

## **Stellungnahme der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. im Rahmen der strukturierten Anhörung zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“**

Die FSM ist seit 2005 als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle für den Bereich Telemedien anerkannt. Sie hat derzeit 46 Mitglieder. Der Verein wurde 1997 von Medien- und Telekommunikationsverbänden sowie Unternehmen, die Online-Angebote betreiben, gegründet. Zu den heutigen Mitgliedern der FSM gehören neben Anbietern von Internetinhalten auch Suchmaschinenanbieter, Host- und Accessprovider sowie Mobilfunkanbieter. Hervorzuheben ist, dass zu den Mitgliedern der FSM reichweitenstarke Portale zählen, die das gesamte Spektrum der Onlinewirtschaft abdecken und eine Vielzahl der deutschen Internetnutzer erreichen. Die FSM hat neben einem allgemeinen Verhaltenskodex, der für alle Mitglieder bindend ist und allgemeine Regelungen zum Jugendmedienschutz enthält, mehrere branchenspezifische Verhaltenskodizes entwickelt und etabliert.

In den vergangenen Jahren hat die FSM zahlreiche Systeme begutachtet, mit denen Anbieter von Erwachsenenangeboten in Telemedien sicherstellen, dass Kinder und Jugendliche keinen Zugang zu diesen Inhalten haben (Altersverifikationssysteme – AVS). Die Kompetenz diesbezüglich verbindliche Einschätzungen und Entscheidungen hinsichtlich der Angebote von Mitgliedsunternehmen zu treffen, ergibt sich seit Inkrafttreten des JMStV im Jahr 2003 aus dem dortigen § 4 Abs. 2 S. 2. Auch im Rahmen der Evaluierung und Neufassung des JMStV hat die FSM eine wichtige Rolle gespielt. Sie wird im System des JMStV-2011 weitere wichtige Kompetenzen erhalten, so beispielsweise für die Bewertung von Jugendschutzprogrammen und die Etablierung eines Selbstklassifizierungssystems für Telemedien-Inhalte.

Die FSM bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen dieser Anhörung zu Fragen des Glücksspielwesens Stellung nehmen zu können. Wir werden insbesondere die aus unserer Sicht relevanten jugendmedienschutzrechtlichen Aspekte beleuchten.

## **Frage 2: Geeignetheit der Modelle Monopol / Konzession / Freier Markt zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV**

Zu den Zielen des § 1 GlüStV gehört auch die Gewährleistung des Jugendschutzes (§ 1 Nr. 3 GlüStV). Je nach Regulierung, Aufsicht und Ausgestaltung im Einzelfall können die Belange des Jugendschutzes in allen drei Modellen gewährleistet werden. Zwingende Erfordernisse für ein staatliches Monopol sind aus Sicht des Jugendmedienschutzes jedoch nicht ersichtlich, weshalb die FSM das Konzessions- bzw. Wettbewerbsmodell befürwortet. Ob dabei lediglich eine beschränkte Anzahl an Lizenzen erteilt wird, ist aus Gründen des Jugendschutzes unerheblich. Werden Konzessionen erteilt, muss durch die jeweiligen Aufsichtsbehörden und andere Institutionen gewährleistet werden, dass die Unternehmen die gesetzlichen Anforderungen einhalten. Speziell für den Bereich Internet können anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten bzw. selbst Verantwortung übernehmen. So hat die FSM im Jahr 2008 für zwei ihrer Mitglieder Gutachten erstellt, in denen die gesetzeskonforme Ausgestaltung von AVS bewertet wurde. Die Gutachter kamen jeweils zu dem Schluss, dass die Anbieter, wie vom GlüStV gefordert, sicherstellten, dass nur Erwachsene den Dienst nutzen konnten („geschlossene Benutzergruppe“).

Eine bedingte Zulassung von Glücksspielangeboten im Internet im Rahmen eines Konzessions- bzw. Wettbewerbsmodells ermöglicht es den Behörden und ggf. den Selbstkontrollenrichtungen, effektiv über die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu wachen. Bleibt es bei einem Totalverbot, werden, wie es bislang zu beobachten ist, weiterhin und verstärkt die zahlreichen internationalen Dienste genutzt werden, die in aller Regel geringere (oder gar keine) Anforderungen an den Jugendschutz stellen und häufig keiner Regulierung unterliegen.

