

An den
Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

23. April 2019

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Übergangsregelung für Online-Casinospiele,

**Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und
der Abgeordneten des SSW**

- Drs. 19/1343 -

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des oben benannten Gesetzentwurfs sowie für die Berücksichtigung im Rahmen der schriftlichen Anhörung im Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages bedanken wir uns.

Der 2014 gegründete Deutsche Sportwettenverband (DSWV) ist der Zusammenschluss der führenden deutschen und europäischen Sportwettenanbieter. Mit Sitz in Berlin versteht sich der DSWV als öffentlicher Ansprechpartner, insbesondere für Politik, Sport und Medien. Seine 17 Mitglieder, die rund 80 Prozent des in Deutschland Steuern zahlenden Sportwettenmarktes repräsentieren, setzen sich für eine moderne, wettbewerbsorientierte und europarechtskonforme Regulierung von Sportwetten in Deutschland ein. Alle Mitgliedsunternehmen verfügen über Lizenzen in EU-Mitgliedstaaten; seit 2012 haben sie in Deutschland rund zwei Milliarden Euro Sportwettsteuern gezahlt. Die meisten Mitglieder sind auch als Sponsoren im deutschen Profisport aktiv.

Zur oben benannten Thematik der Anhörung nimmt der DSWV wie folgt Stellung:

I. Zum Erfolg des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes 2012

Das am 1. Januar 2012 in Kraft getretene schleswig-holsteinische „Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz)“ markiert eine einmalige Erfolgsgeschichte in der deutschen Glücksspielpolitik. Während der Glücksspielstaatsvertrag der Bundesländer durch eine sinnwidrige, kontraproduktive und im Online-Zeitalter mehr denn je anachronistische Restriktions- und Prohibitions politik seine Ziele verfehlt, ist es Schleswig-Holstein durch landesgesetzliche Regelungen gelungen, den hiesigen Glücksspielmarkt erfolgreich zu regulieren, den Schwarzmarkt nahezu vollständig auszutrocknen und hierdurch effektiven und zielgerichteten Verbraucherschutz flächendeckend zu gewährleisten.

Dem Erfolg des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes liegen drei Kernprinzipien zugrunde:

- 1) **Nachfrageorientierte Glücksspielregulierung:** Schleswig-Holstein hat in der Glücksspielpolitik einen Paradigmenwechsel vollzogen: Kanalisierung gelingt nicht durch Verbote, Beschränkungen oder Trennungsgebote, sondern durch attraktive und umfangreiche legale Angebote mit hohem Verbraucherschutzstandard. Nur wer die Verbrauchernachfrage und -bedürfnisse bedient, wird die Spieler langfristig bei lizenzierten Angeboten halten können. Die erfolgreiche Kanalisierung ist wiederum *Conditio sine qua non*, ohne die sich alle weiteren Ziele des Spieler- und Jugendschutzes, der Sucht- und Betrugsprävention sowie der Wahrung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs sachlogisch nicht erreichen lassen.
- 2) **Legalität als Anreiz und Kanalisierungsinstrument:** Zur pragmatischen Zielerreichung hat Schleswig-Holstein weltanschauliche Berührungsängste mit Glücksspielanbietern hinter sich gelassen und einer weltweit populären, innovationsaffinen und zunehmend digitalisierten Wachstumsbranche den Weg aus dem rechtlichen Graubereich in Legalität und Rechtssicherheit geebnet. Vergleichsweise attraktive Lizenzbedingungen haben bewirkt, dass alle relevanten Marktakteure schleswig-holsteinische Erlaubnisse beantragt haben. Lizenzierte Anbieter werden in einer behördlichen „White List“ als solche ausgewiesen und erhalten angemessene Werbemöglichkeiten, um für den Verbraucher als legales Angebot erkenntlich zu sein. Eine erhöhte Spielsuchtprävalenz in Schleswig-Holstein gegenüber dem restlichen Bundesgebiet ist zugleich nicht feststellbar.¹
- 3) **Zeitgemäßer Verbraucherschutz durch Safe-Server und behördlich-unternehmerische Kooperation:** Im Umkehrschluss verpflichtet der schleswig-holsteinische Regulator die lizenzierten Anbieter zu Kooperation, Transparenz und umfangreichem Spielerschutz. Die Schlüsseltechnologie der schleswig-holsteinischen Glücksspielregulierung ist der behördliche Safe-Server, auf dem seitens der lizenzierten Anbieter sämtliche transaktionsbedingten Spieldaten revisions- und ausweissicher zu speichern und den

¹ Vgl. Haucap, Justus/Nolte, Martin/Stöver, Heino (Hrsg.): Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags, Köln 2017, abrufbar unter: www.gluecksspielstudie.de, hier: S. 68.

