



Hintergrundpapier „Systematik der Glücksspielregulierung“

Berlin, d. 1. Februar 2019

1. Historische und gesundheitswissenschaftliche Herleitung

1.1 Bisherige Glücksspielregulierungen, so auch der aktuell gültige Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung des 1. GlüÄndStV in Deutschland, orientieren sich sehr stark an der Zulassung einzelner Glücksspielformen und Anbieter und noch stärker am gleichzeitigen Verbot aller anderer Glücksspielformen und Anbieter. Diese Vorgehensweise ist historisch nachvollziehbar im Umgang mit Lotterien und dem Glücksspielangebot der Spielbanken entstanden.

Bereits die ersten Lotterien in Europa des 16. Jahrhunderts in Belgien und Italien wurden auf Grund von Betrugsproblemen recht schnell von einem privatwirtschaftlichen Angebot in ein staatliches Monopol überführt. Ähnlich wurde nach der Einführung von Klassenlotterien im Jahr 1703 von Preußen verfahren, dass diese durch Erlass Friedrichs des Großen 1763 in eine Staatslotterie überführte und gleichzeitig alle anderen privaten Angebote verbot (Willmann, 1999). Dieses System der Glücksspielregulierung nach dem Prinzip „ein Angebot, ein Anbieter“ wurde durch die Integration von 19 der damals existierenden 21 Landesklassenlotterien von 1904 bis 1907 weiter verfestigt und gilt spätestens seit dem ersten Lotteriestaatsvertrag zwischen Preußen, Bayern, Baden und Württemberg nach dem Ersten Weltkrieg (Gebhardt & Grüsser-Sinopoli, 2008) bis heute.

Und so sind seit mehr als 300 Jahren zwei grundlegende Prinzipien der Durchführung von Lotterien fester Bestandteil europäischer Alltagskultur (ebd., S. 25):

1. Öffentlichkeit und staatliche Kontrolle der Ziehungsverfahren als Vertrauenselement und
2. Förderung gemeinnütziger Zwecke als gesellschafts- und finanzpolitische Causa.

Haltern (Haltern, 2015) fasst diese Faktoren unter dem Begriff der *Soziokulturellen Präferenzen* als Legitimation für Lotteriemonopole zusammen.

Neben den staatlichen Lotterien existierten aber auch zu Zeiten der Preußisch-Süddeutschen Klassenlotterie bereits genau 1.000 private Lotterieeinnehmer (Gebhardt & Grüsser-Sinopoli, 2008). Die Verbindung von Monopolanbieter und privatrechtlich organisiertem Vertrieb ist also nicht neu.

Wie schwer aber staatliche Regulierung mit der Zulassung und Kontrolle rein privater Glücksspielanbieter, speziell, wenn sie mehrere Glücksspielformen unter einem Dach anbieten, umzugehen vermag, zeigt kontrastierend die Geschichte der Spielbanken in Deutschland. Etwa zur selben Zeit wie die preußische Lotterie Mitte des 18ten Jahrhunderts hauptsächlich in Kurbädern entstanden, wurden sie 1868 nach einer Reihe von staatlichen Regulierungseingriffen (z.B. das Residenzverbot) komplett verboten (Ludwig, Kräplin, Braun, & Kraus, 2013) und, bis auf eine kurze Episode 1933, erst nach dem Zweiten Weltkrieg wieder zugelassen.



Auch hier war es Ziel staatlicher Aufsicht, überkomplexe Regulierungstatbestände zu vermeiden, so dass bis heute in den meisten Bundesländern nur ein (staatlicher oder privater) Spielbankbetreiber pro Bundesland zugelassen ist, der dann mehrere Standorte unterhalten darf.

Vor diesem Hintergrund erscheint es nachvollziehbar, dass die Bundesländer im Lotteriestaatsvertrag von 2004 für Sportwetten zunächst ein Staatsmonopol und sodann im 1. GlüÄndStV eine Begrenzung auf 20 Konzessionen vorgesehen hatten.

