfalen, ist dies bereits der Fall.

Es besteht weiterhin ein Handlungsbedarf auf der Seite des Bundes:

- **Anpassung des Strafrechts (Strafgesetzbuch Artikel 284 ff.) an die Digitalisierung des Glücksspiels.**

Nach § 284 Strafgesetzbuch gilt: Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereitstellt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Nach § 287 Strafgesetzbuch gilt: Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentliche Lotterien oder Ausspielungen beweglicher oder unbeweglicher Sachen veranstaltet, namentlich den Abschluss von Spielverträgen für eine öffentliche Lotterie oder Ausspielung anbietet oder auf den Abschluss solcher Spielverträge gerichtete Angebote annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Wer für solche unerlaubten öffentlichen Lotterien oder Ausspielungen wirbt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

Diese Norm hat in der Praxis bisher keine Bedeutung. Es gab allerdings vereinzelt Strafanzeigen gegen Veranstalter aus dem europäischen Internet-Glücksspielmarkt, die rechtlich von Staatsanwaltschaften und vereinzelt von Gerichten überprüft wurden, es kam jedoch in keinem einzigen Fall zu einer Verurteilung.¹ Die Staatsanwaltschaften gehen, wenn sie dazu aufgefordert werden, nicht gegen illegale Online-Anbieter vor, weil die Rechtslage ungeklärt und die deutsche Regelung möglicherweise europarechtswidrig sei. Die Rechtslage ist jedoch mittlerweile nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.10.2017 (BVerwG 8 C 18.16) wohl als geklärt anzusehen. Das Verbot, Poker- und Casinospiele im Internet zu veranstalten und zu vermitteln, ist nach Auffassung des Gerichts mit Unions- und Verfassungsrecht vereinbar und damit ist es zulässig, den Anbietern von Online-Sportwetten im glücksspielrechtlichen Untersagungsverfahren das Fehlen der erforderlichen Erlaubnis für das Angebot von Poker- und Casinospiele entgegenzuhalten. Dies dürfte auch für Strafverfahren gelten. Trotzdem ist nicht bekannt, dass es bisher in einem einzigen Fall zu einer Verurteilung gekommen ist.

¹ Hambach, W.: Gesucht wird Deutsche Behörde, die EU-lizenziertem Online-Glücksspiel den Internetstecker ziehen. In: ISA-Guide 9. März 2018.

Allerdings ist die Rechtslage nicht ganz so eindeutig, wie es auf den ersten Blick erscheint. Das Problem ist dabei, dass das Strafgesetzbuch und insbesondere auch der § 284 ff. zu einer Zeit entstanden sind, als das unerlaubte Anbieten von Glücksspielen über das Internet noch keine große Bedeutung hatte.

Das Strafgesetzbuch gilt für Taten, die im Inland begangen werden, das heißt, innerhalb der Grenzen Deutschlands. Es gilt das Territorialitätsprinzip (§ 3 Strafgesetzbuch). Dies wird ergänzt durch Kriterien für Festlegung des Tatortes (§ 9 Abs. 1 Strafgesetzbuch): „Eine Tat ist an jedem Ort begangen, an dem der Täter gehandelt hat oder im Falle des Unterlassens hätte handeln müssen oder an dem der zum Tatbestand gehörende Erfolg eingetreten ist oder nach der Vorstellung des Täters eintreten sollte.“ Damit wird zwischen dem Handlungsort und dem Erfolgsort unterschieden.

Indem ein ausländischer Anbieter ein Glücksspiel mittels Internet in Deutschland veranstaltet, könnte bereits der Handlungsort in Deutschland liegen. Es gibt hierzu Rechtsprechung, die dies bejaht. In der Literatur ist dagegen weitgehend anerkannt, dass eine solche Ausdehnung des Handlungsorts nicht möglich ist.² Bei einem Veranstalten von Glücksspielen im Internet ist dies der Ort, an dem die betreffenden Daten ins Internet eingespeist werden. Wenn der Server eines Online-Anbieters in Deutschland steht, so ist der Handlungsort Deutschland und es würden sich bei der Strafverfolgung in Bezug auf den Tatort keine weiteren Probleme ergeben. Dies ist jedoch in der Regel gerade nicht der Fall.

Online-Glücksspiele, die vom Ausland in Deutschland angeboten werden, können jedoch auch der deutschen Strafgewalt unterliegen, wenn sie einen Erfolgsort in Deutschland aufweisen.