## **Frage 8 b, c: Erforderlichkeit spezieller Vorschriften zum Spieler- und Jugendschutz, Heraufsetzung des Mindestalters**

§ 4 Abs. 3 S. 2 GlüStV untersagt Kindern und Jugendlichen die Teilnahme an Glücksspielen. Soweit mit der Frage die Heraufsetzung der Altersgrenze beispielsweise auf 21 Jahre gemeint ist, so wäre dies aus deutscher Sicht systemwidrig. Eine spezielle Regelung ist aus Sicht der FSM nicht erforderlich.

Wenn, was die FSM befürworten würde, das Absolutverbot für Glücksspiel im Internet aufgehoben wird, ist zu diskutieren, an welcher Stelle bzw. in welchem Gesetz die Regelungen zur Gewährleistung des Minderjährigenschutzes (Stichwort AVS, Anforderungen an solche Systeme) am besten zu verorten wären. Wegen der systematischer Nähe (Jugendmedienschutz) kann hierzu aus dem GlüStV direkt auf die entsprechenden Normen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) verwiesen werden. Auf diese Weise kann auch für Glücksspielangebote im Internet das allgemein für Internetdienste bereits seit längerem etablierte und bewährte System der regulierten Selbstregulierung unter Beteiligung der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle besser als bisher nutzbar gemacht werden. Auch und gerade hinsichtlich der heterogenen Struktur der verschiedenen Arten von Glücksspielen kann es sich dabei als hilfreich erweisen, branchenspezifische Vorgaben im Rahmen von Verhaltenskodizes zu vereinbaren und zu überwachen. Die FSM hat in den vergangenen Jahren umfangreiche positive Erfahrungen mit diesem Instrument der Selbstregulierung gesammelt, so unter anderem in der Zusammenarbeit mit Suchmaschinen-Anbietern und Betreibern von Social Networks.

#### **Frage 16: Werbebeschränkungen: Unterschiedliche Regelungen für unterschiedliche Werbeträger**

Die Werbung in unterschiedlichen Medien sieht zwangsläufig unterschiedlich aus. So können in elektronischen Medien völlig andere Werbeformen eingesetzt werden als im Print-Bereich. Auf einer Internetseite können Dienste und Produkte anders dargestellt und beworben werden als in einem TV-Spot. Die allgemeinen Vorgaben (z.B. Hinweis auf Teilnahmeverbot für Minderjährige) müssen dennoch natürlich für jegliche Werbung gültig sein. Es gilt ein gemeinsames Anforderungsniveau für alle Werbeträger, wenn dieses auch auf unterschiedlichen Wegen zu erreichen ist.

Momentan ist Werbung für öffentliches Glücksspiel in Fernsehen und Internet verboten (§ 5 Abs. 3 GlüStV). Unter dem Vorbehalt des Sachlichkeitsgebots ist dieses Werbeverbot nach Ansicht der FSM jedoch nicht erforderlich, insbesondere dann, wenn das vollständige Verbot der Veranstaltung bzw. Vermittlung von Glücksspielen im Internet aufgehoben wird. Schließlich ist auf § 6 Abs. 2 und 3 JMStV zu verweisen, der aus Sicht des Jugendmedienschutzes ganz allgemeine Vorgaben für Werbung in Rundfunk und Telemedien macht.

### **Frage 17: Werbebeschränkung/-verbot für Glücksspiel als demeritorisches Gut**

Unentbehrlich ist ein Hinweis auf das Teilnahmeverbot für Minderjährige, flankiert von dem Hinweis, dass Gewinne nur gegen Altersnachweis bzw. an den jeweiligen altersverifizierten Kunden ausgezahlt werden. Aus Sicht des Jugendmedienschutzes sind weitergehende Einschränkungen nicht erforderlich (vgl. Antwort auf Frage 16).

Das Verbot von Werbung für andere jugendgefährdende Sachverhalte (vgl. § 184 Abs. 1 Nr. 5 StGB: Werbung für Pornografie; § 6 Abs. 1 JMStV: Werbung für indizierte Medien; § 6 Abs. 5 JMStV: Werbung für alkoholische Getränke und Tabak) hat vor allem deshalb eine Berechtigung, weil es Minderjährige davon abhalten soll, sich für ungeeignete oder schädliche Inhalte zu interessieren bzw. gezielt nach entsprechenden Angeboten oder Gelegenheiten zu suchen. Im Bereich des Glücksspiels ist die Situation hingegen deshalb nicht vergleichbar, weil von vornherein deutlich gemacht wird, dass Minderjährigen keine Gewinnmöglichkeit eingeräumt wird. Während der Konsum von Pornografie, Alkohol und Tabakerzeugnissen unmittelbar oder auf längere Sicht schädigend wirken kann, ist dies bei der – verbotswidrigen – Teilnahme von Minderjährigen an Glücksspielen dann nicht der Fall, wenn keinerlei Gewinne erzielt werden können und dies auch deutlich gemacht wird.

