



Universität Hamburg

UHH • FB 03 • INSTITUT FÜR RECHT DER  
WIRTSCHAFT  
MAX-BRAUER-ALLEE 60 • 22765 HAMBURG

Fachbereich  
Wirtschaftswissenschaften

Institut für Recht der Wirtschaft  
Arbeitsbereich Zivilrecht  
Der Direktor

Professor Dr. Michael Adams

## Schriftliche Stellungnahme

zu der Öffentlichen Anhörung des

**Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages** 1. Juli 2009 zum  
Thema

## Prävention der Glücksspielsucht stärken

Der Markt für Glücksspiele ist über die letzten 50 Jahre hinweg ständig gewachsen. Im Jahre 2007 betrugen die Ausgaben für Glücksspiele in Deutschland über 32 Milliarden Euro. Glücksspiel ist ein ernst zunehmender Ausgabenposten der privaten Haushalte. Der Anteil von Glücksspielen am Haushaltseinkommen ist in den armen Haushalten am größten. Die Verluste der Spieler stellen eine Umverteilung zu Lasten der armen Haushalte dar. Die Wirkung der staatlichen Einnahmen aus Glücksspielen ist regressiv.

Eine persönliche und soziale Katastrophe lösen Glücksspiele aus, wenn Sie die Spieler süchtig machen. Aus der folgenden Tabelle wird deutlich, dass die Einnahmen der Glücksspielindustrie bei Automaten Spielen in hohem Maße von kranken Spielern stammen. Die Einnahmen aus der Ausnutzung der Glücksspielsüchtigen schwanken je nach Glücksspielsegment zwischen knapp 3% und 54% bei den Automaten Spielen. Die Gefahr süchtig zu werden ist somit je nach Glücksspiel sehr unterschiedlich. Weitaus das größte Gefährdungspotential geht vom gewerblichen und Casinoautomaten Spiel aus. Die von Glücksspielen ausgehenden Gefahren werden durch das Design der Spiele verstärkt. Prävention von Glücksspielsucht muss daher vordringlich auf eine Verminderung der von diesen Maschinen ausgehenden Gefahren gerichtet sein.

## Glücksspielmarkt und Glücksspielsucht in Deutschland

Die folgende Tabelle zeigt den deutschen Glücksspielmarkt 2007 mit seinem Umsatz und den gesamten Einnahmen (Bruttospielertrag), sowie den Süchtigen pro Spielsegment und ihrem Anteil an den Gesamteinnahmen.

Glücksspielsegment	Umsatz 2007 in Mio. €	Bruttospieler- trag 2007 in Mio €.	Anzahl Süchtige (Mittelwert)	Spielverluste Süchtige	
				Mio. € p.a.	% der Ein- nahmen
Gewerbliche Automaten	7.750	3.250	132.451	1.820	56%
Spielbanken: Automaten	7.921	475	21.883	210	44%
Spielbanken: Tischspiele	2.339	82	18.045	12	15%
Lotto-Toto Block	7.743	3.816	2.112	191	5%
Sportwetten Internet	2.046	205	13.053	62	30%
Sportwetten stationär	1.500	225		68	30%
Onlineglücksspiele (ohne Sportwetten)	1.922	1.834	?	?	?
Klassenlotterie (SKL/ NKL)	1.072	505	192	13	3%
Fernsehlotterien	601	451	Wenige	Gering	-
Gewinnsparen (Sparkasse/Bank)	480	104	Wenige	Gering	-
Pferdewetten	258	65	1.152	34	52%
Telefongewinnspiele	136	136	?	?	?
<b>SUMME</b>	<b>33.768</b>	<b>11.148</b>	<b>191.957</b>	<b>2.410</b>	<b>-</b>

Die Tabelle zeigt, dass deutliche Unterschiede zwischen den Glücksspielsegmenten bestehen. Während bei den Klassenlotterien nur 3% der Einnahmen von Süchtigen stammen, so sind es bei den gewerblichen Automaten 56%, bei den Pferdewetten 52% und bei den Casinoautomaten 44%.

## Kosten der Glücksspielsucht

Glücksspielsucht und problematisches Spielen ist mit hohen privaten und sozialen Folgekosten verbunden.

Glücksspielsucht führt zu einer Vielzahl von Problemen für die Betroffenen und ihre Familien. Die stark belastete finanzielle Situation verleitet Glücksspieler oftmals, ihre Angehörigen und Freunde über ihre Spielsucht und über das Ausmaß ihrer Schulden zu belügen. Am Arbeitsplatz ergeben sich häufig Probleme aufgrund von Fehlzeiten und mangelnder Leistungsfähigkeit, die nicht selten zur Entlassung führen. Die Lebensumstände von Glücksspielsüchtigen sind stark angespannt und lösen Stress, Depressionen sowie andere psychische und auch körperliche Krankheiten aus. All diese Folgen von Glücksspielsucht wurden bei den intangiblen Kosten der Sucht erfasst. Die quantitative Bewertung solcher Kosten ist schwierig und ihre Methoden noch ständiger Änderung unterworfen.

