

# **Verbraucherschutz und Spielerschutz im Glücksspielrecht**

Dr. Thomas Gößl

**28. Jahrestagung des Fachverbandes Glücksspielsucht e.V.**

# Inhalt

Verbraucherschutz und Spielerschutz im Glücksspielrecht .....	3
I. Verbraucherschutz .....	3
I.1 Unionsrecht .....	3
I.2 Nationales Recht .....	5
II. Spielerschutz .....	6
II.1 Unionsrecht .....	6
II.2 Bundesrecht .....	6
II.3 Glücksspielstaatsvertrag .....	7
III. Verbraucherschutz und Spielerschutz .....	8
III.1 Gemeinsamkeiten und grundsätzliche Unterschiede .....	8
III.2 Abgrenzung .....	8
III.3 Die Zukunft .....	10

# **Verbraucherschutz und Spielerschutz im Glücksspielrecht**

Als Frau Füchtenschnieder im Sommer anfragte, ob ich bereit wäre, zum Thema Verbraucherschutz und Spielerschutz im Glücksspielrecht zu sprechen, habe ich gerne zugesagt, denn die Anfrage bot mir einen willkommenen Anlaß, das Thema systematisch zu erschließen – auch angesichts der Versuche, mit Sprache Politik zu machen.

Was Verbraucherschutz, was Spielerschutz ist und beinhaltet, steht nicht ein für allemal fest. Gerade der Verbraucherschutz ist ein durchaus amorpher Bereich, dem alle möglichen Vorschriften, Regelungen und Ziele zugeordnet werden können. Maßgeblich ist daher, was die Gesetzgeber festlegen, was politisch in den Parlamenten entschieden wird.

Warum der Plural? Wir haben heute nicht nur 16 Landtage und den Bundestag, die solche Fragen beraten, sondern auch die EU mit Rat und Parlament, ein Mehrebenensystem, in dem jede Ebene auf Kompetenzwahrung bedacht ist.

Wenn ich zuerst die Rechtslage im Verbraucherschutz und dann die Regelungen zum Spielerschutz darstelle, sollen damit auch die zugrundeliegenden Entscheidungen der Parlamente und Regierungen deutlich werden. Im dritten und abschließenden Part geht es um Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei Verbraucherschutz und Spielerschutz im Glücksspielrecht, sinnvolle Abgrenzungen und - die Zukunft.

## **I. Verbraucherschutz**

### **I.1 Unionsrecht**

Der Verbraucherschutz ist weitgehend durch Europarecht geprägt. Das Recht der Europäischen Union soll daher am Anfang stehen.

Nach Art. 169 AEUV leistet die Union einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen. Das Ziel ist ein hohes Verbraucherschutzniveau.

Die EU schützt die Interessen der Verbraucher im Hinblick auf

- unlautere Geschäftspraktiken

- irreführende und vergleichende Werbung
- Preisangaben und Etikettierung
- missbräuchliche Vertragsklauseln
- Fernabsatz und Haustürgeschäfte.

Beispielhaft sei hier die Verbraucherrechterichtlinie vom 25. Oktober 2011 (Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher) genannt, die das Europäische Parlament und der Rat erlassen haben. Sie soll dem Verbraucherschutz und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gleichermaßen dienen und beide Ziele in ein ausgewogenes Verhältnis bringen (Erwägungsgrund - EG - 4).

Die Richtlinie legt fest, welche Informationen (zur Ware oder Dienstleistung, den anbietenden Unternehmern, Preis, Lieferbedingungen) Verbrauchern beim Abschluss von Verträgen zur Verfügung gestellt werden müssen (Art. 5). Sie normiert das Widerrufsrecht bei Fernabsatzverträgen und Haustürgeschäften, mit allen Details von der Erklärung bis zur Rücksendung und Gefahrtragung (Art. 6). Diese Rechte können Verbraucher in Anspruch nehmen, das sind alle natürlichen Personen, die ein Rechtsgeschäft zu Zwecken abschließen, die überwiegend weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können (so § 13 BGB in Umsetzung von Art. 2 Nr. 1).