Behörden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben anlassbezogen zur Verfügung zu stellen sind. Durch den Safe-Server lassen sich betriebswirtschaftliche Zuverlässigkeit der Anbieter, Suchtprävention und Spielerschutz sowie Betrugs- und Manipulationsaufdeckung gleichermaßen gewährleisten.

II. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Übergangsregelung für Online-Casinospiele, Drs. 19/1343

Vor dem Hintergrund dieser in Deutschland einzigartigen Erfolgsbilanz des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes unterstützt der Deutsche Sportwettenverband den oben genannten Gesetzentwurf auf Drs. 19/1343 vollumfänglich.

Die temporäre Verlängerung bereits erteilter Genehmigungen für die Veranstaltung und den Vertrieb von Online-Casinospielen gemäß § 4 i.V.m. §§ 19, 20 des Glücksspielgesetzes ist geeignet und erforderlich, um den Status quo eines erfolgreich regulierten Online-CasinoMarktes in Schleswig-Holstein für eine Übergangsperiode bis zum Inkrafttreten einer bundesweiten Anschlussregulierung am 1. Juli 2021 zu konservieren. Für den Bereich der (Online-)Sportwette schafft parallel der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag (3. GlüÄndStV), der am 1. Januar 2020 in Kraft treten soll, eine Übergangsregelung für die Restlaufzeit des Glücksspielstaatsvertrags.

III. Zum weiteren Prozess einer Reform des Glücksspielstaatsvertrags

Wir begrüßen darüber hinaus außerordentlich, dass die Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP sowie die Abgeordneten des SSW in der Begründung ihres Gesetzentwurfs (vgl. S. 3) ihren politischen Willen bekunden, spätestens für die Zeit ab Mitte 2021 nach dem Vorbild des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes einen geordneten Regulierungsrahmen für Online-Glücksspiele zu implementieren, der die Erreichung der Ziele von § 1 des Glücksspielstaatsvertrags dauerhaft sicherstellt. Der DSWV möchte die genannten Fraktionen darin bestärken, dass es im Interesse einer erfolgreichen künftigen Glücksspielregulierung in Deutschland dringend erforderlich ist, dass Schleswig-Holstein seine jahrelange Regulierungsexpertise weiter konstruktiv und ergebnisorientiert in die Verhandlungen mit den anderen Bundesländern über einen neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 einbringt.

Bei ihrer Konferenz am 21. März 2019 haben die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Bundesländer eine zeitlich befristete Zwischenregulierung für das Glücksspiel in Deutschland beschlossen. Obgleich der DSWV die zeitnahe Lizenzerteilung an Sportwettenanbieter als einen ersten richtigen Schritt begrüßt, ist offenkundig, dass der 3. GlüÄndStV mangels gesamt-kohärenten und evidenzbasierten Regulierungskonzepts nicht über den 30. Juni

2021 hinaus trägt. Die strukturellen Defizite des Glücksspielstaatsvertrags behebt der 3. GlüÄndStV nicht, da er etwa im Bereich der Sportwette die äußerst restriktiven materiell-rechtlichen Regelungen des Staatsvertrags nicht antastet, die einst für ein probeweises Oligopol-, nicht aber für ein Erlaubnissystem im digitalen Zeitalter konzipiert wurden.

Dem Vernehmen nach streben die Bundesländer daher an, sich zeitnah auf Grundzüge einer Anschlussregulierung ab 2021 zu verständigen. Aus Sicht des DSWV beschränkt sich die Notwendigkeit der Reform dabei nicht nur auf die Frage, ob Online-Casinos zulässig sein sollten oder nicht. Vielmehr gilt es bis 2021 auch bei der Sportwette wichtige Anpassungen vorzunehmen:

- 1) **Qualitative Erlaubnissysteme für alle Glücksspielformen etablieren:** Noch immer unterliegen einzelne Bundesländer dem Irrglauben, den digitalen Glücksspielmarkt gegen die Verbraucherwünsche restriktiv bzw. prohibitiv möglichst zum Schutz ihrer eigenen (Lotto-)Angebote regulieren zu können. Eine zeitgemäße Regulierung für die digitale Lebenswirklichkeit der Verbraucher orientiert sich jedoch an der Kundennachfrage, umfasst alle populären Glücksspielprodukte und lässt Multiproduktangebote zu. Hiervon ausdrücklich ausgenommen sind parasitäre Zweitlotterien. Der DSWV unterstützt an dieser Stelle die Fortentwicklung des staatlichen Lotteriemonopols, allerdings auf Basis einer zu überarbeitenden Begründung. Eine breite legale und attraktive Glücksspielproduktpalette ist Grundvoraussetzung erfolgreicher Kanalisierung.
- 2) **Den Sportwettenmarkt dauerhaft öffnen:** Sportwettenanbieter brauchen unbefristete Planungssicherheit für den deutschen Markt, die ihnen der 3. GlüÄndStV abermals verwehrt. Das bis 2021 suspendierte europarechtswidrige staatliche Sportwettenmonopol ist abzuschaffen, ein Erlaubnisverfahren nach qualitativen Kriterien dauerhaft zu etablieren.
- 3) **Die lizenzierte Sportwette gegenüber dem Schwarzmarkt stärken:** Wer die staatsvertraglichen Ziele erreichen will, muss ein gegenüber dem Schwarzmarkt wettbewerbsfähiges legales Sportwettenprodukt zulassen. Der derzeitige Glücksspielstaatsvertrag beinhaltet nicht erforderliche und für das Kanalisierungsziel abträgliche Produktrestriktionen, die dringend reformbedürftig sind:
 - Anbieter müssen in der Gestaltung ihres Produktangebots weitgehend frei sein (Ausnahme: Jugend-/Amateurspiele, sittenwidrige Wetten). Künftig sollte das Wettprogramm bis auf wenige Ausnahmen nicht *ex ante*, sondern wie vielfach in anderen EU-Mitgliedstaaten evidenzbasiert *ex post* eingeschränkt werden.
 - Die besonders populäre Live-Wette (rund 70 Prozent des Wettaufkommens) muss für eine hohe Kanalisierungsquote zwingend zulässig und attraktiv ausgestaltet sein.
 - Spiellimits sollten nicht pauschal, sondern individuell durch den Verbraucher selbst festgesetzt werden. Als ergänzende Spielerschutz-

maßnahmen kann der Regulator wie in Schleswig-Holstein ein IT-gestütztes Spielermonitoring und ein stufenbasiertes Verfahren zum Umgang mit gefährdeten Spielern vorschreiben. Starre Spiellimits, welche die unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnisse der Spieler nicht berücksichtigen, werden verbraucherseitig als willkürlicher und unverhältnismäßiger Eingriff in das private Konsumverhalten wahrgenommen und nicht akzeptiert.

- 4) **Werbung als Kanalisierungsinstrument nutzen:** Künftig lizenzierte Anbieter ergreifen umfangreiche Spielerschutzmaßnahmen und schließen sich an das zentrale Spielersperrsystem sowie an einen behördlichen Safe-Server an, in den alle Spieltransaktionen revisionssicher eingespeist werden. Zugleich sollten die Länder die lizenzierten Anbieter in einer öffentlichen „White List“ führen und ihnen umfangreiche Werbemöglichkeiten zugestehen. Dies dient der Kanalisierung der Verbrauchernachfrage in das legale Angebot und der Austrocknung des Schwarzmarktes. Profitieren würden nicht zuletzt die staatlichen Lotterien, die entgegen des Wachstumstrends in allen anderen westlichen Industrienationen durch erhebliche Werbebeschränkungen in Deutschland seit 2006 Umsatzeinbußen von 20 bis 30 Prozent zu verkraften haben.
- 5) **Glücksspielaufsicht zentralisieren und professionalisieren:** Das Instrument des Staatsvertrags mit Laufzeiten von bis zu neun Jahren hat sich für die Regulierung eines globalen Onlinemarktes als ungeeignet erwiesen. Für eine dynamische Regulierung mit höherer Taktung braucht es eine zentrale, mit ausreichend Personal ausgestattete professionelle Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder mit weitreichender Verordnungsermächtigung. Sie passt die Regulierung im steten Dialog mit den Marktakteuren evidenzbasiert, technologie- und innovationsoffen kurzfristig an neue Entwicklungen an. Der Staatsvertrag sollte dafür den groben Rahmen bilden, der dann von der Behörde durch Nebenbestimmungen und Verordnungen ausgestaltet wird.

Als regulierungserfahrenstes Bundesland appellieren wir an die Vertreter Schleswig-Holsteins, die Verhandlungen im Länderkreis unvermindert konstruktiv und zielgerichtet voranzutreiben und für die Umsetzung der genannten essenziellen Punkte Sorge zu tragen. Im Interesse einer ausgewogenen, gesamtcohärenten und rechtssicheren Regulierung ist es darüber hinaus angezeigt, zeitnah Schritte zu ergreifen, um die betroffenen Verbände frühzeitig in den weiteren Diskussionsprozess hinsichtlich einer Reform des Glücksspielstaatsvertrags einzubinden.

Mit freundlichen Grüßen



Mathias Dahms
Präsident



Luka Andric
Hauptgeschäftsführer