

Mangelnde Rechtsdurchsetzung auf dem Markt für Online-Glücksspiel

Ein Beispiel für komplettes Staatsversagen und Handlungsbedarf¹

6.11.2019

Fehlende Regulierung, Probleme beim Vollzug bestehender Gesetze: Deutschland ist derzeit ein Paradies für die Anbieter von illegalen Online-Glücksspielen. Die Branche mit Umsätzen in Milliardenhöhe ist ein Beispiel für komplettes Staatsversagen, das sowohl die Spieler wie den Staat selber trifft. Die Verbraucherkommission fordert daher

- eine länderübergreifende Glücksspielaufsichtsbehörde mit Sitz in Baden-Württemberg zu etablieren und mit den notwendigen Ressourcen auszustatten, damit auch der Vollzug gewährleistet werden kann;
- das Angebot von Online-Glücksspielen bundeseinheitlich und auf Bundesebene zu regulieren und im Sinne des Spielerschutzes zu reglementieren;
- die gegenwärtige Bevorzugung illegaler Angebote bei Steuern und Abgaben zu beenden;
- eine bundesweite Sperrdatei für das Automatenspiel sowie – spielformübergreifend – eine Sperrdatei für süchtige und gefährdete Spieler einzuführen; dies trüge zu einer wirkungsvollen Suchtprävention bei;
- Ressourcen für die Aufklärung und Sensibilisierung der Verbraucher bereitzustellen und effektive Aufklärungskampagnen durchzuführen.

Hintergrund

Nach dem geltenden Glücksspielstaatsvertrag von 2012 sind Online-Casinospiele und Online-Poker ohne Ausnahmen verboten. Jedes Angebot dieser Spiele ist illegal und wäre eigentlich strafrechtlich nach § 284 ff. Strafgesetzbuch zu verfolgen. In den vergangenen zehn Jahren ist es jedoch in keinem einzigen Fall zu einer strafrechtlichen Verurteilung gekommen. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass laut einer repräsentativen Umfrage in Deutschland (Glücksspielbarometer 1/2019) 84% der Befragten gar nicht wissen, dass Online-Glücksspiel verboten ist. Der Glücksspielstaatsvertrag, genauer gesagt, die Durchführungsgesetze der Bundesländer, sehen zudem eine ordnungsrechtliche Strafe mit einem maximalen Bußgeld von 500.000 Euro vor. Auch hier ist in den vergangenen Jahren kein einziger Fall einer Bestrafung bekannt geworden.

¹ Die Verbraucherkommission bedankt sich für die intensive Beratung durch Herrn Prof. Dr. Tilman Becker, Geschäftsführender Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel (502) der Universität Hohenheim.

In Bezug auf das Angebot von Sportwetten sieht der Glücksspielstaatsvertrag ein Lizenzsystem vor. Bis heute haben es die dafür zuständigen Aufsichtsbehörden nicht geschafft, eine einzige Lizenz zu vergeben. Daher geht der Europäische Gerichtshof davon aus, dass Anbieter von Sportwetten ohne eine Lizenz nicht strafrechtlich verfolgt werden dürfen. Dieses Staatsversagen geht auch zu Lasten der Verbraucher / Spieler, die nicht geschützt werden. Die Anbieter können, ohne strafrechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen, Sportwetten anbieten, die ein hohes Suchtgefährdungspotential haben (z. B. sogenannte Live-Wetten) und zur Spielmanipulation einladen (z. B. Wetten auf Spiele der Jugend- und Amateurligen).

Noch gravierender sind die mangelhafte und teilweise komplett fehlende Durchsetzung der rechtlichen Regelungen² und der ungenügende Verbraucherschutz im Bereich von Online-Casinospielen und Online-Poker. Jeder kann sich auf den Interseiten der Anbieter davon überzeugen, dass Online-Anbieter von Sportwetten in der Regel auch Online-Casinospiele anbieten. Gegen dieses eindeutig illegale Angebot, dessen Verbot vom Bundesverfassungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht bestätigt wurde, wird nicht vorgegangen. Darüber hinaus machen die Anbieter in privaten und sogar in öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern ungestraft und ungehindert Werbung für ihre illegalen Angebote. Dabei wird der Anteil der als zumindest problematisch eingeschätzten Glücksspieler bei Online-Casino-Spielen auf knapp 27 % geschätzt (Statista.com). Die neuerdings zu beobachtende Zertifizierung von Online-Wettanbietern gaukelt eine Seriosität vor, die es Verbraucherinnen und Verbrauchern erschwert, die Illegitimität zu erkennen.