Hier ist die Unterscheidung zwischen einem abstrakten und einem konkreten Gefährdungspotential bzw. -delikt von Bedeutung. Der Tatbestand eines konkreten Gefährdungsdelikts beschreibt ein Verhalten, das die Gefährdung eines bestimmten Objekts im Einzelfall zur Folge hat. Dabei ist der Eintritt der Gefahr ein Tatbestandsmerkmal. Bei dieser konkreten Gefährdung handelt es sich um einen Erfolg, weswegen konkrete Gefährdungsdelikte zugleich auch Erfolgsdelikte sind.

Der Tatbestand eines abstrakten Gefährdungsdelikts kennt einen solchen Erfolg hingegen nicht. Es wird lediglich eine begründete Vermutung gefordert, dass ein Verhalten eine Gefahr für ein Rechtsgut darstellen kann. Damit stellt auch die Gefährlichkeit an sich kein Tatbestandsmerkmal dar.

Bei einem abstrakt-konkreten Gefährdungsdelikt ist der „Taterfolg“ dann eingetreten, wenn die Tat ihre abstrakte Gefährlichkeit mit Blick auf das geschützte Rechtsgut im konkreten Fall entfaltet. Als Beispiel ist hierbei insbesondere die Volksverhetzung gem. § 130 Strafgesetzbuch zu nennen. Die Norm stellt unter Strafe eine solche „Äußerung, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören.“ Die Norm stellt also nur auf die

² Vgl. hierzu und zu der Rechtsprechung hierzu bei Berberich, B.: Das Internet-Glücksspiel – Ein Beitrag zur systematischen Fortentwicklung des deutschen Glücksspielrechts. Berlin: Dunker und Humblot, 2005, S. 164 ff.

abstrakte Geeignetheit der Äußerung ab; um dabei jedoch nicht die Auslegungsgrenzen zu überschreiten, muss die „Eignung der Äußerung zur Störung des öffentlichen Friedens“ im Einzelfall konkret festgestellt werden.³ Der Bundesgerichtshof erwähnt in seiner Entscheidung zur Ausschwitzlüge, dass diese Deliktform teilweise auch als „potenzielles Gefährungsdelikt“ bezeichnet wird.⁴

Die herrschende Meinung geht davon aus, dass die § 284 und § 287 Strafgesetzbuch als abstrakte Gefährungsdelikte keinen „zum Tatbestand gehörenden Erfolg“ im Sinne des § 9 Abs. 1 Strafgesetzbuch aufweisen. Anknüpfungspunkt für die Geltung des deutschen Strafrechts wäre damit allein der Handlungsort des Täters. Eine Strafbarkeit des illegalen Angebots von Online-Glücksspiel wäre damit nicht möglich.⁵

Berberich schlägt hier vor, dass der Gesetzgeber dadurch Abhilfe schaffen könnte, dass er die § 284 und § 287 Strafgesetzbuch in abstrakt-konkrete Gefährungsdelikte umgestaltet. So könnte der § 284 wie folgt neu gefasst werden: „Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereitstellt und dadurch die Absicherung eines ordnungsgemäßen Spieltriebs gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“

Anstelle der unterstrichenen Formulierung von Berberich wären hier auch andere Formulierungen denkbar, wie „und dadurch die Zielsetzung der Regulierung des Glücksspiels gefährdet“ oder „und dadurch verhindert, dass der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt wird“.

Wenn eine derartige Ausdehnung des deutschen Strafanwendungsrechts ohne weitere Kriterien erfolgen würde, so müsste jeder im Ausland operierende Anbieter von Internet-Angeboten aufgrund der weltweit verbundenen Computernetze das deutsche Strafrecht berücksichtigen. Falls andere Staaten ihr internationales Strafrecht entsprechend anwenden würden, so müsste auch jeder in Deutschland befindliche Internet-Provider z. B. dem Strafrecht islamisch-fundamentalistischer Staaten Rechnung tragen, wenn er weiterhin gefahrlos in die entsprechenden Länder reisen wollte.⁶

Das Internet ist nicht auf Deutschland beschränkt und Deutschland kann sich hier nicht zur Glücksspielpolizei der Welt machen. Daher wäre von den Gerichten zu überprüfen, ob für die Anwendung deutschen Rechts auch ein ausreichender völkerrechtlich legitimierender Anknüpfungspunkt besteht.

