



# Fachbeirat Glücksspiel

## Jahresbericht

1/2018 – 8/2019

### Impressum

Gemeinsame Geschäftsstelle des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

Friedrich-Ebert-Allee 12

65185 Wiesbaden

Telefon: 0611 - 353 1080

Email: [ggs@hmdis.hessen.de](mailto:ggs@hmdis.hessen.de)

## Inhalt

|  |    |
|--|----|
| <b>1. Aufgaben</b> .....   | 2  |
| <b>2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder</b> .....                         | 2  |
| <b>3. Beschlüsse 2018</b> .....  | 3  |
| <b>4. Beschlüsse 2019</b> .....  | 3  |
| <b>5. Weitere Empfehlungen</b> .....   | 3  |
| <b>5.1. Online Glücksspiel</b> .....   | 4  |
| <b>5.2. Wissenschaftliche Diskussion zur Glücksspielprävention</b> .....             | 5  |
| <b>5.3. Verdeckte Lobbyarbeit im Gewand der Wissenschaft?</b> .....                  | 7  |
| <b>5.4. Glücksspiele in Games</b> .....  | 8  |
| <b>5.5. Ombudsstelle Glücksspielsucht</b> .....                                      | 10 |
| <b>5.6. Blockierung von Zahlungsströmen aus strafbaren Onlineglücksspielen</b> ..... | 12 |

## 1. Aufgaben

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) sieht in § 10 Abs. 1 S. 2 die Einrichtung eines Fachbeirates vor, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt. Konkretisiert wird dies in §§ 8 - 14 der Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht und die Einrichtung des Fachbeirats (VwVGlüStV), die zwischen den Ländern abgeschlossen wurde.

Der Fachbeirat führt seine Geschäfte nach Maßgabe der Vorschriften des GlüStV sowie der VwVGlüStV. Er

- untersucht und bewertet im Rahmen von Erlaubnisverfahren die Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 und 3 GlüStV genannten Veranstalter und die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege nach § 9 Abs. 5 GlüStV,
- berät die Länder nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV bei der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes und
- wirkt mit bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags nach § 32 Satz 1 GlüStV.

Darüber hinaus ist der Fachbeirat berechtigt, neben seinen im GlüStV festgelegten Aufgaben den Ländern Vorschläge für wissenschaftliche Untersuchungen zur Glücksspielsucht, und den Ländern Empfehlungen zu Spielerschutz- und Spielsuchtpräventionsmaßnahmen zu unterbreiten (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 VwVGlüStV).

Der Fachbeirat ist an den durch den GlüStV begründeten Auftrag gebunden und im Rahmen der ihm übertragenden Aufgaben nicht weisungsgebunden.

## 2. Ernennung und Zusammensetzung der Mitglieder

§ 9 Abs. 1 S. 1 VwVGlüStV legt die Zahl der Fachbeiratsmitglieder auf sieben fest. § 9 Abs. 1 S. 2 stellt Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Mitglieder. Der Fachbeirat ist so

### Die Mitglieder des Fachbeirats



Prof. Dr. Michael Adams  
Universitätsprofessor a.D.,  
ehemaliger Direktor des  
Instituts für Recht der  
Wirtschaft der Universität  
Hamburg, Arbeitsbereich  
Zivilrecht – auf Vorschlag  
Kriminologische Institute



Ilona Füchtenschnieder-  
Petry  
Vorsitzende des Fachver-  
bands Glücksspielsucht  
(fags) e.V.; Leiterin der  
Landeskoordinierungsstelle  
Glücksspielsucht NRW – auf  
Vorschlag fags



Dr. phil. Raphael  
Gaßmann  
Geschäftsführer der Deut-  
schen Hauptstelle für  
Suchtfragen (DHS) e.V. –  
auf Vorschlag DHS

zusammengesetzt, dass „Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in den Bereichen

1. nationale und internationale Glücksspielsucht- und Wettsuchtforschung, Suchtprävention, Suchthilfe sowie Suchtbekämpfung,
2. Jugend- und Spielerschutz sowie Jugendhilfe,
3. Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen einschließlich der Gewährleistung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten

angemessen vertreten sind und juristischer Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts und des Jugendschutzes, genutzt werden kann.

### 3. **Beschlüsse 2018**

Beschluss (1/2018) vom 4.10.2018 des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i. V. m. § 8 Abs. 1 Nr. 1 VwVGlüStV vom 23. Mai 2012 betr.: Fachbeiratsverfahren Sofortlotterie "Diamond 7" von Lotto Hessen

### 4. **Beschlüsse 2019**

Beschluss (1/2019) vom 29.01.2019 des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV i. V. m. § 8 Abs. 1 Nr. 1 VwVGlüStV vom 23. Mai 2012 betr.: Fachbeiratsverfahren Sofortlotterie "Diamond 7" von Lotto Hessen;

Beschluss (2/2019) vom 04.04.2019 des Fachbeirats nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 GlüStV i. V. m. § 10 Abs. 1 Satz 2 VwVGlüStV vom 23. Mai 2012 betr.: Fachbeiratsverfahren Sofortlotterie „Adventslos“