Beide Ansätze sind bekanntermaßen gescheitert und weisen auf das Dilemma des aktuellen Glücksspielregulierungsansatzes hin: Die Fokussierung auf die Zulassung einzelner Spielformen und Glücksspielanbieter wird der Realität tatsächlicher Glücksspielmärkte längst nicht mehr gerecht. Und dass wir es in Deutschland mit einem solchen zu tun haben, wahrscheinlich einem der größten weltweit, belegt der Jahresreport 2015 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2016), der ein Gesamtvolumen nach Bruttospielerträgen von rund 12,7 Mrd. Euro – davon mehr als 2,2 Mrd. € im nicht-regulierten Markt – ausweist.

1.2 Das vorliegende Positionspapier unterbreitet deshalb einen **Vorschlag**, wie der deutsche Glücksspielmarkt (und damit alle Glücksspielmärkte gleicher Struktur) schlüssig, kohärent und vor allem zukunftsfähig reguliert werden könnte. Dabei erfolgt eine Fokussierung auf die grundsätzliche Regulierungssystematik. Die Ausgestaltung der einzelnen Regulierungssegmente obliegt der Hoheit des Gesetzgebers und muss Gegenstand des politischen Willensbildungsprozesses sein, der zu einem völlig neuen Glücksspielstaatsvertrag ab 2021 und der Errichtung einer zentralen Glücksspielregulierungsbehörde führt.

Grundsätzlich muss sich die Gestaltung des Glücksspielmarktes an wissenschaftlich evaluierten, effektiven Verbraucherschutzstandards orientieren, wie sie im *Gemeinsamen Verbraucherschutzkonzept* des Düsseldorfer Kreises (Düsseldorfer Kreis, 2017) vorgeschlagen werden.

Diese basieren auf der gesundheitswissenschaftlichen Erkenntnis, dass es ein spezifisches Risiko für eine Glücksspielstörung (Slecza, Braun, Piontek, Bühringer, & Kraus, 2015) gibt, dass sich aus einer Kombination aus persönlicher (Prä-)Disposition des Spielers (Vulnerabilität), Strukturmerkmalen des Spielangebotes und situativen Merkmalen des Spielumfeldes ableitet (Bühringer, Kotter, & Kräplin, 2017).

Regulierungsansätze, die sich allein an den Strukturmerkmalen des Spielangebotes orientieren, können diese Erkenntnis nicht abbilden. Stattdessen empfiehlt sich ein gemeinsamer Verbraucherschutzrahmen für alle in Deutschland angebotenen Glücksspielformen, der sich am tatsächlichen Verbraucherverhalten und damit an einem individuellen Glücksspielrisiko ausrichtet.

Dieses Risiko ist gesellschaftlich ungleich verteilt, so dass sich für die Regulierung zwei Kernzielgruppen ergeben, die gleichermaßen von Verbraucherschutzinstrumenten profitieren müssen: die Gruppe der Normalspieler (rund 95% aller Glücksspieler) und die Gruppe der Risiko- bzw. Problemspieler (rund 5% aller Glücksspieler).

Das bedeutet, die Risikogruppe bedarf eines höheren Schutzniveaus als die Normalgruppe, wobei zu bedenken ist, dass die Zugehörigkeit zur einen oder anderen Gruppe im Laufe eines Lebens mehrfach wechseln kann (C. Meyer et al., 2011).



Um dies zu gewährleisten, tragen alle Beteiligten im Glücksspielwesen (Anbieter, Dienstleister, Regulierer, Hilfs- und Präventionsanbieter, Wissenschaft und die Verbraucher) eine gemeinsame und doch unterschiedlich gewichtete Verantwortung, die ebenfalls im o.g. Verbraucherschutzkonzept detailliert beschrieben ist.