Hier gibt es mehrere mögliche Anknüpfungspunkte. Ein Anknüpfungspunkt wäre, wenn sich das Angebot erkennbar an deutsche Staatsbürger richtet, zum Beispiel dadurch, dass es in deutscher Sprache erfolgt. Hier könnte eingewendet werden, dass auch in anderen Ländern wie Österreich oder der Schweiz die deutsche Sprache verbreitet ist.

³ <https://www.juraforum.de/lexikon/gefaehrungsdelikt>

⁴ BGH, Urteil vom 12. 12. 2000 - 1 StR 184/00 (LG Mannheim), IV 5a (NJW 2001, 624, beck-online).

⁵ Vgl. Brenner, B. und C. Hambach: Strafgesetzbuch. In: Streinz, R., M. Liesching und W. Hambach: Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien. München: C.H.Becks, 2014, S. 567.

⁶ Vgl. Sieber: Internationales Strafrecht im Internet. Das Territorialitätsprinzip der §§ 3, 9 StGB im globalen Cyberspace. In: NJW 1999, 2065.

Ein weiterer Anknüpfungspunkt wäre daher, wenn das Angebot auf einer .de-Internetseite erfolgt. Damit zielt das Angebot eindeutig auf Bürger in Deutschland ab.

Um die Strafverfolgung illegaler Online-Angebote zu ermöglichen, wäre es anzuraten, die Strafnorm in ein konkretes Gefährdungsdelikt umzuwandeln.

- **Rasche Einführung einer Werberichtlinie für Online-Glücksspiel, um Rechtssicherheit herzustellen. Die Verbraucherkommission hält auch ein Totalverbot – vergleichbar mit dem Tabakwerbeverbot und in Italien eingeführt – für denkbar.**

Derzeit wird u. a. hochrichterlich darüber diskutiert, wie man mit Werbung für Online-Glücksspiel umgeht. Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 beschränkt die erlaubten Werbezeiten für das virtuelle Automatenpiel (keine Werbung zwischen 6 und 21 Uhr). Für Sportwetten gibt es keine derartigen Vorgaben. Die Werbung darf allerdings nicht übermäßig sein. Unklar bleibt, was unter übermäßig zu verstehen ist. Andere Länder wie Italien haben bereits 2018 ein Totalverbot für Glücksspiel-Werbung und Sponsoring eingeführt.

- **Wissenschaftliche Evaluierung des algorithmischen Systems zum Spielerschutz**

Der neue Glücksspielstaatsvertrag sieht vor, dass die Anbieter ein System zur Kontrolle und Überwachung der Spieler einführen. Ein solches System ist eigentlich für den Spielerschutz gedacht, kann aber sehr leicht auch für die Gewinnmaximierung und Kundenbindung durch den Veranstalter verwendet werden.

Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 führt für Veranstalter von Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen im Internet ein Safe-Server System zur Datensammlung ein. Anbieter müssen ein auf Daten basierendes algorithmisches System zum Spielerschutz einsetzen. Dieses muss wissenschaftlich evaluiert werden.

Um ein auf Algorithmen basierendes System wissenschaftlich zu evaluieren wären folgende Fragen zu stellen:

- a) Auf welchen Daten beruht das System, d. h. welche Variablen werden verwendet und warum?
- b) In welcher Form werden die Daten miteinander kombiniert, d. h. welche Methoden werden verwendet?
- c) Wie sieht der Maßnahmenkatalog bei Hinweisen auf ein problematisches Spielverhalten aus?

1. Datengrundlage

Der Glücksspielstaatsvertrag macht erste Vorgaben in Bezug auf die zu verwendenden Variablen zur Spielsuchtfrüherkennung. In den Begründungen wird dazu ausgeführt: „Das System muss auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. In der Suchtforschung sind unterschiedliche Verhaltensweisen und Verhaltensmuster bekannt, die Anhaltspunkte für pathologisches Spielen bieten (z. B. Veränderungen im Spielverhalten wie häufigeres oder längeres Spielen und der Versuch, Verluste durch höhere Einsätze zu kompensieren).“

Das System hat nach Artikel 6i Absatz 1 „jedenfalls die auf dem Spielkonto zu erfassenden Daten auszuwerten und ist regelmäßig zu aktualisieren.“ Dies wäre die Minimalanforderung in einem ersten Schritt zur Entwicklung des algorithmischen Systems.

Darüber hinaus müssen die Veranstalter einen so genannten „Safe-Server“ einrichten. Auf diesem Safe-Server sollen sämtliche für die Durchführung der Glücksspielaufsicht erforderlichen Daten zutreffend erfasst, digital nichtveränderlich abgelegt sowie eine jederzeitige elektronische Kontrolle einschließlich unmittelbarem Zugriff durch die zuständige Aufsichtsbehörde ermöglicht werden.