Die Spieler werden nicht geschützt, sondern sind Betrug und Manipulation ausgeliefert. So werden Online-Casinospiele oft auch ohne Geldeinsatz angeboten. Damit gelten sie nicht als Glücksspiel. Ein beliebter Trick der Anbieter besteht darin, die Spieler dabei oft gewinnen zu lassen. Das soll sie dazu verführen, auch um Geld (bei demselben Anbieter, nur einen Klick weiter, ein Spielerkonto existiert ja bereits) zu spielen.

Es gibt Seiten im Internet, die sich als Testseiten für Online-Casinospiele präsentieren, aber von einer Affiliate-Marketingagentur auf Malta betrieben werden. Wer als Affiliate für einen Anbieter tätig wird, erhält etwa 30 Prozent des Verlusts des Spielers.

Für die erstmalige Teilnahme erhalten die Spieler oft einen Bonus. Es besteht jedoch keine Gewähr, dass der Bonus tatsächlich ausgezahlt wird. Auch wird nicht überprüft, ob und wenn ja, welcher Zufallsmechanismus das Spielergebnis erzeugt. Die Auszahlungsquote ist unbekannt. Es gibt auch keinen Spielerschutz: Keine Einsatzbegrenzung, keine Limits, keine Spielersperre.

Das Staatsversagen beim Vollzug bestehender Gesetze, die den Verbraucher schützen sollen, ist die eine Seite. Noch gravierender ist es im Bereich der Durchsetzung der Steuerpflicht. Zwar gibt es keine gesetzlichen Vorschriften zur Besteuerung von illegalen Online-Casinoangeboten. Aber die Umsätze wären zumindest umsatzsteuerpflichtig. Doch auch die Umsatzsteuer wird häufig nicht bezahlt – zum einen, weil die

² Man kann geneigt sein, hinsichtlich dieser Fragen von einem Staatsversagen zu sprechen.

Umsätze gar nicht bekannt sind, zum anderen, weil die Anbieter häufig ihren Firmensitz in Steueroasen wie Malta oder Gibraltar haben. Hier entgehen dem Staat Steuereinnahmen in Milliardenhöhe, die für Aufklärung und Spielerschutz eingesetzt werden könnten.

Otto Wulferding, Spielbankchef Baden-Württembergs, fasst die Situation klar zusammen: „Fast ein Fünftel des Glücksspiels entzieht sich der Kontrolle des Staates. ... Das führt dazu, dass im nahezu rechtsfreien Raum des Online-Glücksspiels der Markt seit Jahren im zweistelligen Prozentbereich wächst. Dabei ist das Spiel bis auf Ausnahmen illegal, für Anbieter und Spieler, Der Schwarzmarkt erreicht in Deutschland schon mehr als 2,5 Milliarden Euro Umsatz pro Jahr. Das sind 20 Prozent des Gesamtmarkts“.³

Auch Wetten auf die staatlichen Lotterien, die sogenannten schwarzen Lotterien (z. B. Lottoland), sind ein sehr erfolgreiches illegales Geschäftsmodell. Für den durchschnittlichen Verbraucher ist nicht ersichtlich, dass es sich um illegale Angebote handelt, insbesondere da auch dafür intensiv im Fernsehen geworben wird. Während Anbieter einer legalen Lotterie neben der Lotteriesteuer in Höhe von 16 2/3 Prozent auf den Einsatz zusätzlich für gemeinnützige Zwecke eine Abgabe in Höhe von 30 Prozent bezahlen müssen, können die Anbieter der illegalen schwarzen Lotterien diese 46 2/3 Prozent vereinnahmen und zum Beispiel einen Teil davon für Werbung verwenden. Die Anbieter von legalen Lotterien unterliegen dagegen erheblichen Werbebeschränkungen. Auch bei den schwarzen Lotterien entgehen dem Staat Einnahmen in Höhe von mehreren Hundert Millionen Euro.