Dem Staat – oder im konkreten Fall den Bundesländern – als Regulierungsinstanz fällt dabei die wesentliche Aufgabe zu, die Qualitätskriterien für den Zugang zum Glücksspielmarkt auf Kunden- und vor allem auf Angebotsseite zu definieren und zu kontrollieren. Je besser es gelingt, diese Qualitätskriterien in Deckung zu den Bedürfnissen der Bevölkerungsmehrheit nach einem zwar attraktiven, aber gleichzeitig auch sicheren und fairen Glücksspielangebot zu bringen, desto größer wird der Anteil des regulierten Marktes sein.

Die Gesamtgröße des Marktes wird auf Grund der internationalen Vernetzung und der hohen Nachfrage kaum zu beeinflussen sein, dafür aber die Größe des Schwarzmarktes und somit dessen Anteil am Gesamtmarkt. Je kleiner dieser ist, desto kleiner sind auch die mit der Nutzung von Glücksspielen verbundenen Probleme und desto größer ist der Ertrag, der für die Finanzierung wichtiger Gemeinwohlinteressen zur Verfügung steht.

2. Horizontale und vertikale Strukturierung von Glücksspielmärkten

Wie könnte ein Glücksspielmarkt regulatorisch strukturiert werden, um für die einzelnen Segmente Qualitätsparameter definieren zu können?

2.1 Horizontal – also in der **Regulierungsbreite** – sollte zunächst zwischen Glücksspielsegmenten mit jeweils ähnlicher oder gleicher Spielmechanik unterschieden werden, da hier unter umfassender Risikoperspektive (Manipulation, Geldwäsche, Sucht) von ähnlichen Strukturmerkmalen ausgegangen werden kann. Allen Kategorien gemein ist die Tatsache, dass Echtgeldeinsätze oder Einsätze von virtuellen Währungen, die aber ein Echtgeld-Äquivalent haben, getätigt werden und Gewinne in Echtgeld oder virtuellen Währungen mit Echtgeld-Äquivalent ausgelobt werden.

Eine Möglichkeit der Kategorienbildung, angeordnet entsprechend dem abnehmenden Zufallsanteil, ist die Folgende:

Regulierungsbreite				
Zufallsziehungen aus definierter Grundgesamtheit von Zahlen	Zufallskombinationen aus definierter Grundgesamtheit von Symbolen	Kartenspiele mit Oponenten	Wetten	Geschicklichkeitsspiele mit Zufallsanteil

Grundsätzlich sind die hier vorgeschlagenen Segmente nicht 100% distinkt. So könnten z.B. Zahlen ebenfalls als Symbole verstanden werden und über den Geschicklichkeitsanteil einzelner Spielformen wird regelmäßig wissenschaftlich diskutiert (Goodie, 2015; Hayer & Meyer, 2003; G. Meyer & Hayer, 2008).

Dennoch widerspiegeln diese Kategorien die Perspektive der Spieler und ihnen lassen sich deshalb die jeweils marktrelevanten Glücksspiele zuordnen. Dabei bleibt zunächst unbeachtet, ob diese Spiele analog oder digital angeboten werden. Stattdessen erfolgt eine Abstufung nach Frequenz und Spielbeitrag:



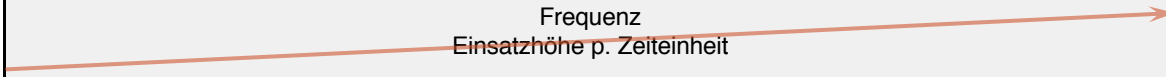
Frequenz Einsatzhöhe p. Zeiteinheit 							
Zufallsziehungen aus definierter Grundgesamtheit von Zahlen							
Gewinn-sparen	6 aus 49 Euro-jackpot	Klassen-lotterien	Sozial-lotterien	Keno	Bingo	Roulette	Craps (Würfel)
Zufallsziehungen aus definierter Grundgesamtheit von Symbolen							
Rubbellose		Video Lotterie Terminal		Geldgewinnspielgeräte		Slots	
Kartenspiele mit Oponenten							
Poker		Black Jack			Punto Banco		
Wetten							
Totalisatorwetten Rennbahn / Fussball		Nicht-Sport-Ereignis-Wetten		Sportwetten Festquote		Sportwetten In-Game-Ereignisse	
Geschicklichkeitsspiele mit Zufallsanteil							
Geschicklichkeitsspiele				Daily Fantasy Sports			