Weiterhin wird bundesweit ein Spielersperrsystem eingerichtet. Die Sperre kann auf Antrag oder auch kurzfristig über eine Schaltfläche („Panik-Knopf“) ausgelöst werden, die deutlich erkennbar und auf der gleichen Internetseite vorgehalten werden muss, auf der auch die Spielteilnahme möglich ist.

Ein wirksames System zur Spielsuchtfrüherkennung würde auf den vom Anbieter auf dem Safe-Server abgelegten Daten basieren, welche Daten der Spielersperrung und darüber hinaus relevante Angaben, wie Beschwerdemails in geeigneter Weise kombinieren.

Bisher liegen vor allem wissenschaftliche Untersuchungen für den Bereich der Sportwetten mit Daten der Anbieter vor. Dort wird in der Regel die Kontoschließung durch einen Spieler als Indikator für ein problematisches Spielverhalten genommen. Es wird dann untersucht, mit welchen Variablen frühzeitig erkannt werden kann, ob es zu einer Kontoschließung kommt. Es liegt verständlicherweise im Interesse der Anbieter zu ergründen, warum es zu einer Kontoschließung und damit zu dem Verlust eines Kunden kommt. Wirtschaftliche Interessen und Interessen an dem Spielerschutz können, müssen aber nicht, eng verwoben sein.

Es muss überlegt werden, wie, d. h. mit welchen Variablen eine Spielsucht gemessen wird. Der Goldstandard wäre die Anwendung eines anerkannten Screening-Instruments. Sicherlich leichter umzusetzen wäre eine Messung eines problematischen Spielverhaltens mit den vorliegenden Daten. Besonders gut geeignet könnten die zeitlichen Sperrdaten (eine kurzzeitige Spielpause, eine vorübergehende oder eine endgültige Sperre) sein und das Spielverhalten vor der Sperre und bei kurzfristigen Sperrungen auch danach.

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht den sogenannten Panik-Knopf vor. Die Motive für das Drücken des Panik-Knopfes sind sicherlich individuell verschieden. Wenn diese Motive wissenschaftlich erfasst werden, ist ein differenziertes Vorgehen seitens des Anbieters möglich. Dies würde wiederum der Suchtprävention dienen. Bei einer gewissen Anzahl von Verwendungen des Panikknopfes sollte ein erster direkter persönlicher Kontakt mit dem Spieler gesucht werden. Die Kontaktaufnahme wäre Teil des Sozialkonzepts und sollte in sinnvoller Weise gestuft erfolgen. Bei der Kontaktaufnahme wäre der Spieler mit seinem Verhalten zu konfrontieren.

2. Methoden der Datenanalyse

Der Methodenkasten zur Analyse von großen Datenmengen ist sehr umfassend und umfangreich. Gemeinsam ist allen Methoden, dass sie auf mathematischen Verfahren beruhen, seien es ökonometrische Methoden, wie die Probit-Modelle oder traditionelle multivariate Analysemethoden, wie die Cluster, Faktoren oder Diskriminanzanalyse oder Ansätze der Entscheidungstheorie, wie hierarchische Entscheidungsbäume, Entscheidungsnetze oder, Bayesianische Netze.

Dann gibt es noch die so genannte Black Box Ansätze, wie neuronale Netze, Deep Learning etc. Bei den Ansätzen, die auf neuronalen Netzen basieren, werden die Variablen nicht aufgrund theoretischer Überlegungen miteinander kombiniert, sondern dies erfolgt ausschließlich innerhalb der Methode selber. Es sind sehr umfangreiche Datensätze nötig, um die neuronalen Netze zu trainieren. Eine wissenschaftliche Evaluierung solcher Methoden ist wiederum nur durch die Eingabe von Datensätzen und die Überprüfung des Ergebnisses selber möglich. Dabei erfolgt die Verknüpfung der Variablen im neuronalen Netz nicht theoriegeleitet und ist daher nicht direkt überprüfbar. Dies erschwert eine wissenschaftliche Evaluierung von neuronalen Netzen bzw. ganz generell Black-Box Ansätzen.

Bezüglich der Methoden macht der Glücksspielstaatsvertrag keine direkten Vorgaben. Da der Algorithmus jedoch wissenschaftlich zu evaluieren ist, werden detaillierte Angaben impliziert. Die Variablen, die verwendet werden, müssen offengelegt werden. Die Gewichtung und Kombination der Variablen sind offen zu legen. Die eingesetzten Verfahren müssen nachvollziehbar dargestellt werden.