In ihrem Anwendungsbereich wird durch die Richtlinie eine Vollharmonisierung bewirkt. Die Mitgliedstaaten dürfen abweichende Regelungen weder aufrechterhalten noch einführen; das gilt für strengere wie für weniger strenge Rechtsvorschriften des Verbraucherschutzes (Art. 4).

Politisch wird der Verbraucherschutz als notwendige Ergänzung des Binnenmarktes angesehen und daher wie dieser soweit möglich vollständig harmonisiert. Politisch begründet sind auch die Ausnahmen vom Anwendungsbereich.

Die Verbraucherrechterichtlinie gilt nicht für Verträge über soziale Dienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Glücksspiele, den Erwerb von Immobilien oder den Bau von Gebäuden (Art. 3 Abs. 3); die Aufzählung ist nicht abschließend, zeigt aber anschaulich, daß Bereiche, in denen besonderen Gefahren in den Mitgliedstaaten mit teils sehr ausführlichen Regeln Rechnung getragen wird, ausgenommen sind. Die Ausnahme für Glücksspiele umfaßt alle Glücksspiele, die einen geldwerten Einsatz verlangen, einschließlich Lotterien, Glücksspielen in Spielkasinos und Wetten (Art. 3 Abs. 3 Buchst. c).

Die gleiche Ausnahme sieht die Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt) vor (Art. 2 Abs. 2 Buchst. h). Glücksspiele einschließlich Lotterien und Wetten sollen aufgrund der spezifischen Natur dieser Tätigkeiten, die von Seiten der Mitgliedstaaten Politikansätze zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der Verbraucher bedingen, vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen sein (EG 25).

## **I.2 Nationales Recht**

Die Verbraucherrechtlinie wurde im nationalen Recht durch das Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie und zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsvermittlung vom 20. September 2013 umgesetzt. Dabei wurde eine Vielzahl von Gesetzen geändert, darunter das

- Bürgerliche Gesetzbuch (BGB),
- Einführungsgesetzbuch zum BGB (EGBGB),
- Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG),
- die Preisangabenverordnung (PAngV) und
- das Unterlassungsklagegesetz (UKlaG).

## **II. Spielerschutz**

### **II.1 Unionsrecht**

Das Glücksspielrecht ist nicht harmonisiert. Die Richtlinien und Verordnungen der EU sehen, soweit sie einschlägig wären, regelmäßig Ausnahmen vom Anwendungsbereich für Glücksspieldienstleistungen vor. Das entspricht den Forderungen der meisten Mitgliedstaaten und der Auffassung einer deutlichen Mehrheit im Europäischen Parlament, wie vor allem bei den Beratungen zur Dienstleistungsrichtlinie deutlich wurde.

Die Regelungsbefugnis liegt bei den Mitgliedstaaten; sie umfaßt das Recht, das jeweils sozial-, ordnungs- und wirtschaftspolitisch angestrebte Schutzniveau zu bestimmen, unabhängig von den Regeln anderer Mitgliedstaaten oder von Vorgaben der EU. Die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten wird begrenzt und moderiert durch das Kohärenzgebot und seine Anwendung durch den EuGH, die allerdings nicht immer klar vorhersehbar ist.

### **II.2 Bundesrecht**

Auch im Bundesrecht finden sich nur partiell Regelungen zum Spielerschutz. Das sind zum einen die Vorschriften der Gewerbeordnung und der Spielverordnung, die der Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs, dem Schutz der Allgemeinheit und der Spieler sowie den Interessen des Jugendschutzes verpflichtet ist – so die Ziele der Verordnungsermächtigung in § 33 f GewO. Dazu kommen die Vorschriften des Rennwett-/Lotteriegengesetzes für die Pferdewetten.