Tabelle 1: Einordnung Glücksspielkategorien und Spielformen

Für die regulatorische Einordnung der einzelnen Spielformen ist es von besonderer Bedeutung, zwischen Spielen nach dem Totalisatorprinzip (rot umrandet) und Spielen mit erwarteten bzw. variablen Gewinnquoten (alle anderen, außer Poker) zu unterscheiden. Totalisatorprodukte sind für den Veranstalter praktisch risikofrei, da jeweils nur die tatsächlich eingenommenen Spieleinsätze abzüglich einer Marge wieder ausgeschüttet werden. Das bedeutet aber im Umkehrschluss, dass z.B. im Fall von Spielmanipulationen zu 100% die Spielteilnehmer geschädigt werden. Dies gilt, obwohl kein Totalisatorprodukt per Definition, auch für Poker in den Fällen, wo der Veranstalter lediglich eine Provision (*rake*) auf die ausgespielte Summe aller Einsätze (*pot*) erhält.

In allen anderen Fällen trägt der Veranstalter des Spiels ein i.a.R. zufallsbedingtes Glücksspielrisiko, das unterschiedlich minimiert wird – im Fall der Klassenlotterien z.B. in Form einer Versicherung. Bei Wettprodukten wird es über das Buch *gehaget*.

Manipulationen treffen hier immer auch die Anbieter.

2.2 Neben der Regulierungsbreite ist die **Tiefe** der regulatorischen Segmentierung entscheidend für die Passgenauigkeit der Qualitätsanforderungen. Wie eingangs dargestellt, kann eine duale Betrachtung von Produkt und Anbieter der Komplexität moderner Glücksspielmärkte nicht mehr gerecht werden.

Stattdessen ist mindestens eine Aufteilung in Anforderungen an

- das Produkt,
- die Veranstalter von Glücksspielen und
- die Vermittler und Vertriebspartner von Spielen bzw. Veranstaltern erfolgen.

Für alle drei Gruppe gelten unterschiedliche Regulierungsschwerpunkte.



So steht für die Produkte – und perspektivisch eventuell bereits die regulatorische Lizenzierung der Produktentwickler – die Manipulationsprävention durch technische Überprüfung der Zufallsfunktionen und des Ausschlusses verdeckter Algorithmen im Vordergrund. Veranstalter müssen zusätzlich wesentliche Funktionen in der Suchtprävention, im Datenschutz, der Geldwäscheprävention sowie der Steuer- und Abgabenehrlichkeit erfüllen, die besonders hohe Anforderungen an die Zuverlässigkeit der Unternehmen und Ihrer Führungskräfte stellen.

Wichtig ist festzuhalten, dass Produktentwicklung und Veranstaltung nicht in einer Hand liegen müssen. Faktisch ist dies bereits heute bei den meisten Spielformen nicht mehr der Fall, wobei sich eine Dominanz der Produktentwickler über die Veranstalter herauszubilden scheint.

Auch für die Vermittler von Glücksspielen und ihre vor- bzw. nachgelagerten Dienstleister sind häufig nicht identisch mit dem Veranstalter. Das schließt auf der Marketingseite u.a. sogenannte Affiliates, die auf Plattformebene Nachfrage bündeln, genau so ein wie auf der Präventionsseite Schulungs-, Präventions- und Hilfsanbieter. Auch Zahlungsdienstleister sind dieser Gruppe zuzurechnen.

Für all diese genannten vertikalen Strukturen sollte eine glücksspielrechtliche Lizenzierung mit robusten Qualitätsvorgaben, deren Einhaltung regelmäßig nachgewiesen und überprüft werden muss, zwingend erforderlich sein.