Handlungsbedarf beim Gesetzesvollzug

Während fast alle anderen Länder in Europa eine Glücksspielaufsichtsbehörde haben, fehlt eine vergleichbare Institution in Deutschland. Hier ist jedes Bundesland für den Vollzug der Regulierungen des Internetangebots zuständig. Doch das Internet macht nicht an den Grenzen eines Bundeslandes halt. Während die Aufsichtsbehörden in anderen Ländern Europas mit der notwendigen Expertise und den notwendigen Ressourcen (im Bereich von Hundert oder mehr Mitarbeitern) ausgestattet sind, fehlt dies für Deutschland bzw. für Baden-Württemberg. Hieraus erklärt sich auch das erhebliche Vollzugsdefizit. Es ist daher auf der Ebene des Bundeslandes Baden-Württemberg eine funktionierende Glücksspielaufsichtsbehörde zu schaffen und mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Dies gilt auch für die Ebene des Bundes.

Steuerrechtlicher Handlungsbedarf

Die Online-Casinoanbieter und die Anbieter von Wetten auf die staatlichen Lotterien zahlen darüber hinaus keine Steuern und vermehren damit ihre Gewinnspannen. Es

³ Interview mit Spielbankchef Otto Wulferding vom StN vom 25.04.2018: „Beim Online-Glücksspiel herrscht ein nahezu rechtsfreier Raum!“, <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.spielbankchef-otto-wulferding-beim-online-gluecksspiel-herrscht-ein-nahezu-rechtsfreier-raum.be0d669c-e0f1-4581-8374-000603640e5c.html> (Abruf am 30.09.2019).

besteht dringender Handlungsbedarf, um einerseits Wettbewerbsvorteile gegenüber legalen Anbietern abzustellen, letztlich aber auch die schon entstandenen und laufend entstehenden Unrechtsgewinne durch verbotene Geschäfte komplett abzuschöpfen.

Glücksspielrechtlicher Handlungsbedarf

Das Glücksspielrecht ist als Teil des Ordnungsrechts Sache der Länder, mit Ausnahme der Spielverordnung, in der der Bund die Geldspielgeräte reguliert. Die Länder konnten sich bislang nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen. Der zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag ist wegen des Widerstands zweier Bundesländer nicht zustande gekommen. Der Hauptstreitpunkt ist die Zulassung von Online-Casinospielen.

Verbraucherpolitischer Handlungsbedarf

Es ist den Ländern in den vergangenen sechs Jahren nicht gelungen, Lizenzen für Sportwetten zu vergeben und diesen Markt zu regulieren. Ein Schutz insbesondere besonders vulnerabler Verbraucherinnen und Verbraucher findet kaum statt.

Die Casinospiele, die in der Regel von jedem Anbieter von Sportwetten ebenfalls angeboten werden, sind illegal und werden nicht kontrolliert. Es werden Spiele angeboten, die für die legalen Anbieter aus Gründen des Spielerschutzes verboten sind bzw. wären. Weder die Auszahlungsquote noch die maximal möglichen Gewinne und Verluste sind geregelt. Schutz vor Betrug und Manipulation gibt es hier nicht.

Außerdem wäre aus der Perspektive des Spielerschutzes die Einführung einer bundesweiten Sperrdatei für das Automatenspiel vorrangig. Sie wird mittlerweile sogar von der Automatenwirtschaft für sinnvoll gehalten. Das Bundesland Hessen ist diesen Schritt bereits gegangen. In Baden-Württemberg wurde dies vor einigen Jahren schon einmal diskutiert, eine Umsetzung ist nicht erfolgt.