Politisch sind zwei Entwicklungen im Bund-/Länder-Verhältnis hervorzuheben:

- Durch die Föderalismusreform wurde 2006 den Ländern die Kompetenz für das Recht der Spielhallen übertragen. Davon haben sie im 1. Glücksspieländerungsstaatsvertrag 2012 Gebrauch gemacht.
- Ebenfalls 2012 hat der Bundesgesetzgeber im Rennwett-/Lotteriegengesetz eine Öffnungsklausel für die Länder geschaffen, Vorschriften über das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten, das Vermitteln von Pferdewetten über das Internet sowie Vorschriften über Regelungen zur Spielersperre, Spielwerbung und zum Schutz Minderjähriger zu erlassen (§ 25 Abs. 3 RWLG).

Mehr noch als im Europarecht hat in Deutschland die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Entwicklung geprägt. Das Sportwettenurteil vom 28. März 2006 hat dem Spielerschutz und der Bekämpfung der Glücksspielsucht maßgebliche Bedeutung beigemessen, will der Staat das Angebot an Glücksspielen durch Monopole begrenzen. Der Maßstab ist auf vergleichbare Angebotsbegrenzungen übertragen worden, zuletzt vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in der Entscheidung vom 23. November 2016 zur Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags zu den Pferdewetten.

### **II.3 Glücksspielstaatsvertrag**

Darauf haben die Länder im Glücksspielstaatsvertrag reagiert und die Spielsuchtbekämpfung sowie die Angebotsbegrenzung neben den tradierten Grundsätzen des Lotterierechts (Kanalisation, Schutz der Allgemeinheit vor Kriminalität, Jugendschutz) als Ziele des Staatsvertrages (§ 1 Satz 1 Nr. 1 und 2) aufgenommen.

Das wichtigste Instrument zur Durchsetzung dieser Ziele ist der umfassende Erlaubnisvorbehalt für das Veranstalten und das Vermitteln von Glücksspielen (§ 4 Abs. 1). Er sichert die präventive Kontrolle jeder Glücksspieldienstleistung und eine Ermessensentscheidung, die zu versagen ist, wenn das Veranstalten und Vermitteln den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags zuwiderläuft (§ 4 Abs. 2).

Sie kennen den Katalog der Spielerschutzvorschriften:

Werbebeschränkungen (in § 5), Sozialkonzept (§ 6 i.V.m. mit dem gern übersehenen Anhang), Aufklärung (§ 7), Ausschluß gesperrter Spieler bei schnellen Lotterien, Wetten und in Spielbanken (§ 22 Abs. 2, § 20 Abs. 2, § 21 Abs. 5 – jeweils i.V.m. §§ 8 und 23).

Durch den 1. Änderungsstaatsvertrag sind zum 1. Juli 2012 die besonderen Beschränkungen bei Lotterien und Wetten im Internet, im gewerblichen Spiel sowie – aufgrund der Öffnungsklausel im Rennwett-/Lotteriewettgesetz – auch bei Pferdewetten aufgenommen worden.

Durch den 2. Änderungsstaatsvertrag, auf den sich die Ministerpräsidenten aller 16 Länder am 28. Oktober 2016 verständigt haben, wird der Stillstand im Sportwettkonzessionsverfahren behoben und die bereits 2012 angestrebte Regulierung im Bereich der Sportwetten zum 1. Januar 2018 umgesetzt werden. Damit greift vor allem der Erlaubnisvorbehalt wieder in allen Sektoren.

### **III. Verbraucherschutz und Spielerschutz**

#### **III.1 Gemeinsamkeiten und grundsätzliche Unterschiede**

Verbraucherschutz basiert auf der klassischen ökonomischen Annahme, der Mensch handle als Verbraucher vernünftig und marktkonform, wenn er ausreichend informiert und ein fairer Vertragsschluß möglich ist. Rational Choice ist das Stichwort. Die rationale Entscheidung zu sichern und zu ermöglichen, ist Ziel der Verbraucherschutzregeln.

Spielerschutz hingegen verfolgt den sozialstaatlichen Ansatz, den Spieler und seine Angehörigen vor den Folgen des eigenen, selbst zu verantwortenden Tuns zu schützen. Spielerschutz ist Ausdruck der sozialstaatliche Verantwortung für die Schwachen.