### **Frage 18: Bewertung der Aussage: „Internetverbote führen zu erheblicher Eindämmung der Spielaktivitäten im Internet“**

Nationale Verbote für Internetangebote bergen stets die Gefahr, dass Nutzer auf vergleichbare Angebote in nicht oder weniger regulierten Märkten ausweichen. So ist unter Internetnutzern verbreitet bekannt, dass zahllose kommerzielle Glücksspielangebote (Casinospiele, Poker, Lotto, Sportwetten etc.) existieren, deren Anbieter ihren Sitz in den unterschiedlichsten Ländern haben, wobei einige in den jeweiligen ausländischen Rechtsordnungen zugelassen sind und andere ohne jegliche behördliche Erlaubnis operieren. Dass die Teilnahme an entsprechenden Spielangeboten in bzw. aus Deutschland rechtlich sehr problematisch ist, ist dabei in der Regel bekannt.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, auf Totalverbote zu verzichten und bestimmte Glücksspiele unter engen Voraussetzungen zuzulassen. Dies eröffnet Aufsichtsbehörden und ggf. den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle die Möglichkeit, in einem verhältnismäßig überschaubaren Bereich agieren und reagieren zu können. Vorgaben zur Suchtprävention und zum Jugendschutz können auf diese Weise wirksam durchgesetzt werden. Im Ergebnis

kann die Nutzung illegaler bzw. problematischer Angeboten aus dem Ausland wirksam eingedämmt werden.

Die Erfahrungen der FSM mit Lottoangeboten bestätigt, dass aufseiten der Anbieter bzw. Vermittler die Bereitschaft besteht, sich auch strengen Vorgaben des Gesetzgebers hinsichtlich des Jugendschutzes zu unterwerfen. Die Gutachterkommission der FSM hat in diesem Zusammenhang die Systeme zweier Anbieter begutachtet. Dabei wurde deutlich, dass mit einem vertretbaren wirtschaftlichen und technischen Aufwand praktikable Systeme zur Gewährleistung des Jugendschutzes möglich sind. Aus ersten Gesprächen mit Anbietern bzw. Vermittlern von Sportwetten haben wir die Zuversicht gewonnen, dass auch dort entsprechende Maßnahmen zum Jugendschutz ohne Zögern etabliert werden würden.

Eine inhaltliche Bewertung der Aussage in der Fragestellung ist insofern schwierig. Nach allgemeiner Erfahrung ist es aber so, dass die Verknappung legaler Angebote in einem gesamtgesellschaftlich nicht geächteten Bereich (die Teilnahme an Glücksspielangeboten ist unabhängig vom Medienbezug in weiten Teilen der Bevölkerung verbreitet und akzeptiert) die Bereitschaft zum Ausweichen auf rechtlich problematische Dienste und Angebote fördert.

#### **Frage 19: Öffnung des Internets für bestimmte Glücksspiele**

Aus Sicht der FSM ist die Öffnung des Internets für alle genannten Glücksspielarten grundsätzlich denkbar. Weil Minderjährige von jeglicher Teilnahme ausgeschlossen wären, ist hinsichtlich der Erfordernisse des Jugendschutzes kein Unterschied zu machen: Stets muss der Anbieter wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass Kinder und Jugendliche die Angebote nicht nutzen können.

#### **Frage 20: Öffnung des Internets – für welche Anbieter?**

Aus Sicht der FSM ist es gut denkbar, die verschiedenen Glücksspielangebote in einem Konzessions- bzw. Wettbewerbsmodell zu ermöglichen. Ein staatliches Monopol ist hier nicht erforderlich, denn auch privatwirtschaftlich organisierte Marktteilnehmer können den Anforderungen an Spieler- und Jugendschutz gerecht werden. Mit der Erteilung von Erlaubnissen an die jeweiligen Unternehmen ist stets überprüfbar, wer sich auf welche Weise am Markt bewegt. Für den Bereich Jugendschutz im Internet kann die (Glücksspiel-)Aufsicht durch Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle unterstützt bzw. ergänzt werden, so wie dies bei allgemeinen Belangen des Jugendschutzes im Internet seit Jahren erfolgreich der Fall ist.