### 5. **Weitere Empfehlungen**

Nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 der VwVGlüStV kann der Fachbeirat den Bundesländern Empfehlungen zu Spielsuchtpräventionsmaßnahmen machen. Neben den Fachbeiratsverfahren zu unterschiedlichen Glücksspielprodukten der Lotteriegesellschaften und den daraus erfolgten Beschlüssen hat sich der Fachbeirat u.a. mit folgenden Themen befasst, die sich z.T. auch in Empfehlungen niedergeschlagen haben:



Andrea Hardeling  
Geschäftsführerin der Brandenburgischen Landesstelle für Suchtfragen e. V. – auf Vorschlag der AOLG ab 6/2018



Prof. Dr. med. Karl Mann  
Seniorprofessor am Zentralinstitut für Seelische Gesundheit Mannheim, Universität Heidelberg – auf Vorschlag der DG Sucht



Prof. Dr. Christian Pfeiffer  
Universitätsprofessor a.D., ehemaliger Vorstand und Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. – auf Vorschlag Kriminologische Institute  
Bis 12/2018



Elisabeth Seifert  
Geschäftsführerin der Aktion Jugendschutz, Landesarbeitsstelle Bayern e.V. (aj) – auf Vorschlag der AOLG

## 5.1. Online Glücksspiel

Zum Thema Verbot von Onlinecasinos stimmte der Fachbeirat folgende Pressemitteilung ab:

### **Fachbeirat Glücksspielsucht empfiehlt Beibehaltung des Onlinecasinoverbotes und fordert strengere Werberegeln**

Die Bundesländer diskutieren aktuell eine mögliche Öffnung des Marktes für Onlinecasinospiele. Nachdem die Befürworter einer Liberalisierung des Glücksspielmarktes in der Vergangenheit in der Minderheit waren, soll es inzwischen unter den Ländern zwei etwa gleich große Gruppen von Befürwortern und Ablehnern geben.

Der Fachbeirat Glücksspielsucht, der die Bundesländer bei der Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages aus sucht- und kriminalpräventiver Sicht berät, spricht sich einstimmig für die Beibehaltung des in § 4 (4) GlüÄStV (2012) festgelegten Verbotes von Onlinecasinos aus. Dieses Verbot wurde durch die Rechtsprechung Ende 2017 inzwischen höchstrichterlich bestätigt<sup>1</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass das Verbot mit Verfassungs- und Unionsrecht vereinbar ist. Diese gute juristische Basis sollte nicht leichtfertig verspielt werden. Vielmehr gilt es nun, darauf aufbauend das Internetverbot für Casino- und Pokerspiele auch wirksam umzusetzen (z.B. Payment Blocking), sowie die ausufernde Werbung für diese illegalen Angebote in TV und Internet zu unterbinden.

Flankierend empfiehlt der Fachbeirat ein komplettes Werbeverbot für Glücksspiele zu erwägen, da die bisherigen Einschränkungen weder von den Glücksspielanbietern noch von großen Teilen der Medienbranche im TV und im Internet eingehalten werden. Für Verbraucher ist derzeit z.B. nicht ersichtlich, dass es sich bei den im TV beworbenen Glücksspielen um illegale Angebote handelt.

Während andere europäische Länder Restriktionen der Werbung (England, Spanien) oder gar Totalverbote (Italien) diskutieren bzw. bereits umsetzen, wird diese Debatte in Deutschland bisher kaum geführt.

Glücksspiele sind keine normalen, sondern besondere Wirtschaftsgüter und Dienstleistungen, die individuelle und soziale Schäden verursachen. Daher bedürfen sie einer strengen Regulierung. Ob Geldspielautomaten, Sportwetten oder Onlinecasinos, alle Glücksspiele sind grundsätzlich so konstruiert, dass der Gewinner immer der Anbieter ist. Suchtforscher sind sich einig, dass das Suchtpotenzial der Onlinecasinospiele besonders hoch ist. Als entscheidende Faktoren werden die Verfügbarkeit (7 Tage die Woche rund um die Uhr), schnelle Spielformen, unkomplizierte und nahezu unbegrenzte Einzahlmöglichkeiten genannt. Manche Menschen zocken am Handy während der Arbeitszeit, in der Schule oder der Universität, bei Familienfeiern oder in der U-Bahn.

Den Großteil ihrer Umsätze machen Glücksspielanbieter bekanntermaßen mit Sucht- oder Problemspielern. Das gilt auch für Onlinecasinospiele. Die Zahl der problematischen oder gar süchtigen Spieler in Deutschland wird derzeit auf rund 500.000 geschätzt.

Es ist zudem fraglich, ob im Zuge einer Öffnung des Marktes für hoch suchtpotente Onlinecasinospiele, die in § 1 GlüÄStV festgelegten Ziele *wirksame Spielsuchtbekämpfung, Lenkung des na-*

---

<sup>1</sup> BVerwG 8 C 18.16 - Urteil vom 26.10.2017 <https://www.bverwg.de/261017U8C18.16.0>

*türlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen sowie Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes haltbar sind und ob die Kohärenzverschiebung langfristig zu einem Verlust des Lotteriemonopols führen kann.*

Weiter gilt es zu bedenken, dass die deutsche Glücksspielaufsicht derzeit der Kontrolle des wachsenden Glücksspielmarktes nicht gewachsen ist.