2.3 Insgesamt ergibt sich damit folgendes System der Glücksspielregulierung:



Regulierungsbreite																					
Regulierungstiefe	Zufallsziehungen aus definierter Grundgesamtheit von Zahlen								Zufallsziehungen aus definierter Grundgesamtheit von Symbolen				Kartenspiele mit Oponenten			Wetten				Geschicklichkeits-spiele mit Zufallsanteil	
	Gewinn-sparen	6 aus 49 Euro-jackpot	Klassen-lotterien	Sozial-lotterien	Keno	Bingo	Roulette	Craps (Würfel)	Rubbellose	Video Lotterie Terminal	Geldgewinn-spielgeräte	Slots	Poker	Black Jack	Punto Banco	Totalisatorwetten Rennbahn / Fussball	Nicht-Sport-Ereignis-Wetten	Sportwetten Festquote	Sportwetten In-Game-Ereignisse	Geschick-lichkeitsspiele	Daily Fantasy Sports
	Produkt	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog	analog
	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital	digital
Veranstaltung	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline
	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online
Vermittlung & Dienstleistung	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline	offline
	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online	online

Tabelle 2: Systematik einer kohärenten Regulierung des Gesamtglücksspielmarktes (eigene Darstellung)

Entlang dieses Schemas sind nun in den einzelnen Feldern die Qualitätskriterien für die Zulassung z.B. des Produkts „Glücksspirale“, die Veranstaltung von „Rubbellosen“ oder den Vertrieb von „Sportwetten mit Festquote“ zu definieren.

Dabei sind zunächst Qualitätskriterien festzulegen, die für alle Glücksspielformen gelten – siehe (Düsseldorfer Kreis, 2017) – dann spezifizierter für die Glücksspielkategorie und schließlich für das jeweilige Glücksspielprodukt final differenziert in online oder offline bzw. digitale oder analoge Erscheinungsform.

Für Sportwetten mit Festquote könnte eine solche Deklination folgendermaßen aussehen:

