

Stellungnahme der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. im Rahmen der Ergänzenden Anhörung zum Entwurf eines Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Glücksspiel-Staatsvertrages

Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) ist seit 2005 als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle für den Bereich Telemedien anerkannt. Sie hat derzeit 49 Mitglieder. Der gemeinnützige 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 Onlinegames- und Mobilfunkanbieter. Mit reichweitenstarken Angeboten und Portalen decken sie das gesamte Spektrum der Onlinewirtschaft ab und erreichen eine Vielzahl der deutschen Internetnutzer.

Neben dem allgemeinen Verhaltenskodex, der für alle Mitglieder bindend ist und grundlegende Regelungen zum Jugendmedienschutz enthält, hat die FSM mehrere branchenspezifische Verhaltenskodizes entwickelt und etabliert. Die FSM-Gutachterkommission als unabhängiges Expertengremium hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Systeme begutachtet, mit denen Anbieter von Erwachsenenangeboten in Telemedien sicherstellen können, dass Kinder und Jugendliche keinen Zugang erhalten (Altersverifikationssysteme – AVS). Zwei dieser Gutachten befassten sich auch mit Systemen, die im Rahmen der Übergangsregelung in § 25 Abs. 6 GlüStV von Veranstaltern bzw. Vermittlern von Lotterien im Internet eingesetzt wurden.

Die FSM bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen dieser Anhörung zum Entwurf eines Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland Stellung nehmen zu können. Wir werden insbesondere die aus unserer Sicht relevanten jugendmedienschutzrechtlichen Aspekte ansprechen.

1. Allgemeines

Die FSM begrüßt das Vorhaben, die Vermittlung von Lotterie- und Glücksspielangeboten im Internet grundsätzlich zu ermöglichen. Außer Frage steht dabei, dass die Belange des Spieler- und Jugendschutzes in ausreichendem, den Gegebenheiten des Mediums Internet angemessenem Maße Berücksichtigung finden müssen.

Zu beachten ist, dass stets zwischen Veranstaltung bzw. Vermittlung von Glücksspiel auf der einen und dem Bewerben entsprechender Dienste auf der anderen Seite zu trennen ist. Die Werbung gleichen oder ähnlich strikten Vorgaben wie die Glücksspielangebote selbst zu unterwerfen, ist auch aus Jugendschutzperspektive nicht erforderlich.

2. Zu einzelnen Regelungen

Die angegebenen Paragraphen sind, soweit nicht ausdrücklich anders angegeben, solche des Änderungsentwurfs in der Fassung vom 14. April 2011.

a) § 4 Abs. 5 Nr. 1: Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung

Die FSM begrüßt, dass mit dieser Formulierung auf das im Jugendmedienschutz bekannte und erprobte Mittel der Altersverifikationssysteme (AVS) zurückgegriffen wird. Der Wegfall des Verweises auf die „Richtlinien der Kommission für Jugendmedienschutz“¹ ist richtig und für die Praxis ausgesprochen bedeutsam.

In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Anbieter entsprechende Systeme zum Ausschluss Minderjähriger etabliert und unter anderem bei der FSM hinsichtlich ihrer Tauglichkeit bzw. Gesetzeskonformität bewerten lassen. In der praktischen Umsetzung der für das Jahr 2008 geltenden Übergangsregelung des § 25 Abs. 6 Nr. 1 GlüStV (gegenwärtige Fassung) in Verbindung mit Landesrecht war es jedoch zu Unstimmigkeiten zwischen Anbietern, Glücksspielaufsicht und staatlichen Jugendschutzinstitutionen gekommen, da das geltende Recht ausdrücklich die „Richtlinien der Kommission für Jugendmedienschutz“ (gemeint sind wohl die Jugendschutzrichtlinien der Landesmedienanstalten – JuSchRiL) in Bezug nimmt. Dass dem Votum der FSM bei der Bewertung von AVS auf dem Gebiet des Jugendschutzes jedoch ein

¹ So aber noch in § 25 Abs. 6 Nr. 1 GlüStV (gegenwärtige Fassung).

mindestens vergleichbares Gewicht zukommt², blieb im GlüStV bislang unberücksichtigt und führte bei Behörden, die für die Glücksspielaufsicht, nicht aber primär für Fragen des Jugendmedienschutzes zuständig sind, in der Praxis zu Unsicherheit. Die Rolle der anerkannten Selbstkontrolleinrichtungen im System der regulierten Selbstregulierung hat sich seit Schaffung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) im Jahr 2003 bewährt, ihre weitere Stärkung war im Rahmen der Evaluation empfohlen und für den 14. Rundfunk-Änderungsstaatsvertrag vorgesehen worden. Für die Schaffung eines in Jugendschutzfragen konsistenten Aufsichtssystems sollte den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle auch im Bereich des Glücksspielrechts eine entsprechende Bedeutung zukommen.

Die FSM regt daher an, zumindest im Rahmen der amtlichen Begründung ausdrücklich klarzustellen, dass der Einsatz eines von einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle³ positiv bewerteten AVS die gesetzlichen Anforderungen erfüllt.

b) § 4a Abs. 4 Ziff. 3 lit. d): Pflicht zur Einrichtung einer Internetdomäne „de“ auf der obersten Stufe

Die Begrenzung auf .de-Domains ist aus Sicht der FSM nicht erforderlich. Internetnutzern ist bekannt und geläufig, dass Dienste, die sich zumindest auch an den deutschen Markt richten, auch unter anderen Top Level Domain angeboten werden (z.B. eu, com, net, org).