Die Schätzung der intangiblen privaten Kosten pathologischer Glücksspieler wurde als Verlust von Lebensqualität erfasst. Befragungen von pathologischen Glücksspielern zeigen, dass sie ihre Sucht als außerordentliche Belastung und Einschränkung ihres Lebens empfinden. Wird diese Einschränkung auf einen Verlust von 25% der ansonsten gegebenen Lebensqualität geschätzt und der Verlust eines Jahres Lebenserwartung mit den in der Literatur üblicherweise verwendeten 100.000€ bewertet wird, so ergeben sich pro Jahr und Süchtigen intangible Kosten der Spielsucht in Höhe von 25.000€. Im Falle seiner Angehörigen und Freunde ist dieser Schaden nicht monetär und wurde in der Tabelle nicht erfasst.

Neben den Belastungen des einzelnen Spielers fügt seine Sucht auch dem sozialen Umfeld des Spielers sowie der Gesellschaft erheblichen Schaden zu. Für diese Kosten liegen Berechnungen aus US-Studien vor. Die externen Kosten pro pathologischem Spieler pro Jahr liegen je nach Studie zwischen 2.200€ und 36.000€.

Die folgende Tabelle zeigt die Gesamtkosten der sozialen Folgeschäden aus der Glücksspielsucht (mittlere Schätzung der Süchtigen, mittlere Schätzung der externen Kosten). Diese wurden den Einnahmen aus den Spielen gegenübergestellt, und jene Spiele fett markiert, deren Kosten die Einnahmen übersteigen.

Glücksspielsegment	Spielverluste Süchtige Mio. € p.a.	Lebensqualitätsverlust Süchtige in Mio. € p.a.	Externe Kosten in Mio. € p.a.	Gesamte Kosten in Mio. € p.a	Bruttospiel- ertrag 2007 in Mio. €.
<b>Gewerbliche Automaten</b>	1.820	3.311	2.530	<b>7.661</b>	<b>3.250</b>
<b>Spielbanken: Automaten</b>	210	547	418	<b>1.175</b>	<b>475</b>
<b>Spielbanken:     Tischspiele</b>	12	451	345	<b>808</b>	<b>82</b>
Lotto-Toto Block	191	53	40	248	3.816
<b>Sportwetten Internet</b>	62	326	249	<b>705</b>	<b>205</b>
<b>Sportwetten stationär</b>	68				<b>225</b>
Klassenlotterie (SKL/ NKL)	13	48	37	98	505
Fernsehlottorien	Gering	Gering	Gering	Gering	451
Gewinnsparen (Sparkasse/Bank)	Gering	Gering	Gering	Gering	104
Onlineglücksspiele (ohne Sportwetten)	?	?	?	?	1834
<b>Pferdewetten</b>	34	29	22	<b>85</b>	<b>65</b>
Telefongewinnspiele	?	?	?	?	136
<b>SUMME</b>	<b>2.410</b>	<b>4.765</b>	<b>3.641</b>	<b>10.816</b>	<b>11.148</b>

## **Gesetzlicher Regelungsbedarf bei Glücksspielen**

Die Auflistung der Kosten der einzelnen Glücksspielsegmente zeigt, dass die Einnahmen gewerblicher Automatenspiele zu 54 Prozent auf der Ausnutzung von süchtigen Spielern beruhen. Der Anteil der Einnahmen, der von kranken Spielern stammt, beträgt bei Casinoautomaten 44 Prozent. Die Automatenspiele insgesamt sind für 81,6% aller sozialen Kosten aus der Glücksspielsucht verantwortlich. Auch bei Berücksichtigung der Einnahmen und Gewinne übersteigen bei diesen Spielen die sozialen Folgekosten die Einnahmen.

Es besteht daher vor allem bei den Spielautomaten dringender gesetzlicher Handlungsbedarf. Darüber hinaus ist es notwendig, dass die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) als auch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ihren Aufsichtspflichten besser nachkommen.

## **Dringender Handlungsbedarf bei den gewerblichen Spielautomaten**

Die gewerblichen Spielautomaten unterliegen dem Gewerberecht und damit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Die Gefahren die von den gewerblichen Geldspielgeräten ausgehen, beruhen auf ihrer hohen Verbreitung der Geräte und ihren auf Suchterzeugung ausgerichteten Spielcharakteristika. Im Ergebnis sind die gewerblichen Geldspielgeräte mit untragbar hohen sozialen Folgekosten verbunden.

Aus diesem Grunde hat der die Länder im Bereich der Glücksspiele beratende Fachbeirat in seinem ersten Beschluss vom 12. März 2008 zur Verminderung der von Geldspielgeräten ausgehenden Gefahren dringend eine sofortige Änderung der gewerblichen Spielgeräte verlangt. Auch angesichts der Vorwürfe der Europäischen Union ist es unverständlich, dass der Bund angesichts der großen Schäden hier untätig geblieben ist. Während der Glücksspielstaatsvertrag der Länder für den Bereich der Lotteriespiele und Sportwetten den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes nachgekommen ist, ist der für den Bereich der Geldspielgeräte zuständige Bund untätig geblieben, obwohl der Bund durch die Spielverordnung vom 27.1.2006 das Gefahrenpotential der Geldspielgeräte nochmals deutlich erhöht hatte.