Über beide Positionen läßt sich trefflich streiten; gerne wird auch polemisiert. Spielerschutz wird als Paternalismus angegriffen und der rationale Verbraucher als Phantom bezeichnet, das nur durch die ökonomischen Theorien geistert.

Verbraucherschutz und Spielerschutz im Glücksspielrecht haben aber auch Gemeinsamkeiten. Gemeinsam ist beiden die Schutzperspektive. Verbraucherschutz wie Spielerschutz sehen den Verbraucher, den Spieler als schutzbedürftig an und fordern gesetzliche Regelungen und ein Handeln der Exekutive. Das dürfte auch der Grund sein, daß in der internationalen Debatte überwiegend von consumer protection gesprochen und nicht zwischen Verbraucherschutz und Spielerschutz differenziert wird.

#### **III.2 Abgrenzung**

Die Unterscheidung zwischen Verbraucherschutz und Spielerschutz war auch lange Gegenstand der Debatte in der Expertengruppe Glücksspiel der EU-Kommission. Dort wurde seit 2012 über das Online-Glücksspiel, den Vergleich der Regulierungen der Mitgliedstaaten und gute Regelungsbeispiele diskutiert. Dabei sprachen die Vertreter der Kommission jedenfalls anfangs gerne von Maßnahmen der consumer protection und lösten damit stets eine Replik der deutschen Vertreter aus, es gehe hier nicht um den allgemeinen Verbraucherschutz, sondern um den Schutz der Spieler und der Minderjährigen. Dieses ceterum censeo blieb nicht ohne Folgen.

Denn in der Kommissionsempfehlung vom 14. Juli 2014 zum Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluß Minderjähriger von Online-Glücksspielen hat es die EU-Kommission

unternommen, zwischen Empfehlungen zum Verbraucherschutz und Maßnahmen des Spielerschutzes zu unterscheiden.

Ziel der Empfehlung ist es, die Gesundheit von Verbrauchern und Spielern zu schützen und somit auch mögliche wirtschaftliche Schäden, die durch zwanghaftes oder übermäßiges Spielen entstehen können, zu minimieren (EG 9).

- „Verbraucher“ ist dabei jede natürliche Person, die außerhalb ihrer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit handelt,
- „Spieler“ jede natürliche Person, die im Besitz eines Spielerkontos bei einem Betreiber ist und an der Online-Glücksspieldienstleistung teilnimmt.

Die Kommissionsempfehlung bietet auf dieser Basis m.E. vernünftige Abgrenzungen:

Die Informationen vor Vertragsschluß (Vertragspartner, Transaktionen auf das und vom Spielerkonto, Gebühren, Spielregeln, Gewinnwahrscheinlichkeiten, aber auch zuständige Regulierungsbehörde und dort erlangte Zulassung), die allgemeine Aufklärung (Ausschluß Minderjähriger, Gefahren des Glücksspiels) und klare AGBs werden dem Verbraucherschutz zugeordnet. Bei den Gewinnwahrscheinlichkeiten und den Suchthinweisen kann die Zuordnung zwar diskutiert werden; vertretbar ist sie aber allemal.

Hilfsangebote wie der Selbsttest oder der Link zur nächsten Suchtberatung dienen dagegen dem Schutz der Spieler vor den spezifischen Gefahren des Glücksspiels. Das gleiche gilt für den Ausschluß Minderjähriger und gesperrter Spieler und die sichere Identifizierung und Authentifizierung im Internet. Das „kyc – know your customer“ hat aber auch eine klare sicherheitsrechtliche Komponente, denn es dient der Bekämpfung von Geldwäsche und organisierter Kriminalität. Jedenfalls handelt es sich nicht um Verbraucherschutz.