Wer sich für eine Liberalisierung des Glücksspielmarktes in dieser Größenordnung ausspricht, sollte zumindest die Aufsichtsbehörden personell und technisch so ausrüsten, dass sie ihre Aufgabe erfüllen können. Dazu bedarf es mindestens einer Verdoppelung bis Verdreifachung der bisherigen Kapazitäten der Ordnungsbehörden. Ebenfalls werden wirksame Verbraucherschutz Elemente wie Werbeblocker für TV- und Onlinewerbung, Filtersoftware zur gezielten Blockade des Zugriffs auf Online-Glücksspielseiten sowie der Förderung einer Anlaufstelle für Glücksspielerinnen und -spieler, die Probleme mit Glücksspielanbietern (Ombuds- und Clearingstelle) haben, flankierend erforderlich sein.

Der Fachbeirat Glücksspielsucht appelliert an die Bundesländer von einer Öffnung des Onlinecasinomarktes derzeit abzusehen. Die Erfahrungen, die mit der regulierten Zulassung der Sportwetten (online und terrestrisch) gemacht werden, sollten abgewartet und sorgfältig ausgewertet werden. Insbesondere sollte das Augenmerk darauf gerichtet werden, wie gesetzestreu die Anbieter sich verhalten werden.

## **5.2. Wissenschaftliche Diskussion zur Glücksspielprävention**

Der Fachbeirat weist auf zwei aktuelle Publikationen und die Reaktion der Fachöffentlichkeit hin:

***I. Sulkunen P, Babor T, Cisneros-Örnberg J, Egerer M, Hellman M, Livingstone C, Marionneau V, Nikkinen J, Orford J, Room J, Rossow.***

***Setting limits, gambling, science and public policy. Oxford University Press 2019***

Auszug aus einer Rezension von Univ. Prof. a.D. Dr. med. Karl Mann, Seniorprofessor an der Universität Heidelberg. (Mann in: SUCHT (2019),65(3),230)

„Das Buch steht in der Tradition hoch angesehener in Abstimmung mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) erstellter Publikationen zur Alkohol- und Tabakprävention (Bruun et al 1975, Edwards et al. 1994, Babor et al. 2010). Wie ihre Vorgänger achten die Autoren genauestens auf eine völlige Freiheit von Interessenkonflikten bei der Finanzierung der Recherche. Entstanden ist eine Übersicht über die verfügbare Evidenz weltweit mit einer kritischen Einordnung und Würdigung der Befunde. Daraus werden klare Handlungsempfehlungen für Regulierungsbehörden abgeleitet.

Die mehr als 200 Seiten gliedern sich in 11 Kapitel und eine Zusammenfassung. Folgendes wird behandelt: Geschichte des Glücksspiels (GS), Strukturen und Trends in der GS Industrie, Umfang und Bedeutung des problematischen Spielens, Prävalenz von GS Problemen, die Effekte von Angebotsreduktion oder –ausweitung, Strategien der GS Industrie, Interventionen bei riskantem Spielen, Formen der GS Kontrolle, Behandlung und Frühintervention, Zusammenfassung.

Um den Rahmen dieser Besprechung nicht zu sprengen, seien nur einige Empfehlungen beispielhaft zitiert:



- Nur ein sehr kleiner Teil der Spieler macht den Löwenanteil der Gewinne der Anbieter aus. Präventive Ansätze in diesem Bereich werden daher immer mit einem Rückgang des Spielvolumens einhergehen.
- Der Schaden für die Gesellschaft korreliert mit den eingesetzten Geldbeträgen und der Zeit für das Spielen.
- Wirksame Methoden zur Vermeidung von Problemspielen sind die Limitierung von: Spielintensität, „Inducement“ (also Verstärkern durch Töne, Farben, Umgebungsvariablen etc), und Zugang zu frischem Geld während des Spielens. Dagegen sind Informationen, Selbstkontrolle und andere an der Persönlichkeit ansetzende Verfahren wirkungslos (sogenanntes „responsible gambling, Anmerkung des Autors)
- Die Regulierung von Onlinespielen funktioniert und sollte vorgenommen werden.
- Eine Vereinbarung zur internationalen Kontrolle des GS muss dringend verhandelt werden.

Summa summarum, ein hoch aktuelles und sehr informatives Buch, was zudem sehr flüssig geschrieben und daher nicht nur mit Gewinn, sondern auch mit Vergnügen zu lesen ist“.

***Ein Themenheft publiziert in der Zeitschrift SUCHT (2018) mit dem Thema:***

***„Verantwortungsbewusste Glücksspielangebote und Glücksspielnutzung: Herausforderungen und Konzepte, realistisches Ziel oder Utopie?***

Darin finden sich sieben Einzelbeiträge und ein vorangestelltes Editorial (Bühringer, SUCHT (2018) ,64(5-6),237-240. Den dort gemachten zusammenfassenden Aussagen zur Wirksamkeit von Spielregulierungen wurde von Autoren des entsprechenden Einzelbeitrages in einem Leserbrief (Hayer, Meyer und Kalke, SUCHT (2019), 65(3),217-218 heftig widersprochen. Auch Mitglieder des Fachbeirates äußerten sich kritisch zu der Publikation. Insbesondere das wissenschaftlich unhaltbare Fehlen von Angaben zu Interessenskonflikten am Ende des Editorials wurde moniert (Adams et al. SUCHT (2019), 65(3),221-222 (s.u.). Der von der Glücksspielwirtschaft geförderte, sogenannte „Behördenspiegel“ publizierte das Editorial ebenfalls ohne Angabe von Interessenskonflikten und machte es damit öffentlichen Entscheidungsträgern unentgeltlich zugänglich. Da die Aufforderung, den kritischen Leserbrief ebenfalls zu drucken, ohne Antwort blieb, verstärkt sich der Eindruck des Versuchs einer gezielten Beeinflussung der Bundesländer in der anstehenden Diskussion zur Fortschreibung des Glücksspielstaatsvertrags. Zum besseren Verständnis sei daher der Leserbrief hier nochmals in Ausschnitten zugänglich gemacht.