Der Beschluss des Fachbeirates lautet wie folgt:

*"Der Fachbeirat Glücksspielsucht empfiehlt den Ländern, über den Bundesrat die Gesetzesinitiative für eine Änderung der Gewerbeordnung zu ergreifen. Ziel dieser Initiative ist es, eine der Hauptursachen für Glücksspielsucht und problematisches Spielen zu beseitigen. Der vom Fachbeirat empfohlene Gesetzestext lautet wie folgt:*

*Die Gewerbeordnung (GewO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246 Berichtigung v. 26.10.2007 I 2547 (Nr. 55) wird wie folgt geändert:*

1. In § 33e Absatz 1 wird nach Satz 1 der folgende Satz 2 eingefügt:

*„Ein Versagensgrund nach Satz 1 liegt insbesondere dann vor, wenn folgende Anforderungen nicht erfüllt sind:*

- 1. die Mindestspieldauer unterschreitet nicht 60 Sekunden,*
- 2. der Einsatz übersteigt nicht 0,20 Euro,*
- 3. die Summe der Verluste im Verlauf einer Stunde übersteigt nicht 7 Euro*
- 4. die Summe der Gewinne abzüglich der Einsätze im Verlauf einer Stunde übersteigt nicht 30 Euro,*
- 5. die Speicherung von Geldbeträgen einschließlich zuvor erzielter Gewinne übersteigt nicht 2 Euro,*
- 6. die Spielverlaufsanzeigen entsprechen den jeweils bestehenden Gewinnwahrscheinlichkeiten,*
- 7. vor jeder Spielaufnahme wird der Spieler über die Wirksamkeit der ihm zur Verfügung gestellten Spielbeeinflussungsmaßnahmen für die Höhe der Gewinnwahrscheinlichkeiten aufgeklärt,*
- 8. die Angabe aller Spielergebnisse erfolgt ausschließlich in Geld,*
- 9. Gewinne und Auszahlungen sind nicht mit auffälligen Geräuschen oder Lichtsignalen verbunden.“*

Der vom Fachbeirat vorgeschlagene Gesetzentwurf sieht für Geldspielgeräte Bauartvorschriften vor, die besonders gefährliche Spieleigenschaften untersagen. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Entstehung von Glücksspielsucht bei Geldspielgeräten belegen, dass vor allem die Ereignishäufigkeit pro Zeit die wichtigste Ursache für die Entstehung von Glücksspielsucht und problematisches Spielverhalten ist.

Können durch Geldspielautomaten Gewinn- und Verlustmöglichkeiten erreicht werden, die über alltägliche Einnahmen und Ausgaben hinausgehen, werden sie von manchen Spielern als eine mögliche Einkommensquelle und als Ausweg aus wirtschaftlichen Schwierigkeiten wahrgenommen. Durch die vorgesehene Begrenzung der möglichen Gewinne und Verluste pro Stunde wird dieser Gefahr entgegen gewirkt. Eine Begrenzung der Verluste ist auch deshalb erforderlich, um zu vermeiden, dass die Spieler den die Verluste weiter erhöhenden Versuch unternehmen, durch fortgesetztes Spielen vorhergehende Verluste wieder wett zu machen. Die auf Seiten der Automatenspieler häufig anzutreffenden fehlerhaften Vorstellungen über die gegebenen Gewinnmöglichkeiten und deren Beeinflussungsmöglichkeiten verleiten die Spieler zu irrationalen und sie selbst schädigenden Spielweisen. Die Geldgeräte müssen daher nach den vorgeschlagenen Regelungen nun erstmals durch wahrheitsgemäße Widerspiegelung der im Spielverlauf jeweils noch gegebenen Gewinnwahrscheinlichkeiten den unrealistischen Gewinnerwartungen entgegentreten. Es ist unzulässig, anstelle von Geldbeträgen Punkte oder sonstige nicht auf Geld lautende Angaben zu verwenden. Hierdurch werden die Nutzer vor möglichen Umrechnungsfehlern geschützt und ihnen eine einfache und wirtschaftlich zutreffende Beurteilung der angebotenen Spielmöglichkeiten ermöglicht.

Die vom Fachbeirat vorgeschlagenen Regelungen stellen sicher, dass nur noch Geldspielgeräte zugelassen und aufgestellt werden können, die durch eine Einschränkung der bisherigen besonders gefahrenträchtigen Spieleigenschaften ge-

währleisten, dass Geldspielgeräte wieder weitgehend ungefährliche Freizeitvergnügungen darstellen.

