

*Bochumer Gespräch zu  
Glücksspiel und Gesellschaft |*

# Technische Aspekte der Online-Glücksspielregulierung | Technical aspects of Online-Gambling regulation

Robin Anstötz

Florian Tautz

Professor Dr. Matthias Rossi

Professor Dr. Markus Thiel

#BochumerGespräch | #BochumConference

**GLÜG**

16:00 – 18:00

Technische Aspekte der Online-Glücksspielregulierung

# Anwendungsbereich und Zulässigkeit der Sperr-, Limit- und Aktivitätsdatei

Bochumer Gespräch zu Glücksspiel und Gesellschaft

Mittwoch, 20. September 2023

Univ.-Prof. Dr. Dr. *Markus Thiel*, Deutsche Hochschule der Polizei

# I. Überblick und Begriffe

- der Glücksspielstaatsvertrag 2021 hat eine Reihe „technischer“ Neuerungen in das Glücksspielrecht eingeführt
- Ziel: verstärkte Regulierung und Kontrolle des Glücksspiels, vor allem des Glücksspiels im Internet, aus Gründen des Spielerschutzes und der Suchtprävention
- behandelt werden sollen in diesem Vortrag die (vereinheitlichte) Sperr-, die Limit- und die Aktivitätsdatei als wesentliche technische Kontrollinstrumente zur Verhinderung der Spielteilnahme gesperrter Spieler, der Überschreitung eines monatlichen Einzahlungslimits und des parallelen Online-Glücksspiels bei mehreren Anbietern

# I. Überblick und Begriffe

- Sperrdatei (Spieler-sperrsystem) = bundesweites, spielform- und anbieterübergreifendes Sperrsystem zur generellen Teilnahmeverhinderung am öffentlichen Glücksspiel (terrestrisch oder im Internet)
- Limitdatei = bundesweite, anbieterübergreifende Datei zur Kontrolle der Einhaltung monatlicher Einzahlungslimits bei öffentlichem Glücksspiel im Internet
- Aktivitätsdatei = bundesweite, anbieterübergreifende Datei zur Verhinderung des parallelen Spiels bei mehreren Glücksspielanbietern

## II. Sperrdatei

- zentrales, anbieter- und spielformübergreifendes (Spieler-)Sperrsystem als bedeutsame Maßnahme des Spielerschutzes
- Ziel: Suchtbekämpfung und -prävention, Schutz vor übermäßigen Ausgaben für Glücksspiele, Einbeziehung von Eigenverantwortlichkeit („Selbstsperre“)
- Verfügbarkeitsbeschränkung, die nach aktuellen psychologischen Erkenntnissen positiv auf die Verhaltensebene einwirkt
- bislang: nur punktuell vorgeschriebene Sperrsysteme für einzelne Spielangebote (bundesweit gültige Sperrdatei mit Teilnahmeverbot)

## II. Sperrdatei

- abzugrenzen von der „kurzfristigen Sperre“ bei Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen durch Betätigen einer verpflichtend anzuzeigenden Schaltfläche durch den Spieler selbst (§ 6i Abs. 3 GlüStV)
- diese ist ebenfalls anbieter- und spielformübergreifend, wirkt für 24 Stunden ab Betätigung und wird (vorübergehend) in die Sperrdatei eingetragen
- vielmehr: weit reichende Sperre – gesperrte Spieler dürfen an öffentlichen Glücksspielen nicht teilnehmen – absolutes Teilnahmeverbot

## II. Sperrdatei

- Glücksspiel = im Rahmen eines Spiels wird für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt, und die Entscheidung über den Gewinn hängt ganz oder überwiegend vom Zufall ab
- öffentliches Glücksspiel = es besteht für einen größeren, nicht geschlossenen Personenkreis eine Teilnahmemöglichkeit, oder es handelt sich um gewohnheitsmäßig veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften

## II. Sperrdatei

- Ausnahmen vom Teilnahmeverbot:
  - Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden (Veranstaltung = Ziehung – „Lotto“)
  - Lotterien in Form des Gewinnsparens
  - „stationäre“ Pferdewetten (Rennbahn, Totalisatorenbetrieb)