### 5.3. Verdeckte Lobbyarbeit im Gewand der Wissenschaft?

#### ***Leserbrief zum Editorial von Gerhard Bühringer: „Glücksspielregulierung: ein Drahtseilakt zwischen individueller Freiheit und gesellschaftlicher Fürsorge“,***

erschienen in SUCHT 64 (5-6), 2018, S. 241-244,

von M. Adams, I. Füchtenschnieder, R. Gaßmann, A. Hardeling, E. Seifert, K. Mann (die Autoren sind Mitglieder des Fachbeirats Glücksspielsucht der Bundesländer)

„Das Doppelheft 5-6/218 der Zeitschrift SUCHT bietet eine internationale Bestandsaufnahme der wissenschaftlichen Grundlagen zur Regulierung des Glücksspiels und damit verbundener Fragen. Mit Prof. Gerhard Bühringer konnte ein Herausgeber gewonnen werden, der seit vielen Jahren für sein Interesse an dieser Thematik bekannt ist. Das Themenheft erschien zu einem Zeitpunkt in dem die für die Glücksspielregulierung zuständigen Bundesländer in einem abschließenden Diskussions- und Entscheidungsprozesses bzgl. der Fortschreibung des deutschen Glücksspielrechtes waren. Eine ausgewogene Zusammenstellung der bekannten wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Glücksspielregulation war daher äußerst verdienstvoll.

Bei genauerer Durchsicht der Beiträge und insbesondere bei einer detaillierten Analyse des Editorials von Gerhard Bühringer kann allerdings von einer ausgewogenen Darstellung der wissenschaftlichen Erkenntnisse kaum die Rede sein. Während die meisten Einzelbeiträge eine differenzierte Synopsis unter Angabe möglicher Interessenskonflikte der Autoren liefern, weicht das Editorial in seiner Zusammenfassung der Einzelbeiträge z. T. erheblich von den Aussagen der Autoren ab. Auf ein gravierendes Beispiel im Bereich der Angebotsreduktion von Glücksspiel wurde in dem Leserbrief von Hayer, Meyer und Kalke bereits hingewiesen (siehe Leserbrief in diesem Heft). Sie fassen zusammen „diese Implikationen [von Gerhard Bühringer] stehen in direktem Widerspruch zu unseren Aussagen“ .....

Angesichts der skizzierten Divergenzen zwischen Einzelbeiträgen und Editorial schaut der Leser natürlich gespannt auf die Angaben zu den Interessenskonflikten der Autoren. Während in allen Einzelbeiträgen entsprechende Angaben gemacht werden überrascht das Fehlen der Interessenskonflikte am Ende des Editorials. Stattdessen wird auf die Angabe von Interessenskonflikte in anderen Beiträgen von Gerhard Bühringer im Heft hingewiesen. Es muss als eklatanter Mangel und Verstoß gegen grundlegende wissenschaftliche Prinzipien angesehen werden, dass der zusammenfassende Artikel zum Thema der Glücksspielregulierung zum Zeitpunkt einer sehr sensiblen und z. T. interessen geleiteten Diskussion über die künftige Glücksspielregulierung in Deutschland keinerlei Angabe zu möglichen Interessenskonflikten des Autors aufweist. Zusammenfassende Artikel aus wissenschaftlichen Zeitschriften werden oft nicht mehr im Gesamtrahmen eines Heftes, sondern als Einzelbeiträge von interessierten Lesern heruntergeladen. In solch einem Fall fehlt jegliche Informationsmöglichkeit zu Interessenskonflikten des Editorials. Betrachtet man nun die von Gerhard Bühringer in seinen Einzelbeiträgen angegebenen Interessenskonflikte, so fällt neben staatlicher Forschungsförderung insbesondere die finanzielle Förderung durch die Glücksspielindustrie auf. Darüber hinaus ist Gerhard Bühringer Mitglied des „Düsseldorfer Kreises“, der ebenfalls durch die Glücksspielindustrie finanziert wird und u.a. Lobbyarbeit für die Glücksspielanbieter macht (siehe Leserbrief von Hayer, Meyer und Kalke in diesem Heft). .....



Kommen wir zurück zu den Inhalten. Die relativierenden Aussagen zur Wirksamkeit der Angebotsregulierung beim Glücksspiel im Editorial von Gerhard Bühringer stehen in deutlichem Widerspruch zu einem neu erschienenen Buch. Der Titel: „SETTING LIMITS, GAMBLING, SCIENCE AND PUBLIC POLICY“ gibt bereits die Stoßrichtung der zusammenfassenden Aussagen der Autoren (Sulkonen, Babor et al. 2019) wider. Diese international hoch angesehene Autorengruppe fasst die globale Befundlage zum Beispiel im Bereich der Angebotsregulierung zusammen und kommt zu dem Schluss, dass sie wissenschaftlich nachgewiesene positive Effekte auf das Glücksspielverhalten hat. .... Zusammengefasst weist das Buch darauf hin, dass derzeit die Glücksspielindustrie in vielen Ländern die Regulierungsfragen dominiert, oft in enger Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden. Eine Veränderung zu einer evidenzbasierten Limitierung des Glücksspielangebotes wird gefordert.