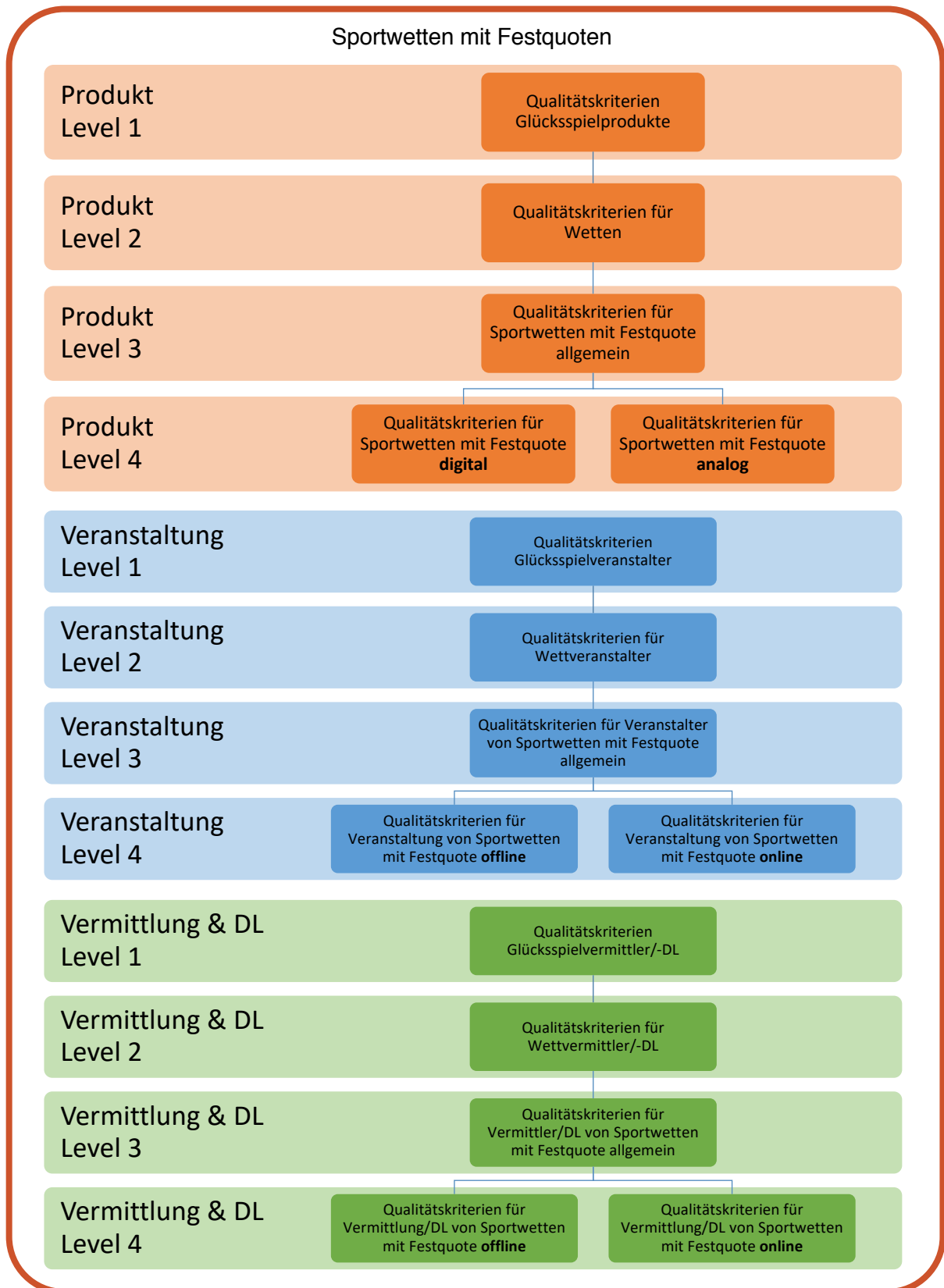


Abbildung 1: Beispiel Qualitätskriterien für Regulierungssegmente



Dieser Logik folgend ist es nicht mehr zielführend, von Online- und Offline-Regulierung zu sprechen. Die Kategorien digital vs. analog bzw. online vs. offline sind nur noch Endspezifikationen für Glücksspielprodukte, ihre Veranstaltung und Vermittlung. So ist es denkbar, dass digitale Glücksspielprodukte offline vertrieben werden können – beispielsweise mittels Losen, die online einzulösen sind – oder dass analoge Glücksspielprodukte online vermarktet werden, z.B. ein im Internet übertragenes Tischspiel in der Spielbank.

Auch ist es denkbar, dass mehrere unterschiedliche Glücksspielprodukte über einen gemeinsamen Vertriebskanal vermittelt werden. Die Zulassungskriterien sind dann entsprechend streng in Kombination einzelner Qualitätsanforderungsfelder zu fassen.

Das Schema ist beliebig auch auf neue Glücksspielformen oder Derivate erweiterbar und bietet die Möglichkeit, Risikoprofile aus dem Wechselwirkungsverhältnis von Kundenvulnerabilität und Strukturmerkmalen von Glücksspielprodukten und -umfeldern besser detailliert in Qualitätsanforderungen zu übersetzen und dennoch einen kohärenten Regelungsrahmen zu definieren.

2.4 Betrachtet man schließlich alle Einzelsegmente und ihr regulatorisches Gesamtrisiko, wird deutlich, dass aus Verbraucherschutzperspektive Totalisatorprodukte das höchste Gefahrenpotential für Manipulationen aufweisen, da das Ausfallrisiko wie beschrieben allein beim Kunden liegt. Allerdings ist der finanzielle Hebel durch Manipulation der Ausspielung unterschiedlich hoch. Liegt das Manipulationsrisiko bei einer Rennwett- oder Fussball-Toto-Ausspielung im 5- bis 6-stelligen Euro-Bereich, kann im worst case bei der Ausspielung des Eurojackpots ein Schaden von 90 Mio. € verursacht werden. Gleichzeitig weist die Veranstaltung von Totalisator-Lotterien (Lotto 6 aus 49, Eurojackpot) das größte Ausfallrisiko für die Gemeinwohlfinanzierung auf – im Jahr 2015 allein mehr als 2 Mrd. Euro an Steuern und Abgaben.