Angesichts der besorgniserregenden Zahlen der süchtigen Spieler und der hohen sozialen Kosten des Automatenspiels ist unmittelbares Handeln des Gesetzgebers zum Schutze der Bevölkerung geboten.

## **Mängel bei der technischen Überwachung und Zulassung von Geldspielgeräten in Deutschland**

Spielgeräte sind leicht zu manipulieren. Dadurch besteht ein sehr hohes Betrugsrisiko. Da die Hersteller selbst noch häufig an Spielhallen beteiligt sind, besteht ein noch bedenklicheres Betrugsrisiko. Softwaretechnische Lösungen gegen die Gefahr von Manipulationen bestehen, werden aber nicht verwendet. Reine Hardwarelösungen (Versiegelung, Verplombung) reichen nicht aus, da die Angriffe auf die Integrität der Spiele softwarebasiert sind.

Die PTB erscheint als Prüf- und Zulassungsstelle ungeeignet, da sie über nicht genug Know-how verfügt, um die Spielgeräte seriös zu sichern. So wurden in kurzer Zeit sechsmal Änderungen der technischen Richtlinien sowie immer wieder auftretende Nachbesserungen an den Zulassungen notwendig. Auch wurde von der PTB jahrelang der Gebrauch der CRC32-Checksumme zur Überprüfung von Spielgeräten verwendet, obwohl IT-Fachleuten bekannt ist, dass die CRC32-Checksumme nicht die Integrität der Daten beweist. Dass die PTB Software vom Hersteller zur Überprüfung der Spielgeräte zulässt, hat mit seriöser Überprüfung nichts zu tun. Ebenfalls wird von Experten bemängelt, dass die Sicherung der Schnittstellen nicht ausreichend ist, da relativ leicht Spielgeräte miteinander und mit einem PC verbunden werden können und so unzulässige Software aufs Spielgerät geladen werden kann. Die PTB prüft ebenfalls nicht den Sourcecode, der von den Herstellern ins Gerät gespielt wird, sondern begnügt sich mit der Überprüfung der Kontrolleinrichtung. Dies bedeutet, dass nicht sicher gestellt werden kann, dass ausschließlich die zugelassene Software im Gerät abgespielt wird und nicht eine andere Software. Die Prüfkfiguration, die der Bauartprüfung der PTB zugrunde liegt, erlauben keine aussagekräftigen Messungen. So ist es denkbar, dass das Gerät sich auf die bevorstehende Prüfung einstellt. Die Software kann sich im „Prüfmodus“ ganz anders verhalten als im normalen Zustand.

Die PTB versteht sich vor allem eine Einrichtung für Forschungs- und Entwicklungsarbeit. Die PTB urteilt nur, ob das Sicherheitskonzept der Hersteller gesetzeskonform ist, mehr nicht. Nach PTB sollten sich die Hersteller auf ein Sicherheitskonzept einigen. Es ist nicht erkennbar, dass diese einen Anreiz haben, manipulationssichere Geräte zu bauen.

Eine Reform der Aufsicht über die Gerätezulassung ist daher vordringlich.

## Verbesserung des Schutzes der Spieler vor Spielsucht in Spielcasinos

Neben den gewerblichen Spielautomaten sind die von Spielcasinos aufgestellten Geldspielgeräte die zweitwichtigste Ursache der Spielsucht in Deutschland. Spielbanken erwirtschaften einen wesentlichen Teil ihres Umsatzes und ihres Gewinns durch das Spiel an Automaten. Casinos ähneln daher in ihrem Geschäftsmodell konventionellen Spielhallen. Die bei gewerblichen Geldspielgeräten vom Fachbeirat der Länder vorgesehenen Schutzmaßnahmen zur Verminderung der erheblichen Gefahr der Entstehung und Ausnutzung von und problematischem Spielen müssen auch auf die von Spielcasinos eingesetzten Geldspielgeräte entsprechende Anwendung finden. Die Gefährlichkeit der Geldspielgeräte ist mit dem Design der Spiele und Spielgeräte, nicht aber mit der Rechtsform des Veranstalters oder dem Ort der Aufstellung verbunden. Eine Ausdehnung der Spielerschutzvorkehrungen auch auf die in Casinos benutzten Geldspielgeräte ist daher dringend erforderlich.

In Anlehnung an die Empfehlungen des Fachbeirats im Beschluss Nr. 1/2008 nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV vom 12. März 2008 zur Bekämpfung der von Geldspielgeräten in Spielhallen ausgehenden Gefahren werden für **Geldspielgeräte in Spielcasinos** daher folgende Einschränkungen empfohlen:

- 1. die Mindestspieldauer unterschreitet nicht 240 Sekunden;*
- 2. der Einsatz übersteigt nicht 2 Euro;*
- 3. die Summe der Verluste im Verlauf einer Stunde übersteigt nicht 50 Euro;*
- 4. die Speicherung von Geldbeträgen einschließlich zuvor erzielter Gewinne übersteigt nicht 50 Euro;*
- 5. die Spielverlaufsanzeigen entsprechen den jeweils bestehenden Gewinnwahrscheinlichkeiten;*
- 6. vor jeder Spielaufnahme wird der Spieler über die Wirksamkeit der ihm zur Verfügung gestellten Spielbeeinflussungsmaßnahmen für die Höhe der Gewinnwahrscheinlichkeiten aufgeklärt;*
- 7. die Angabe aller Spielergebnisse erfolgt ausschließlich in Geld;*
- 8. Gewinne und Auszahlungen sind nicht mit auffälligen Geräuschen oder Lichtsignalen verbunden*

Die Hauptursache für das hohe Gefährdungspotential von Geldspielgeräten ist ihre extrem hohe Ereignisfrequenz. Diese führt nicht nur zu einer verstärkten Suchtgefahr, sondern auch zu einem schnelleren Erreichen des Suchtstadiums. Eine Anhebung der Mindestspieldauer ist die wirksamste Maßnahme zum Schutz der Spieler vor Spielsucht. Der Fachbeirat hat für Spielhallen eine Mindestspieldauer von 60 Sekunden verlangt. Da bei gewerblichen Geldspielgeräten die Gefahr hoher Geldverluste durch Höchstesätze begrenzt ist, muss bei den ungleich höheren finanziellen Gefahren, die von Casinogeldspielgeräten ausgehen, ein ausgleichender Schutz in einer weiteren Verringerung der Ereignisfrequenz bestehen. Die Ereignisfrequenz sollte sich an den klassischen Casinospielen wie etwa Roulette orientieren, da es Ziel dieses Vorschlages ist, die von den technischen Fortschritten im Geräte- und Spieldesigns stark angestiegenen Gefahren von Spielsucht und problematischem Spielen wieder auf das Gefahrenniveau der klassischen Casinospiele abzusenken. Geldspielgeräte in Casinos sollten daher

eine Mindestspieldauer von 240 Sekunden pro Spiel nicht unterschreiten. Aufgrund der besonderen Schutzmaßnahmen der Spieler, wie Sperrlisten, kann in Casinos im Vergleich zu den gewerblichen Geldspielgeräten der Minimaleinsatz pro Spiel deutlich höher sein.

Es besteht kein Zweifel, dass die Entschärfung der Geldspielgeräte zu einem fühlbaren Rückgang der Umsätze und Gewinne der Geräteverwender führen wird. Dieser Rückgang ist gewollt, soweit die erzielten Gewinne auf einem Geschäftsmodell beruhen, das die Ausnutzung von Spielsucht zum Gegenstand hat.

## **Rückgewähr von Spielverlusten in von Sperrsystemen erfassten Spielen bei späterer Bestellung eines Betreuers und Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts**

Spielcasinos erzielen einen wichtigen Teil ihrer Einnahmen mit Hilfe der Verluste von bereits an Glücksspielsucht erkrankten Spielern. Die bisher eingesetzten Spielersperrungen und Vorsorgekonzepte dienen dazu, bereits süchtige Spieler am Spielen zu hindern. Allerdings bestehen auf Seiten der Glücksspielanbieter keinerlei wirksame Anreize, diese Spieler rechtzeitig vom Glücksspiel abzuhalten. Ohne eine Beseitigung der mit kranken Spielern erzielten hohen Gewinne bei den Glücksspielanbietern bleiben Vorsorgekonzepte und Sperrsysteme weitgehend wirkungslos. Zwar haben erkrankte geschäftsunfähige Spieler bereits nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechts einen Anspruch auf Rückerstattung ihrer Verluste, diese sind jedoch aufgrund von Beweisproblemen und Prozessfinanzierungsgründen praktisch nie erfolgreich durchsetzbar.

Es wird daher empfohlen, dass die Bundesländer durch eine landesgesetzliche Berufsausübungsregelung Anbietern von Glücksspielen, die aufgrund ihrer besonderen Gefährlichkeit in Sperrsysteme einbezogen wurden, eine vereinfachte zusätzliche Erstattungsverpflichtung auferlegen. Die Regelung sollte die Erstattung von Verlusten vorsehen, die ein Spieler erlitten hat, der zu diesem Zeitpunkt bei üblichem Krankheitsverlauf bereits glücksspielsüchtig war. Die Voraussetzungen für diesen Erstattungsanspruch auf Seiten des Spielers für diesen Erstattungsanspruch sind lediglich die vorherige Bestellung eines Betreuers und die Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts, der zum Kreis der einwilligungsbedürftigen Willenserklärungen Glücksspiele zählt. Gegenstand der Erstattung sind alle Verluste, die ein Spieler bei Spielen erlitten hat, die von einem Sperrsystem erfasst sind und bis zu 12 Monate vor der Einleitung eines Verfahrens auf Bestellung eines Betreuers und der Anordnung des Einwilligungsvorbehalts erlitten wurden. Der Erstattungsanspruch erfasst nicht Bagatellbeträge unter 3.000 Euro. Die Höhe des Verlustes ist durch den Spieler lediglich glaubhaft zu machen. Es bedarf nicht eines Vollbeweises. Durch die Voraussetzung eines zuvor durchgeführten rechtsstaatlichen Verfahrens unter Beteiligung eines Richters unter Geltung von Amtsermittlungsgrundsätzen werden die Spieleanbieter vor unberechtigten Rückforderungen wirksam geschützt. Die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches bleiben unberührt.