### **Frage 23: Maßnahmen zur Suchtprävention und -bekämpfung**

Lässt man Glückspielangebote im Internet zu, ist der Ausschluss Minderjähriger von Teilnahme und Gewinnmöglichkeiten selbstverständlich. Ein solcher Ausschluss kann mit Systemen gewährleistet werden, bei denen der erwachsene Spielteilnehmer in einem ersten Schritt durch persönlichen Kontakt identifiziert und in einem zweiten Schritt bei jeder Spielteilnahme entsprechend authentifiziert wird. Solche Systeme, wie sie im Jahr 2008 für den Bereich Lotto von der FSM-Gutachterkommission bewertet wurden, müssen also ohnehin eingesetzt werden. Durchaus denkbar ist, die dabei gewonnenen Daten bzw. Mechanismen auch im Rahmen der Suchtprävention nutzbar zu machen und sie z.B. zum Abgleich mit Sperrdateien i.S.d. § 8 GlüStV zu nutzen.

### **Fragen 38, 39, 68: §§ 4 Abs. 3 und 4, 25 Abs. 6 GlüStV, Regelungen zum Jugendschutz; Internetverbot; befristete Zulässigkeit**

Aus den bereits zuvor genannten Gründen hält die FSM ein Absolutverbot von Glücksspielangeboten im Internet in der gegenwärtigen Form nicht für erforderlich und nicht zielführend. Während der Übergangszeit im Jahr 2008, als bestimmte Dienste im Internet zulässig waren, haben mehrere Lotto-Vermittler ihre eigens entwickelten Altersverifikationssysteme durch die Gutachterkommission der FSM prüfen und bewerten lassen. Die Systeme erwiesen sich jeweils als praktikabel und leistungsstark; sie erfüllten die gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich des Ausschlusses der Spielteilnahme durch Minderjährige.

Der Verweis in § 25 Abs. 6 Nr. 1 GlüStV auf „Richtlinien der KJM“ erwies sich in der Praxis hingegen als Auslöser für umfangreiche Diskussionen und Unsicherheiten. Dies war zum einen deshalb der Fall, weil es solche Richtlinien nicht gibt: Gemeint waren die „Gemeinsamen Richtlinien der Landesmedienanstalten zur Gewährleistung des Schutzes der Menschenwürde und des Jugendschutzes (Jugendschutzrichtlinien – JuSchRiL) vom 8./9. März 2005“. Zum anderen genügt an dieser Stelle bereits ein Verweis auf den JMStV. Insbesondere mit Blick auf den Wortlaut des JMStV-2011 ist der Verweis auf die Richtlinien entbehrlich, weil in der Neufassung des Staatsvertrags auf die erforderliche Zweistufigkeit der Altersverifikation ausdrücklich hingewiesen wird (vgl. § 11 Abs. 4 JMStV-2011).

In diesem Zusammenhang ist es sehr sinnvoll, die entsprechenden Begrifflichkeiten aus dem JMStV auch im GlüStV zu verwenden (z.B. analog vgl. § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV-2011: „sicher-

stellen, dass nur Erwachsene teilnehmen können“, z.B. analog § 11 Abs. 4 JMStV-2011: „Zugangssysteme“).

Die FSM hat festgestellt, dass es auch wegen der uneinheitlichen Begrifflichkeiten während des seinerzeit in § 25 Abs. 6 GlüStV vorgesehenen Übergangszeitraums zu Abgrenzungsschwierigkeiten und Fragen der Zuständigkeit gekommen war: Welche Aufgaben und Befugnisse hinsichtlich der Fragen des Jugendschutzes jeweils der Glücksspielaufsicht (i.d.R. die Landesinnenministerien), der Kommission für Jugendmedienschutz bzw. den Landesmedienanstalten sowie der FSM, als für den Bereich Telemedien anerkannter Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle, zukamen, wurde nicht von allen beteiligten Institutionen übereinstimmend interpretiert. Dies führte zu großer Rechtsunsicherheit bei den Unternehmen, denen es in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht leicht gefallen ist, rechtskonforme Vorkehrungen für ihre Angebote zu treffen und die erforderlichen behördlichen Entscheidungen einzuholen.

*(6. April 2010, MD)*