Auf den Jugend- und Spielerschutz zielen nach dem Text der Empfehlung

- die Verbote zielgruppenorientierter Werbung und des auf Minderjährige ausgerichteten Merchandisings beim Sponsoring,
- die Unterstützung des Spielers (Festlegung von Zeit- und Einsatzlimits während der Registrierung, jederzeitiger Stand des Kontos, Reality checks, Kreditverbot),
- das Angebot von Spielpausen, Zeitsperren und dauerhaftem Selbstausschluß.

Aus dem nationalen Recht müßte man die Angebotsbegrenzung (vollständige oder teilweise Verbote, Sperrzeiten, Begrenzungen von Gewinnen und Verlusten) und die Pflichten der Anbieter (Sozialkonzept, Schulung Personal) als Maßnahmen des Spielerschutzes hinzufügen.

Bei der Werbung treffen Spieler und Verbraucher schützende Regelungen aufeinander. Das Verbot irreführender oder täuschender Werbung (UWG) dient dem allgemeinen Verbraucherschutz, das Verbot auf Problemspieler oder Minderjährige fokussierter Werbung dem Spielerschutz.

Ob mit der zeitlichen Unterscheidung vor und nach Vertragsschluss die Abgrenzung in allen Fällen zuverlässig und richtig geleistet wird, ist offen. Sie bietet jedoch, wie die Kommissionsempfehlung zeigt, einen vernünftigen Ausgangspunkt. Information und Aufklärung ans allgemeine Publikum betreffen die Verbraucher, allgemeine oder individuelle Angebotsbegrenzung und Hilfen während des Spiels den Spieler.

### **III.3 Die Zukunft**

Wenn Sie sich die gemeinsame Schutzperspektive, den umfangreichen Katalog von Empfehlungen der EU-Kommission für den Schutz der Verbraucher und der Spieler bei Online-Glücksspielen und die Ambivalenz so mancher Regelung vor Augen führen, wird klar, daß die Versuche, Spielerschutz als Verbraucherschutz zu bagatellisieren, ohne rechte Grundlage und Aussicht sind.

Doch sollte man bei der Klärung nicht stehenbleiben, sondern beide ernst nehmen, den Verbraucherschutz wie den Spielerschutz, und für eine effektive Umsetzung und Fortentwicklung eintreten.

Verbraucherschutz durch Information, Aufklärung und faire Bedingungen geht bisher in Einzelfällen über Lippenbekenntnisse nicht hinaus, z.B. bei der Werbung mit Boni und Rabatten, die erst erlangt werden können, wenn die zehnfache Summe verspielt worden ist, oder bei der Behauptung, Wetten auf den Ausgang der staatlichen Lotterien seien ebenso sicher wie die bewettete Totalisatorenlotterie selbst. Unklar ist, warum diese gravierenden Verstöße nicht längst von Verbraucherschutzverbänden aufgegriffen und abgemahnt worden sind. Deshalb ist es wichtig, mit dem Verbraucherschutz ernst zu machen; diesen Ansatz verfolgt die Gambling Commission in jüngerer Zeit durchaus erfolgreich.

Beim Spielerschutz haben wir ein Set an Instrumenten, das auf die Beratung der Suchtexperten zurückgeht. Hier wäre es wichtig und hilfreich, wenn die Fachleute,

Fachbeirat, Fachverband, Landesstellen, Bundesbeauftragte, die bekannten Instrumente des Spielerschutzes evaluieren und in gemeinsamen Stellungnahmen Vorschläge zur Fortentwicklung vorlegen könnten: an der Stelle sei nur das Thema Sperren hervorgehoben, bei dem der Glücksspielstaatsvertrag zwar die Grundregelung, aber wohl kein ausreichend aufgefächertes Instrumentarium bereithält. Hier wie in anderen Fragen kann die Empfehlung der EU-Kommission zum Online-Glücksspiel durchaus als Prüfstein herangezogen werden. Jede sachverständige Äußerung auch zu Teilfragen wäre willkommen, weil derzeit das Material für die Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags gesammelt wird, deren Ergebnisse im Sommer nächsten Jahres vorzulegen sind.