Aus Gründen des Spielerschutzes wäre langfristig zudem die Einführung einer personen gebundenen spielformübergreifenden Spielerkartei sehr sinnvoll. Diese könnte als datenschutz- und persönlichkeitsrechtskonforme Möglichkeit gestaltet werden, dass sich gefährdete Spieler durch eine Selbstablehnung sperren lassen können.

Diese und andere sinnvolle Maßnahmen zum Verbraucher- und Spielerschutz werden nicht umgesetzt, da sich die Bundesländer nicht einigen können und der Bund untätig ist.

Handlungsbedarf Governance

Vor einer Zulassung von Online-Casinospielen, wie sie von Hessen und Schleswig-Holstein angestrebt wird, wäre – wie in fast allen anderen Ländern Europas – eine funktionierende Glückspielaufsichtsbehörde mit den notwendigen Ressourcen und der notwendigen operativen Unabhängigkeit zur Kontrolle und Überwachung einzurichten.

Von den Befürwortern einer Liberalisierung wird oft das Beispiel Dänemark angeführt. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass Dänemark im Jahr 2000 zuerst eine funktionierende Glücksspielaufsichtsbehörde geschaffen hat. Die Liberalisierung folgte erst im Jahr 2012. Auch Holland hat erst die Strukturen für einen funktionierenden Vollzug mit der Gründung einer Glücksspielkommission im Jahr 2012 geschaffen und überlegt jetzt sogar, ob nicht noch weitere drei Jahre mit der Liberalisierung gewartet werden soll, um bessere Informationen zu der Zuverlässigkeit von Bewerbern für Lizenzen zu erhalten.

Bund und Länder müssen sich gemeinsam um den Vollzug der gesetzlichen Vorgaben kümmern. Der Bund müsste das Rennwett- und Lotteriegesetz um den Steuertatbestand für illegale Spielangebote ergänzen. Er müsste zudem die Spielverordnung ändern, wenn eine Zulassung von Online-Casinospielen erwogen wird. Das stationäre Glücksspiel sollte weiterhin von den Ländern kontrolliert und überwacht werden.

Viele der hier genannten Aufgaben könnten von einer länderübergreifenden Glücksspielaufsichtsbehörde gebündelt und umgesetzt werden. Die Zustimmung in Politik und Verwaltung ist grundsätzlich vorhanden; der gescheiterte zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag sah eine solche Behörde der Länder mit dem Standort Nordrhein-Westfalen bereits vor. Der Glücksspielstaatsvertrag 2012 (§ 9a) legt jedoch nahe, dass *Baden-Württemberg der Standort* einer solchen Behörde sein sollte. Baden-Württemberg wäre besser als Nordrhein-Westfalen geeignet: Erstens ist hier kein privates Unternehmen ansässig, das den Glücksspielmarkt dominiert, was die Arbeit der einzurichtenden Stelle erleichtern würde. Zweitens ist die bundesweit einzige Forschungsstelle Glücksspiel ebenfalls in Baden-Württemberg (Universität Hohenheim) angesiedelt und könnte mit ihrer Expertise wissenschaftsbasierte Beratung beitragen. Und schließlich hat Baden-Württemberg den Vorsitz im „Glücksspielkollegium“.⁴ Das Glücksspielkollegium ist das gegenwärtige Koordinierungsgremium der Bundesländer in der Glücksspielregulierung. Es unterstützt die Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

⁴ Es dient den nach § 9a Abs. 1 bis 3 sowie § 19 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden als Organ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Dem Glücksspielkollegium obliegt die abschließende Beurteilung aller Anträge auf Erlaubnisse und Konzessionen in den ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a Abs. 1 und 2 GlüStV und in den gebündelten Verfahren nach § 19 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag GlüStV sowie aller Fragen der Glücksspielaufsicht nach § 9a Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GlüStV von nicht unerheblicher Bedeutung. Das Glücksspielkollegium erarbeitet die Richtlinien zur Konkretisierung von Art und Umfang der nach § 5 Abs. 1 bis 3 GlüStV erlaubten Werbung (Werberichtlinien) in dem nach § 5 Abs. 4 i.V.m. § 9a Abs. 6 bis 8 GlüStV vorgesehenen Verfahren.