Der aus Regulierersicht mit der Pflicht zur Registrierung einer Domain bei der DENIC möglicherweise verbundene Vorteil des erleichterten Zugriffs auf Angebot und Anbieter (Admin-C muss eine natürlich Person mit Wohnsitz in Deutschland sein; Verpflichtung der DENIC zur Dekonnektierung von Domains mit unzulässigen Angeboten), bringt in der Praxis keinen erkennbaren Mehrwert bei der Bekämpfung illegalen Glücksspiels: Ein vormals (auch) per .de-Domain erreichbares Angebot wird nach seiner Untersagung ohne Weiteres unter einer anderen Top Level Domain erreichbar sein. Die Identität des Angebots wird für Nutzer bzw. Kunden mit Sicherheit hinreichend erkennbar bleiben.

² Für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen verfügt die KJM über die exklusive Zuständigkeit (§ 11 Abs. 2 JMStV). Eine solche Zuständigkeitsregel fehlt im Zusammenhang mit AVS (§ 4 Abs. 2 S. 2 JMStV) jedoch, weshalb es bei der – insoweit unbestrittenen – Kompetenz der FSM zur abschließenden Beurteilung der telemedialen Angebote ihrer Mitglieder bleibt.

³ Vgl. § 19 Abs. 4 JMStV.

Aus Jugendschutzsicht bringt die Pflicht, das Angebot unter einer .de-Domain bereit zu halten, ebenfalls keinen Vorteil. So ist es sogar in der deutschen „Kinderseiten-Landschaft“ nicht unüblich, dass statt .de eine andere Top Level Domain verwendet wird.⁴

c) § 5: Werbung für öffentliches Glücksspiel

Dass sich Werbung für Glücksspiel nicht an Minderjährige richten darf, ergibt sich zumindest indirekt bereits aus § 6 Abs. 3, 4 JMStV. Eine Klarstellung im GlüStV ist aus Sicht der FSM insoweit unbedenklich. Wer mit „vergleichbare gefährdete Zielgruppen“ gemeint ist, bleibt indes unklar und bedarf der Erläuterung.

Die Darstellung des rechtlich Zulässigen in einer gemeinsamen Werberichtlinie der Länder (§ 5 Abs. 4) ist grundsätzlich sinnvoll und begrüßenswert. Zu berücksichtigen ist aus Sicht der FSM aber in jedem Falle, dass dabei keine unverhältnismäßig hohen Hürden errichtet werden. So ist insbesondere zu beachten, dass Werbung für – zulässiges – Glücksspiel einerseits und der Zugriff auf entsprechende Telemedien bzw. die Teilnahme an entsprechenden Angeboten andererseits aus Sicht des Jugendmedienschutzes von sehr unterschiedlicher Intensität sind. Das Einbinden geeigneter Hinweistexte reicht im Zusammenhang mit Werbung in jedem Falle aus.

Wird Werbung für zulässige Glücksspielangebote unter Beachtung des jugendmedienschutzrechtlich bewährten Trennungsgebots⁵ verbreitet, sind aus Sicht der FSM durch den Anbieter bzw. Werbetreibenden keine weiteren Vorkehrungen zu treffen, um den rechtlichen Anforderungen des Jugendschutzes zu genügen. Dies gilt auch dann, wenn Angebote (linear und nicht linear) für mobile Endgeräte (z.B. in Form von Apps) bereit gehalten werden.

d) § 21 Abs. 4 S. 3, 2. Halbsatz: Verbot von Ereigniswetten

Diese Regelung versteht die FSM so, dass Ereigniswetten (nur) während des und in Bezug auf das jeweils laufend Sportereignis unzulässig sein sollen.

⁴ So enthält z.B. „fragFINN“ als größte deutsche Whitelist mit kindgeeigneten Internetangeboten eine große Zahl von Websites ohne .de-Domain.

⁵ Inhalte, die für Kinder, also Personen unter 14 Jahren, entwicklungsbeeinträchtigend sein können, dürfen ohne weitere Vorkehrungen angeboten werden, wenn sie von für Kinder bestimmten Inhalten getrennt sind (§ 5 Abs. 5 JMStV).

Ein generelles Verbot von Ereigniswetten ist nicht erforderlich, da sich diese Spielform von reinen Ergebniswetten sachlich nicht wesentlich unterscheidet. Die FSM bezweifelt zudem, ob ein grundsätzliches und vollständiges Verbot dieser Spielform während des laufenden Sportereignisses notwendig bzw. angemessen ist. Unter Anerkennung des erhöhten Teilnahmeanreizes kann den Erfordernissen des Spielerschutzes ggf. auch durch eine Begrenzung der Teilnahme (z.B. Limitierung der Tipp-Anzahl während eines Sportereignisses, Obergrenze des möglichen Einsatzes) entsprochen werden.

(6. Mai 2011, MD)

Kontakt:

Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V.

Spreeufer 5, 10178 Berlin

Tel: 030/240484 – 30; Fax: – 59

office@fsm.de