Beides sind neben der oben beschriebenen kulturellen Verankerung dieser Spielform in der Gesellschaft sehr gewichtige Gründe, um an einem Staatsmonopol für das Produkt und die Veranstaltung von Totalisator-Lotterien, insbesondere Lotto 6 aus 49 festzuhalten, nicht jedoch an einem Monopol des Vertriebs dieser Produkte.

Gleichzeitig wird deutlich, dass Wetten auf Glücksspielereignisse, speziell auf den Ausgang von Lotterien, im Grunde Finanzmarktprodukte zur Risikoverteilung (*Hedging*) sind und damit in Wirklichkeit – ähnlich wie *Collateralized Debt Obligations (CDOs)* in der Finanzkrise 2007 – zu einer regulatorisch nicht mehr zu kontrollierenden Risikoklumpung führen können.

Deshalb sollten im Segment der Nicht-Sport-Ereigniswetten Wetten auf Glücksspielereignisse, wie auch Wetten auf das Leben oder die Gesundheit von Menschen und Tieren, verboten sein.

Knut Walter
Sprecher

Düsseldorfer Kreis

Initiative für Qualität und Verbraucherschutz
im Glücksspielwesen



3. Literatur

- Bühringer, G., Kotter, R., & Kräplin, A. (2017). Ätiologie von Glücksspielstörungen: Implikationen für den Verbraucherschutz. In J. Krüper (Ed.), *Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung* (Spiel und). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Düsseldorfer Kreis. (2017). *Gemeinsames Verbraucherschutzkonzept für Glücksspiel in Deutschland*. Berlin. Retrieved from <http://www.duesseldorfer-kreis.de/verbraucherschutzkonzept/>
- Gebhardt, I., & Grüsser-Sinopoli, S. M. (2008). *Glücksspiel in Deutschland: Ökonomie, Recht, Sucht*. Walter de Gruyter.
- Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. (2016). *Der deutsche Glücksspielmarkt 2015. Eine ökonomische Darstellung. Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*.
- Goodie, A. S. (2015). Associations Between Gambling Games and Gambling Problems: Whole Games Compared with Temporal, Skill Characteristics, and Other Structural Characteristics. *Current Addiction Reports*, 2(3), 249–253. <https://doi.org/10.1007/s40429-015-0068-5>
- Haltern, U. (2015). Lotterieregulierung und ihre Rechtfertigung durch soziokulturelle Präferenzen. *ZfWG - Zeitschrift Für Wett- Und Glücksspielrecht*, (6), 419–424.
- Hayer, T., & Meyer, G. (2003). Das Suchtpotenzial von Sportwetten. *SUCHT - Zeitschrift Für Wissenschaft Und Praxis / Journal of Addiction Research and Practice*, 49(4), 212–220.
- Ludwig, M., Kräplin, A., Braun, B., & Kraus, L. (2013). Gambling experiences, problems, research and policy: gambling in Germany. *Addiction (Abingdon, England)*, 108(9), 1554–61. <https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2012.04025.x>
- Meyer, C., Kreuzer, A., Brito, S. De, Glorius, S., Jeske, C., Kastirke, N., ... John, U. (2011). *Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung Endbericht*.
- Meyer, G., & Hayer, T. (2008). Poker - Glücksspiel mit Geschicklichkeitsanteil und Suchtpotential. *ZfWG*, (Juni), 153–160.
- Sleczka, P., Braun, B., Piontek, D., Bühringer, G., & Kraus, L. (2015). DSM-5 criteria for gambling disorder: Underlying structure and applicability to specific groups of gamblers. *Journal of Behavioral Addictions*, 4(4), 226–235. <https://doi.org/10.1556/2006.4.2015.035>
- Willmann, G. (1999). *The History of Lotteries. Unpublished manuscript*. Stanford. Retrieved from <http://willmann.com/~gerald/history.pdf>