Die Spielveranstalter, denen pathologisches Spielverhalten üblicherweise nicht verborgen bleibt, haben aufgrund der Verlusterstattungsverpflichtung damit

erstmals einen Anreiz, frühzeitig auch aus eigenen wirtschaftlichen Gründen erkrankte Spieler vom Spielen abzuhalten.

## **Strafrechtliche Relevanz der Abwicklung von Kreditkartenzahlungen für Online-Glücksspiele und mangelnde Aufsicht durch die BaFin**

Die Zahlungsabwicklung für unerlaubtes Glücksspiel macht einen großen Anteil des nationalen und weltweiten Kreditkartengeschäfts aus. Experten schätzen den Anteil von Zahlungen für Online-Gambling an den gesamten Kreditkartenumsätzen auf bis zu 10 Prozent. Dem rechtlichen Risiko dieser Transaktionen sind sich die Unternehmen in Deutschland bewusst. So werden Gambling-Forderungen mit einem erhöhten Disagio abgewickelt. Zivilrechtlich hat der Spieler nach deutschem Recht die Möglichkeit, seine Kreditkartenzahlungen sowie Lastschriftabbuchungen gegenüber seiner Bank oder dem Kreditkartenemittenten zu widerrufen. Strafrechtlich stellt sich für die Mitarbeiter der beteiligten Finanzdienstleister die Frage nach ihrer Strafbarkeit wegen Geldwäsche § 261 StGB und wegen Beteiligung am illegalen Glücksspiel §§ 284 Abs. 1, 27 StGB.

## **Die Abwicklung von Kreditkartenzahlungen für unerlaubtes Glücksspiel**

Bei Zahlungen per Kreditkarte ist zwischen zwei Systemen zu unterscheiden: Dem offenen und dem geschlossenen Vertriebssystem. Während beim weniger verbreiteten geschlossenen Vertriebssystem das Kreditkartenunternehmen (wie z.B. American Express) selbst das komplette Geschäft von der Kreditkartemission bis zur Zahlungsabwicklung übernimmt, bedienen sich die Unternehmen beim gängigen offenen System (wie z.B. Visa sowie MasterCard) sowohl im Verhältnis zum Kreditkarteninhaber als auch zum kreditkartenakzeptierenden Unternehmen der Hilfe anderer Personen. Registriert sich ein Spieler z.B. bei einer Offshore-Pokerplattform und leistet einen Spieleinsatz per Kreditkartenzahlung, so entspricht das rechtlich einer Anweisung an seinen Kreditkartenemittenten, seine Verbindlichkeit beim Vertragspartner für ihn zu tilgen. Der Kreditkartenemittent erwirbt dafür einen Aufwendungsersatzanspruch und belastet das Konto des Spielers mit dem entsprechenden Betrag. Die Zahlung wird dann an die Bank des Glücksspielanbieters (sog. „Acquirer“) weitergeleitet, die den Betrag dann entsprechend dem Geschäftskonto des Glücksspielanbieters gutschreibt. Da nach den Umsetzungsvorschriften zum amerikanischen *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA)* Finanzinstitutionen keine Zahlungen von US-Bürgern zum Zwecke des illegalen Glücksspiels abwickeln dürfen, haben Visa- und MasterCard ihren Vertragspartnern in den jeweiligen Verträgen vorgeschrieben, solche Forderungen mit der MCC-Codierung „7995“ zu versehen. Diese Codierung wird weltweit angewendet und bei der Zahlungsabwicklung mit durchgereicht. Da Internet-Glücksspiele strafbar sind, stellt sich die Frage der Strafbarkeit der verantwortlichen Mitarbeiter der Kreditkartenemittenten (Vertragsverhältnis zum Spieler) und Acquirer (Vertragsverhältnis zum Glücksspielanbieter) wegen Geldwäsche gemäß § 261 StGB. Danach macht sich strafbar, wer an einem Gegenstand, der aus einer in § 261 Abs. 1 StGB enumerierten Katalogtat herrührt, eine