Das vorliegende Themenheft der „SUCHT“ erweckt den Anschein einer evidenzbasierten Synopsis und Bewertung der wissenschaftlichen Befunde. Tatsächlich jedoch werden im Editorial Befunde zur Angebotsbegrenzung manipulativ dargestellt, gravierende Interessenskonflikte werden nicht angegeben. Der separate Abdruck des Editorials in den „Beiträgen zum Glücksspielwesen, eine Fachreihe des Behördenspiegels“ verstärkt den Eindruck der gezielten Lobbyarbeit weiter. Auch in diesem – allem Anschein nach- von der Glücksspielindustrie geförderten Publikationsorgan findet sich keine Angabe von Interessenskonflikten

#### Literatur:

Adams, M.; I. Füchtenschnieder, R. Gaßmann, A. Hardeling, E. Seifert, K. Mann\* Leserbrief zum Editorial von Bühringer (s.u.) SUCHT 65 (3), 2019, S. 221-222,

(\*die Autoren sind Mitglieder des Fachbeirats Glücksspielsucht der Bundesländer)

Bühringer G. (2018) Glücksspielregulierung: ein Drahtseilakt zwischen individueller Freiheit und gesellschaftlicher Fürsorge. SUCHT, 64 (5-6) 241-244.

Hayer, T., Meyer, G., Kalke, J. SUCHT (2019), 65(3), 217-218

Mann,K. (2019) SETTING LIMITS. Rezension des Buches von Sulkunen, Babor et al 2019 in: SUCHT (2019), 65(3), 230

*Interessenskonflikte der Mitglieder des Fachbeirates: Keine*

#### **5.4. Glücksspiele in Games**

2018 fand im Fachbeirat ein Vortrag und Fachaustausch zum Thema Bitcoins und Lootboxen mit Dr. Fiedler statt.

Der Fachbeirat betrachtet die zunehmende Verschmelzung zwischen Gaming und Gambling mit Sorge.

Auf Apps oder in sozialen Netzwerken findet man eine Vielzahl von Casinogames, wie z.B. Slot Maschinen und Online Poker, die ohne Geldeinsatz gespielt werden können.

Da dabei nicht um Echtgeld gespielt wird, dürfen diese Spiele auch Minderjährigen angeboten werden.

„Dadurch, dass dabei aber trotzdem um virtuelle Währung gespielt wird und die Spielergebnisse zufällig sind oder als zufällig wahrgenommen werden, sind sie strukturell dem Glücksspiel bereits sehr ähnlich. Als besonders problematisch ist dabei zu werten, dass viele Spiele beim Social Gambling simuliert sind und nicht wie im klassischen Glücksspiel allein der Zufall über das Spielergebnis entscheidet. Die Spiele sind so gesteuert, dass die Spielenden häufiger gewinnen als verlieren, was nicht der Realität bei Glücksspielen entspricht. Eine dadurch völlig überzogene Gewinnerwartung und die Bereitschaft zur Teilnahme an Glücksspielen um Echtgeld werden so bei den Teilnehmenden gefördert.“<sup>2</sup>

Auch bei bekannten **Games**, wie z.B. dem Western-Epos „Red Dead Redemption 2“ finden sich zunehmend simulierte Glückselemente wie beispielsweise Pokerrunden. In einigen Ländern ist diese Funktion gesperrt, weil diese Pokerrunden dort gegen Online-Glücksspielverbote verstoßen würden.

Ein weiteres Problem sind sogenannte Lootboxen. Die Möglichkeit in bekannten Computerspielen sog. Lootboxen erwerben zu können, ist im letzten Jahr zunehmend in Kritik geraten. Bei den sog. Lootboxen handelt es sich um virtuelle Überraschungskisten mit zufällig generierten Gegenständen, mit denen man sich in einem Videospiel Vorteile schaffen kann, die für ein Fortkommen im Spiel oft zwingend nötig sind. Bei dem Erwerb einer Lootbox weiß der Käufer/die Käuferin vorab nichts über deren Inhalt. So sollen sie dazu verleitet werden immer neue Boxen käuflich zu erwerben. Kritiker setzen dies dem Einsatz im Glücksspiel gleich.

Lootboxen weisen Merkmale des Glücksspiels auf (vom Zufall abhängig, materieller Einsatz mit Gewinnerwartung) und fördern möglicherweise die Entstehung einer Abhängigkeit. Gerade wenn die Grenze zwischen Gaming (Computerspiele spielen) und Gambling (an Glücksspielen teilnehmen) verschwimmt, wird die Umsetzung des Jugendschutzes bezüglich Glücksspiel (keine Teilnahme unter 18 Jahren) erschwert. Gleichzeitig verschleiert eine mangelnde Kennzeichnung von Glücksspielen (im Sinne der Funktionsweise und dem daraus folgendem Suchtpotential) das tatsächliche Risiko für jugendliche Verbraucher und arbeitet so einer Sensibilisierung für die mit Glücksspielen verbundenen Suchtgefahren entgegen.