## II. Sperrdatei

- geregelt in den §§ 8 – 8d, § 23 GlüStV
- (Spieler-)Sperrdatei wird aktuell als System OASIS bundesweit durch das Regierungspräsidium Darmstadt (Hessen) geführt
- entgeltpflichtig für die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen

## II. Sperrdatei

- Sperre durch Eintragung in die Sperrdatei erfolgt durch die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen (Antrag auch bei dateiführender Stelle möglich)
- entweder auf Antrag des Spielers (sog. „Selbstsperre“) – ohne sachliche Prüfung und ohne weitere Anforderungen
- es erfolgt dann Eintragung in Datei durch Veranstalter/Vermittler

## II. Sperrdatei

- oder auf Veranlassung des Veranstalters/Vermittlers (sog. „Fremdsperre“), wenn aufgrund der Wahrnehmung des Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter bekannt oder aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass eine Person
  - spielsuchtgefährdet (erst recht: spielsüchtig) ist, oder
  - überschuldet ist, oder
  - ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt, oder
  - Spieleinsätze riskiert, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen
- es erfolgt auch dann Eintragung in Datei durch Veranstalter/Vermittler nach vorheriger Anhörung des Betroffenen

## II. Sperrdatei

- eingetragen werden nach § 23 GlüStV
  - Familien-, Vor-, Geburtsnamen, Alias- und verwendete Falschnamen
  - Geburtsdatum, -ort
  - Anschrift
  - Lichtbilder
  - Grund, Dauer der Sperre
  - meldende Stelle

## II. Sperrdatei

- gesperrte Person ist zu informieren (Textform)
- Sperrdauer mindestens ein Jahr (bei Selbstsperre: mindestens drei Monate)
- Aufhebung auf schriftlichen Antrag möglich
- (Antrag auf) Selbstsperre und Aufhebung sind kostenfrei

## II. Sperrdatei

- Veranstalter von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, müssen spielwillige Personen identifizieren (amtlicher Ausweis, vergleichbare Identitätskontrolle) – damit zugleich Verbot der anonymen Teilnahme (!)
- und einen Abgleich mit der Sperrdatei durchführen
- Zeitpunkt der Kontrolle
  - bei terrestrischen Glücksspielangeboten bei jedem Betreten einer Spielhalle, Spielbank, Wettvermittlungsstelle, ansonsten vor dem ersten Spiel während des Aufenthalts in der Spielstätte
  - im Internet Identifizierung mithilfe geeigneter technischer Verfahren zum Zeitpunkt der Übermittlung des Anbieters

## II. Sperrdatei

- mit Ausweiskontrolle vergleichbare Identitätskontrolle – entscheidend ist die eindeutige Identifizierbarkeit mithilfe eines vorgelegten Dokuments (Name, Geburtsdatum, Lichtbild; Dokument muss Mindestmaß an Fälschungssicherheit aufweisen)
- problematisch sind biometrische Zugangskontrollen (z. B. automatisierte Gesichtserkennung) wegen der vergleichsweise hohen Fehlerquote, der Einhaltung von Datenschutzvorgaben, der Manipulierbarkeit etc.

## II. Sperrdatei

- geeignete technische Verfahren zur Identifizierung bei Internet-Glücksspiel
- erforderlich sind geeignete Verfahren zur Identifizierung und Authentifizierung
- Anmeldung mit Nutzerkennung und Passwort wird häufig als ausreichend erachtet; insbesondere aus Gründen des Spieler- und Minderjährigenschutzes wird aber eine ergänzende Methode zu fordern sein (z. B. Zwei-Faktor-Authentifizierung)



## II. Sperrdatei

- verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Sperrdatei bestehen nicht
- soweit Selbstsperre ermöglicht wird, kann im Regelfall von einem eingriffsausschließenden Einverständnis ausgegangen werden
- generell überwiegen die Schutzziele der Sperrdatei gegenüber den Interessen der Spieler „am Spiel“ bzw. hinsichtlich ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung
- Regelungen gewähren auch hinreichenden Datenschutz, es werden Informations- und Löschungspflichten normiert etc.
- Abgleichspflicht wurde zwar 2014 vom VerfGH BW für verfassungswidrig erklärt, aber nur aufgrund einer landesrechtlichen Verpflichtung ohne Regelung im GlüStV