der Handlungsalternativen (Erwerb-/Besitz/Verwendung und Verschleierung) vornimmt und dabei die illegale Herkunft vorsätzlich oder leichtfertig verkennt. Der Straftatbestand des § 284 StGB ist im Falle der gewerbsmäßigen Begehung gem. § 261 Abs. 1 Nr. 4a StGB eine Katalogtat. Offshore-Glücksspielplattformen, die ihr Leistungsangebot ohne behördliche Genehmigung auf den deutschen Markt ausrichten, erfüllen diesen Straftatbestand. Der infolge der Anweisung vom Glücksspielanbieter erworbene abstrakte Anspruch auf Ausgleich des vom Spieler festgelegten Betrags ist als tauglicher Tatgegenstand gemäß § 261 StGB zu qualifizieren. Sollte der Spieler nach der Anweisung spielen, so entsteht auch eine nichtige Forderung des Glücksspielanbieters gegen den Spieler in Höhe des von diesem geleisteten Einsatzes, welche ebenfalls einen Tatgegenstand bildet. Da der Straftatbestand des § 284 StGB bereits mit dem *Bereitstellen* der Spielanlagen erfüllt ist und damit die nichtige Forderung als Tatgegenstand aus der Tathandlung des § 284 StGB hervorgeht, „rührt“ der Tatgegenstand auch aus der Vortat her. Die auch in den USA strafbare Veranstaltung von Online-Glücksspielen wurde im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens als taugliche Vortat zum „Money Laundering“ qualifiziert.

Aufgrund der Eigenart des Vertragsverhältnisses zwischen Vertragsunternehmen und Glücksspielanbieter ist auf Seiten des Acquirers sogar von einem vorsätzlichen Handeln auszugehen. Die Zulassung zur Teilnahme am kreditkartengestützten Zahlungsverfahren ist mit einem aufwändigen Screening des entsprechenden Vertragsunternehmens verbunden. Charakter und Seriosität des Geschäfts werden ausführlich geprüft. Schon das Internet-Anfragformular eines großen deutschen Acquirers auf Zusendung von Informationsmaterial enthält Eingabefelder für detaillierte Angaben über das jeweilige potentielle Vertragsunternehmen, wie z.B. Branche („Gambling“ ist vorgegeben) und Umsatzhöhe. Es wäre lebensfremd anzunehmen, dass die entsprechenden Acquirer bei der anschließenden Zahlungsabwicklung keine Kenntnis von strafbarem Ursprung der zugrundeliegenden Forderung haben. In jedem Fall wäre aber leichtfertige Unkenntnis gegeben. Die Zahlungsabwicklung ohne weitere Nachforschungen bei gleichzeitiger Kenntnis vom Geschäftsmodell des Vertragsunternehmens ist als grob fahrlässig und damit als leichtfertig zu qualifizieren. Die verantwortlichen Mitarbeiter der Acquirer machen sich damit der Geldwäsche schuldig.

Während der Acquirer eine direkte Vertragsbeziehung zum Glücksspielanbieter unterhält, wird der Kreditkartenemittent zunächst nur im Verhältnis zum Spieler tätig. Seine Funktion beschränkt sich auf die Ausgabe von Kreditkarten und der Abwicklung der jeweiligen Transaktionen ohne direkten Kontakt zum Glücksspielanbieter. Es gehört jedoch zum Branchenwissen, dass erhebliche Kreditkartenumsätze in Deutschland illegalem Internet-Glücksspiel entstammen. Dieses Wissen begründet jedoch noch keinen Geldwäscheverdachtsfall, solange nicht die einzelne Transaktion durch die Finanzinstitution identifiziert werden kann. Die eindeutige Identifikation ermöglicht jedoch die gängige MCC-Codierung. Im Datensatz über die einzelne Kreditkartenbelastung ist diese Kennzeichnung enthalten. Es lassen sich mit einer einfachen Datenbankabfrage somit alle strafrechtlich relevanten Buchungen herausfiltern. So wird zwar im Gegensatz zum Acquirer bei den Kreditkartenemittenten keine positive Kenntnis über die inkriminierte Herkunft der einzelnen Kreditkartenbuchung vorliegen. Jedoch ist es als grob fahrlässig anzusehen, beim allgemeinen Wissen um den erheblichen Anteil von Online-Gambling-Umsätzen an den gesamten Kreditkartenumsätzen die einfache und naheliegende Filterung der Spielumsätze nach der MCC-Codierung nicht vorzunehmen. Gesetzliche Anhaltspunkte für den relevanten Sorgfaltsmaßstab fin-

den sich insbesondere in den Vorschriften des KWG. So haben die Kreditinstitute gem. § 25c Abs. 2 KWG die Pflicht, angemessene Datenverarbeitungssysteme zu betreiben und zu aktualisieren, mittels derer sie in der Lage sind, Geschäftsbeziehungen und einzelne Transaktionen im Zahlungsverkehr zu erkennen, die auf Grund des öffentlich und im Kreditinstitut verfügbaren Erfahrungswissens über die Methoden der Geldwäsche als zweifelhaft oder ungewöhnlich anzusehen sind. Im Verhältnis zu Acquirern in Drittländern besteht zudem eine Pflicht zur Einholung von Informationen über die Geschäftstätigkeit des Korrespondenzinstituts nach § 25 f Abs. 2 KWG. Somit besteht auch auf Ebene der kreditkartenausstellenden Banken und Finanzinstituten der Verdacht einer Strafbarkeit der verantwortlichen Mitarbeiter gemäß § 261 StGB.