Eine aktuelles „working paper“ der Universität Hamburg<sup>3</sup> weist darauf hin, dass Menschen, die Lootboxen nutzen, sowohl um reales als auch Spielgeld spielen und eher zur Zielgruppe der problematischen Glücksspieler/Gamer gehören.

„Our study illustrates that the typical loot box users are young, employed, have a low level of education but an average household income. They gamble with both real and play money and are likely to be problem gamblers/gamers. Further, loot boxes seem to be associated with problem gambling. Due to their combination of gambling-like elements with a permanent availability and potentially

---

<sup>2</sup> <https://www.verspiel-nicht-dein-leben.de> Abruf 08.08.2019

<sup>3</sup> Gambling ResearchDivision Working Paper Series, No. 2 Loot Boxes –A Game Changer? Marc von Meduna, Fred Steinmetz, Lennart Ante, Jennifer Reynolds, Ingo Fiedler

unlimited number of purchases, potential harms might be related to the consumption of loot boxes.....”

Ebenso kritisch zu sehen ist, wenn aus „Free-to-Play“ ein „Pay-to-Win“ wird. Hier wird für jugendliche Spieler/-innen ein hoher Anreiz geschaffen, Geld auszugeben. Sie sind unter emotionalem Druck und lassen sich evtl. leicht dazu verleiten, zumal Kaufaufforderung z.T. auf sehr hartnäckige Weise gemacht werden.

Andere Länder haben bereits Maßnahmen gegen den Einsatz von Lootboxen getroffen:

„Seit 2018 gelten in Belgien Lootboxen in Videospiele als Glücksspiel. Nachdem bislang bereits Spiele wie Overwatch und NBA 2K19 davon betroffen waren und ihre Echtgeld-Lootboxen dortzulande abschalten mussten, erwischt es nun auch FIFA19: In Belgien werden ab dem 31. Januar 2019 im Ultimate-Team-Modus keine FIFA Points mehrverkauft.“<sup>4</sup>

Der Fachbeirat fordert, dass bei einer Neuregelung des Glücksspielstaatsvertrages auch die Einbettung von Lootboxen mit seinen Glücksspielelementen sowie das sogenannte Social Gambling aufgegriffen werden und der Jugend- und Spielerschutz damit stärker berücksichtigt wird.

### **5.5. Ombudsstelle Glücksspielsucht**

Der Fachverband Glücksspielsucht e.V. (FAGS) unterstützt seit vielen Jahren Glücksspielsüchtige und ihre Angehörigen dabei, ihre Rechte gegenüber Glücksspielanbietern und Finanzdienstleistern durchzusetzen. Da dieses Engagement ehrenamtlich und nur in begrenztem Umfang erfolgen kann, hat der FAGS bei den Bundesländern bereits im Jahr 2015 die Einrichtung einer Ombudsstelle Glücksspielsucht angeregt. Dieser Antrag wurde mit der Begründung – die skizzierten Aufgaben würden bereits kompetent von örtlichen Sucht- und Verbraucherschutzberatungsstellen wahrgenommen – negativ beschieden.

Der Fachbeirat Glücksspielsucht hat die Entscheidung der Bundesländer bedauert und die Länder mehrfach gebeten, diese Entscheidung zu revidieren. Die Ombudsstelle diene sowohl dem Spielerschutz als auch dem präventiven Verbraucherschutz. Die bisher ehrenamtlich erzielten Erfolge gäben deutliche Hinweise auf die Reichweite der geplanten Einrichtung. Es seien mehrfach Geldströme zu illegalen Glücksspielanbietern gekappt und verspielte Summen erfolgreich zurückgefordert worden. Gleichzeitig sei ein Teil der Betroffenen in das Suchthilfesystem vermittelt worden. Umgekehrt sei ein nicht unbeträchtlicher Teil der "Fälle" mit dieser speziellen rechtlichen Fragestellung aus dem Hilfesystem gezielt an den FAGS vermittelt worden. All dies weise auf die Notwendigkeit der Einrichtung einer Ombudsstelle Glücksspielsucht hin.

Trotz Unterstützung des Projektes durch den Fachbeirat und einzelner politisch Verantwortlicher sowie einer stetig steigenden Beratungsnachfrage haben die Länder die Einrichtung der Ombudsstelle bislang nicht unterstützt.

---

<sup>4</sup> <https://www.gamestar.de/artikel/fifa-19-pay2win-belgien-verbietet-fifa-points.3339968.html>, Abruf 06.08.2019.

Der Fachbeirat hat das Thema „Ombudsstelle“ routinemäßig in jeder Sitzung auf die Tagesordnung gesetzt und aktuelle Entwicklungen und Informationen zur Kenntnis genommen und diskutiert.

Auch der Fachverband Glücksspielsucht e.V. verfolgt das Projekt weiter und wirbt inzwischen verstärkt um Spenden. Ende 2017 ging eine erste zweckgebundene Spende ein, die ausdrücklich für die Ombudsstellenarbeit zu verwenden ist. Seitdem konnte ein Teil der Beratungsarbeit an Fachanwälte für Bank- und Kapitalmarktrecht übergeben werden. Klientinnen und Klienten erhalten eine kostenlose Erstberatung sowie erste Schreiben zur Forderungsabwehr.