Von zentraler Bedeutung sind dabei die Variablen, mit denen eine Spielsuchtgefährdung gemessen wird. Dies könnten zweitweise und längerfristige Sperrern sein. Es könnten aber auch Befragungen bzw. die Auswertung von Chats hierfür dienen. Der Einsatz von Screening Instrumenten wäre auch denkbar.

In das algorithmische System sollten Daten über die Zeitdauer der Spielteilnahme (mit Uhrzeiten gemessen) und die Einsätze und Verluste und insbesondere deren Varianz, Trends, Änderungen einfließen. Das Geschlecht und Alter wären sicherlich auch noch relevant. Auf die Verwendung geographischer Angaben (Postleitzahl) könnte zunächst verzichtet werden. Es gilt, die Kombination von Variablen zu verwenden, die geeignet

sind, eine Spielsuchtgefährdung möglichst frühzeitig anzuzeigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass vor allem Änderungen im Spielverhalten interessant für die weitere Analyse sein dürften.

Um das zukünftige Spielverhalten vorhersagen zu können, ist die Festlegung und Betrachtung einer Basisperiode notwendig. Hier stellt sich die Frage, wie die Länge einer Basisperiode gewählt werden sollte.

Doch diese und andere mögliche Fragen können erst in der wissenschaftlichen Evaluierung selber geklärt werden. Damit eine solche wissenschaftliche Evaluierung überhaupt in sinnvoller Weise durchgeführt werden kann, wäre bereits bei der Lizenzvergabe darauf zu achten, dass die Voraussetzungen hierfür von den Anbietern geschaffen werden.

3. Maßnahmen der Intervention

In der Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 wird ausgeführt, dass die Spielsuchtfrüherkennung als Teil des Sozialkonzepts durch die Erlaubnisbehörde zu prüfen ist. In dem Sozialkonzept sind insbesondere Maßnahmen festzulegen, die zu ergreifen sind, wenn das System einen möglicherweise suchtgefährdeten Spieler identifiziert.

Hier kommt, so die Begründungen des Glücksspielstaatsvertrags, auch ein gestufter Maßnahmenkatalog in Betracht, der bei ersten Hinweisen zunächst auf Warnhinweise und Informationen zu Beratungsmöglichkeiten setzen könnte und davon ausgehend in Abhängigkeit vom Maß der Auffälligkeit des Spielverhaltens weitere Maßnahmen wie Spielpausen bis hin zur Veranlassung einer Spielersperre vorsieht. Diese Maßnahmen müssen nicht automatisiert erfolgen.

Der neue Glücksspielstaatsvertrag und insbesondere die Begründungen setzen die Leitplanken für ein auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Spielsuchtfrüherkennung. Wenn alle vorliegenden Daten hierfür in geeigneter Weise kombiniert würden, wäre das System höchstmöglich wirksam. Wenn auf der anderen Seite jedoch aus unterschiedlichen Gründen nur Teile dieses Datensatzes verwendet werden, so sollte die Eingrenzung aus suchtwissenschaftlicher Sicht erfolgen.

Dieses System sollte zunächst auf die Spieler angewendet werden, die durch ihr Spielverhalten besonders gefährdet sind. In einem ersten Schritt sollten alle Spieler, deren durchschnittliche wöchentliche Ausgaben über einem gewissen Grenzwert liegen, betrachtet werden. Nicht die Spieler, die nur wenige Euro im Monat ausgeben, sind primär möglicherweise gefährdet einzuordnen, sondern die Spieler mit hohen Ausgaben. Auch die Spieler, die sich ein eigenes Limit gesetzt haben und dies wiederholt anpassen, sollten genauer untersucht werden, insbesondere wenn dies mit hohen Ausgaben gekoppelt ist.

Der Algorithmus ist kontinuierlich auf der Basis der in den Analysen gefundenen Ergebnisse zu verbessern. Der (Weiter-) Entwicklungsprozess wäre wissenschaftlich zu begleiten.

Wenn schon die gesetzliche Verpflichtung zur Kontrolle und Überwachung der Spieler durch den Anbieter mit einem algorithmischen System geschaffen wird, so sollte darauf geachtet werden, dass dieses System auch wirklich diesem Zweck dient und nicht dazu, den Gewinn des Anbieters zu maximieren.

Hauptautor i. A. der Verbraucherkommission BW: Prof. Dr. Tilman Becker