## **Aufsichtsrechtliche Folgerungen**

Im Falle eines strafrechtlichen Anfangsverdachts stellt sich neben einem staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren die Frage nach aufsichtsrechtlichen Konsequenzen gegen die Kreditinstitute. So kann die Begehung von Straftaten sowie ein Verstoß gegen die Organisationspflichten in §§ 25 c ff. KWG zu aufsichtsrechtlichen Maßnahmen gem. §§ 33 ff. KWG sowie Sanktionen gem. §§ 56 ff. KWG führen. Diese reichen von der Abberufung von Vorständen bis hin zum Entzug der Erlaubnis zum Betrieb eines Bank- oder Finanzdienstleistungsgewerbes. Insbesondere kann die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) u.a. nach § 36 Abs. 1 KWG die Abberufung von Geschäftsleitern verlangen oder nach § 35 Abs. 2 Nr. 3 KWG die Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften oder Finanzdienstleistungen aufheben, soweit die Geschäftsleiter „unzuverlässig“ i.S.d. § 33 Abs. 1 Nr. 2 KWG sind.

Es wäre die Verpflichtung der BaFin, die dargelegten Straftaten der Finanzdienstleister bei illegalem Glücksspiel zu verhindern. Entsprechenden Hinweisen ist die BaFin nicht nachgegangen. Es handelt sich hier um ein bemerkenswertes Versagen der Aufsicht.

## **Zusammenfassender Überblick**

Im deutschen Glücksspielmarkt werden jährlich mehr als 33 Mrd. € umgesetzt. Ein Großteil der Einnahmen der Anbieter stammt von Suchtkranken. Insbesondere das gewerbliche Automatenspiel finanziert sich zu über 50% aus Süchtigen. Die Glücksspielsucht ist mit einer Vielzahl von negativen Folgen für die Spieler, ihr Umfeld und die Gesellschaft verbunden. Über 80% der sich hieraus ergebenden Kosten wird von den Spielautomaten verursacht. Die Kosten übersteigen die Einnahmen bei weitem.

Es besteht daher ein dringender Handlungsbedarf des Gesetzgebers, um das Gefährdungspotential der gewerblichen Automaten zu senken. Eine Mindestspieldauer von 60 Sekunden ist zwingend erforderlich. Durch entsprechende Maßnahmen sind auch die Spieler vor den Automaten in den Casinos zu schützen.

Ebenfalls ist eine Reform der Aufsicht über die Zulassung von Geldspielautoma-

ten notwendig. Es bestehen nicht nur starke Anreize sondern auch eine Vielzahl von Möglichkeiten, die Automaten unentdeckt zu manipulieren. Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt kommt ihren Aufsichtspflichten nur unzureichend nach.

Es wird empfohlen, dass die Bundesländer durch eine landesgesetzliche Berufsausübungsregelung Anbietern von Glücksspielen, die aufgrund ihrer besonderen Gefährlichkeit in Sperrsysteme einbezogen wurden, eine vereinfachte zusätzliche Erstattungsverpflichtung auferlegen. Die Regelung sollte die Erstattung von Verlusten vorsehen, die ein Spieler erlitten hat, der zu diesem Zeitpunkt bei üblichem Krankheitsverlauf bereits glücksspielsüchtig war. Die Voraussetzungen für diesen Erstattungsanspruch auf Seiten des Spielers für diesen Erstattungsanspruch sind lediglich die vorherige Bestellung eines Betreuers und die Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts, der zum Kreis der einwilligungsbedürftigen Willenserklärungen Glücksspiele zählt. Gegenstand der Erstattung sind alle Verluste, die ein Spieler bei Spielen erlitten hat, die von einem Sperrsystem erfasst sind und bis zu 12 Monate vor der Einleitung eines Verfahrens auf Bestellung eines Betreuers und der Anordnung des Einwilligungsvorbehalts erlitten wurden. Die Spielveranstalter, denen pathologisches Spielverhalten üblicherweise nicht verborgen bleibt, haben aufgrund der Verlusterstattungsverpflichtung damit erstmals einen Anreiz, frühzeitig auch aus eigenen wirtschaftlichen Gründen erkrankte Spieler vom Spielen abzuhalten.

Die gängige Praxis von Finanzinstitutionen, Kreditkartenzahlungen für unerlaubtes Glücksspiel im Internet abzuwickeln, erfüllt die Straftatbestände des § 261 StGB (Geldwäsche) sowie der §§ 284, 27 StGB (Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel). Insbesondere der hohe Umsatzanteil der Kreditkartentransaktionen für Online-Glücksspiele an den gesamten Umsätzen sowie die leichte Identifizierbarkeit der einschlägigen Zahlungen lässt es als leichtfertig i.S.d § 261 Abs. 5 StGB erscheinen, diese Transaktionen abzuwickeln. Die BaFin ist insoweit gehalten, gegen diese rechtswidrige und strafbare Praxis vorzugehen. Ihre Untätigkeit ist ein Aufsichtsmangel.