Das Forum Glücksspielsucht ([www.forum-gluecksspielsucht.de](http://www.forum-gluecksspielsucht.de)) spielt weiterhin eine zentrale Rolle. Hierüber erfahren viele Menschen von der Möglichkeit der Rückabwicklung von Zahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel. Gleichzeitig erfahren sie auch etwas über Ausstiegsmöglichkeiten aus problematischen und süchtigen Verhaltensweisen. Der Hauptthread zum Thema Chargeback wurde inzwischen 308.108-mal<sup>5</sup> gelesen.

Darüber hinaus enthält das Forum inzwischen aktuelle Informationen über Reaktionen von Finanzdienstleistern und/oder illegalen Glücksspielanbietern, die von den Ratsuchenden in das Forum eingestellt werden. Auf diese Weise hat sich eine Selbsthilfe Community gebildet. Andererseits werden die „Charge-back Aktivitäten“ von einigen Betroffenen stark kritisiert. Sie empfehlen Verantwortung zu übernehmen und die entstandenen Schulden zu bezahlen. Diese Diskussion flammt alle paar Monate wieder neu auf.

Parallel zu dem Engagement des FAGS ist eine verstärkte Kommerzialisierung<sup>6</sup> der Rückforderungen aus unerlaubtem Glücksspiel zu beobachten. Neben Rechtsanwaltskanzleien gibt es inzwischen Agenturen, die bis zu 35 % Provision plus MwSt. auch für einfache für Leistungen – wie z.B. Chargeback von Lastschriften innerhalb von acht Wochen – verlangen, die Betroffene mithilfe von einigen Textbausteinen auch selbst erledigen könnten. Spielfreie Glücksspieler sind inzwischen ebenfalls auf dem Gebiet tätig<sup>7</sup>. Auch wenn einige Angebote etwas eigenartig erscheinen, ist diese Entwicklung insgesamt positiv zu beurteilen, da so eine breitere Bewegung entsteht. Je mehr Menschen erfahren, dass Onlinecasinos illegal sind und die Möglichkeit besteht, verspielte Beträge zurück zu fordern, umso schwieriger wird die Geschäftsgrundlage für diese Anbieter und die Finanzdienstleister.

Nach Auffassung des Fachbeirates besteht hier eine gute Möglichkeit illegale Anbieter einzudämmen.

Die bisherige Urteilslage ist noch unentschieden. Einige Gerichte (AG Leverkusen, AG München, AG Wiesbaden) entscheiden für die Spieler andere (LG München und Hinweisverfügung OLG München) für die Finanzdienstleister. Der Finanzdienstleister *PayPal*, hat sich inzwischen aus dem Geschäft mit Onlinecasinos offiziell zurückgezogen<sup>8</sup>. Daraufhin haben einige Glücksspielanbieter, die Sportwetten und Onlinecasinospiele anbieten, ihre Kunden umgehend informiert und über alternative Einzahlungsmethoden für ihre Onlinecasinos informiert. Der Fachbeirat ist der Auffassung, dass Glücksspielanbieter die nachgewiesenermaßen so vorgehen, nicht für eine Glücksspielkonzession infrage kommen sollten.

---

<sup>5</sup> Zugriff 23.8.2019

<sup>6</sup> <https://wirholendeingeld.de>, <https://www.gluecksspielhelden.de>, <https://www.charge-back.de>,

<sup>7</sup> <https://www.glueckszone.de/chargeback-bei-online-casinos-2/>

<sup>8</sup> <https://app.handelsblatt.com/finanzen/banken/zahlungsabwickler-neue-nutzungsbedingungen-paypal-erschwert-online-gluecksspiel/24922438.html?ticket=ST-838938-IjGkqtWE956ZZvxuW4-ap5>

Der Fachbeirat fordert, die Einrichtung einer gemeinnützigen Ombudsstelle Glücksspielsucht zu unterstützen. Kommerzielle Angebote beraten ausschließlich zu rechtlichen Aspekten. Da es sich bei den Ratsuchenden mehrheitlich um problematische bzw. pathologische Glücksspielerinnen und Glücksspieler handelt, reicht dies nicht aus. Die Beratung muss zwingend sowohl juristisch als auch suchtfachlich erfolgen. Für die Suchthilfe ist dieser Zugangsweg ein Gewinn. Es werden Klientinnen und Klienten erreicht, die mehrheitlich keine Beratungseinrichtung aufsuchen würden. Hinzu entsteht eine Schnittstelle zur Glücksspielaufsicht, die noch ausgebaut werden sollte: Der Fachverband Glücksspielsucht leitet bereits jetzt relevante Informationen aus der Praxis jeweils zeitnah an die Behörden weiter, die so konkrete Hinweise über bedenkliche Geschäftspraktiken der Glücksspielanbieter und Finanzdienstleister erfahren. Das bisherige ehrenamtliche Engagement muss strukturell verankert werden.

Mit der Etablierung der Ombudsstelle würden somit mehrere Ziele gleichzeitig erreicht:

- Eindämmung illegaler Aktivitäten von Glücksspielanbietern
- Neue Zugangswege in die Suchthilfe
- Kooperation Suchthilfe und Glücksspielaufsicht

#### **5.6. Blockierung von Zahlungsströmen aus strafbaren Onlineglücksspielen**

Seit vielen Jahren bemüht sich der Fachbeirat, den Umfang des strafbaren Onlineglücksspiels und die mit ihm verbundenen Suchtgefahren durch eine möglichst vollständige Blockade der zugrundeliegenden Geldströme zu vermindern. Hierzu bedarf es der Mithilfe der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Es geht darum, Finanzdienstleister an der Unterstützung strafbaren Online-Glücksspiels zu hindern, indem sie Zahlungen zwischen deutschen Glücksspielern und Unternehmen ohne gültige deutsche Glücksspiellizenz abwickeln. Die BaFin sah seit vielen Jahren große Schwierigkeiten für ein aufsichtsrechtliches Vorgehen gegen diese Finanzdienstleister. Die BaFin nahm an, dass die Finanzdienstleister die der Bezahlung zugrunde liegenden Geschäfte in Form strafbarer Glücksspiele nicht oder nur schwerlich identifizieren könnten und daher nicht verantwortlich zu machen seien.

Von Seite des Fachbeirates wurde stets argumentiert, dass ein Glücksspielzahlungen identifizierender Code bei vielen Zahlungsmöglichkeiten vorläge und daher die Finanzdienstleister bei einem wesentlichen Teil der Zahlungen wüssten oder mit zumutbaren Anstrengungen wissen könnten, dass sie der Bezahlung strafbarer Handlungen dienten. Der Fachbeirat hat auf Berichte hingewiesen, nach denen die Finanzdienstleister für Transaktionen mit Glücksspielanbietern höhere Gebühren verlangten. Diese Preisstruktur weist nach Ansicht des Fachbeirates darauf hin, dass die jeweiligen Finanzdienstleister die Fragwürdigkeit der Geschäfte der Glücksspielanbieter kennen und sich für ihre Beihilfe risikoreich bezahlen lassen. Der Fachbeirat war zudem der Ansicht, dass eine vorsätzliche Vornahme derartiger Dienstleistungen eine erhebliche Verletzung der an die Geschäftsleitungen der Finanzdienstleister zu stellenden Vertrauenswürdigkeitsanforderungen darstellen und damit der Bundesanstalt die Möglichkeit und Verpflichtung auferlegten, die Vorstände bei Fortdauer ihres Verhaltens abzurufen oder die Geschäftserlaubnis des Finanzdienstleisters zu entziehen. Nach Ansicht des Fachbeirates haben BaFin und das für die Zahlungsblockierung zuständige Land Niedersachsen seit vielen Jahren nicht in der gebotenen Weise die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten genutzt. Die Folge war ein blühender illegaler Onlinemarkt, der vielen Spielern Gesundheit und Vermögen gekostet hat.

Im August 2019 hat sich nach Presseberichten der Zahlungsabwickler PayPal dazu entschlossen, ab

Oktober 2019 keine Zahlungsabwicklung für in [Deutschland](#) tätige Anbieter [von Online-Glücksspielen](#) mehr vorzunehmen. Mit Auslaufen der Online-Glücksspiel-Lizenzen des Landes [Schleswig-Holstein](#) sei das Angebot von Online-Kasinospielen in Deutschland verboten, beziehungsweise allenfalls geduldet, teilte der Konzern mit. Man unterstütze daher keine entsprechenden Zahlungen mehr. Die veränderte Geschäftspolitik könnte auch auf Rechtsstreitigkeiten beruhen. Das Unternehmen sieht sich vor dem Landgericht Köln auf die Rückzahlung von mehr als 150.000 Euro verklagt, die ein spielsüchtiger Mandant verloren hatte. Nach Ansicht des den Kläger vertretenden Anwalts müssen Zahlungsdienstleister grundsätzlich prüfen, ob ein Anbieter über die nötige Lizenz verfügt, bevor sie mit ihm Geschäfte machen. In der Vergangenheit sei dies oft nicht geschehen.

Es ist nach Ansicht des Fachbeirates zu hoffen, dass die unabhängigen Gerichte die bislang unzulänglichen Maßnahmen des Landes Niedersachsen und der BaFin teilweise ersetzen können. Durch die Haftung der Zahlungsdienstleister im Falle kranker Spieler könnte das Geschäftsmodell der Zahlungsdienstleister im Rahmen illegaler Glücksspiele deutlich erschwert werden. Angesichts eines täglichen Umsatzes in der Größenordnung von 90 Millionen Euro pro Tag könnten sich die Haftungsrisiken für die Zahlungsdienstleister illegaler Glücksspiele in Richtung existenzbedrohender Höhen bewegen.

Glücksspielanbieter weisen ihre Kunden in Deutschland bereits jetzt darauf hin, dass ab September 2019 Aus- und Einzahlungen via PayPal für Online Casinos in ganz Deutschland nicht mehr angeboten werden. Den Kunden werden für ihre illegalen Wetten „weitere beliebte Zahlungsmethoden wie Sofort Überweisung, Neteller und Skrill“ u.a. vorgeschlagen.

Der Fachbeirat appelliert an das zuständige Land Niedersachsen und die BaFin, mit mehr Entschlossenheit das geltende Recht durchzusetzen und als Sofortmaßnahme alle Finanzdienstleister zu einer Änderung ihrer Allgemeinen Geschäftsbedingungen, so wie sie PayPal vorgenommen hat, zu zwingen.

Für den Bereich der Bundesgesetzgebung hält der Fachbeirat eine Vervielfachung des Strafrahmens für die Veranstaltung gewerblichen Glücksspiels für erforderlich.