## II. Sperrdatei

- offenbar „funktioniert“ der Gedanke der Sperrdatei auch
- Stand Mai 2023: rund 192.600 Personen eingetragen, davon über 9.000 „Fremdsperren“
- damit sehr hoher Anteil der „Selbstsperren“ – damit offenkundig hoher Leidensdruck und Bereitschaft, selbst etwas gegen die (drohende) Spielsucht zu tun

### III. Limitdatei

- Anwendungsbereich ist anders als bei der Sperrdatei auf Glücksspiel im Internet beschränkt (§ 6c GlüStV)
- trägt spezifischen Gefahren des Internetvertriebs von Glücksspiel Rechnung
- Ausgangspunkt: § 4 Abs. 4 GlüStV – Erlaubnis für öffentliches Glücksspiel im Internet darf nur für die in Satz 1 aufgeführten Formen erteilt werden; nach Satz 2 sind das Veranstellen und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet im Übrigen verboten

### III. Limitdatei

- erlaubt werden können im Internet
  - Eigenvertrieb und Vermittlung von Lotterien
  - Veranstaltung, Vermittlung und Eigenbetrieb von Sportwetten und Pferdewetten
  - Veranstaltung und Eigenbetrieb von
    - Online-Casinospielen (= virtuelle Nachbildungen von Bankhalterspielen und Live-Übertragungen eines terrestrisch durchgeführten Bankhalterspiels mit Teilnahmemöglichkeit über das Internet)
    - virtuellen Automatenspielen (= im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automatenspiele)
    - Online-Poker (= jede Variante des Pokerspiels ohne Bankhalter, bei der verschiedene natürliche Personen im Internet an einem virtuellen Tisch gegeneinander spielen)

### III. Limitdatei

- Idee: Angabe eines obligatorischen anbieterübergreifenden Einzahlungslimits durch den Spieler selbst
- Spieler gibt (verpflichtend) selbst monatliches Einzahlungslimit an (bei Registrierung: entweder Neufestlegung oder Erklärung über Aufrechterhaltung des bisher angegebenen Limits)
- darf grundsätzlich 1.000,- Euro im Monat nicht überschreiten
- Einzahlungslimit findet Anwendung auf alle öffentlichen Glücksspiele im Internet mit Ausnahme von Einzahlungen, die ausschließlich für Lotterien erfolgen, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, und für Lotterien in Form des Gewinnsparens (das sind Glücksspiele, an denen auch gesperrte Spieler teilnehmen dürfen)

### III. Limitdatei

- neben die Möglichkeit eines anbieterübergreifenden Einzahlungslimits kann Spieler zusätzlich anbieterbezogene tägliche, wöchentliche oder monatliche Einsatz-, Einzahlungs- und Verlustlimits einrichten (steht im Kontext des anbieterbezogenen Spielerkontos nach § 6a GlüStV)
- alle Limits können unbeschränkt neu festgelegt werden; bei einer Erhöhung des Limits wird dieses erst nach Schutzfrist von sieben Tagen wirksam, bei einer Verringerung sofort
- die anbieterübergreifenden Einzahlungslimits werden in einer zentralen Datei zur Limitüberwachung (Limitdatei) gespeichert
- Veranstalter und Vermittler müssen jede Limitänderung melden

### III. Limitdatei

- Limit- und Aktivitätsdatei können zusammen geführt werden
- dies erfolgt aktuell durch die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (Anstalt des öffentlichen Rechts) (auf die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Einrichtung wird hier nicht eingegangen)
- in Form der „Zentraldateien für Einzahlungslimitierung und Verhinderung von Parallelspiel (Limitdatei und Aktivitätsdatei)“

### III. Limitdatei

- vor Abschluss jedes Einzahlungsvorgangs auf das Spielerkonto müssen die personenbezogenen Daten, die zu einer eindeutigen Identifizierung des Spielers erforderlich sind, und die Höhe der vom Spieler beabsichtigten Einzahlung an die Limitdatei übermitteln
- von dieser wird zurückgemeldet, ob das anbieterübergreifende Einzahlungslimit bereits erschöpft ist bzw. ob es durch die beabsichtigte Einzahlung überschritten wird
- bei Überschreiten ist Einzahlung abzulehnen; eine Spielteilnahme kann nicht erfolgen



### III. Limitdatei

- gegenüber der Limitdatei werden verfassungsrechtliche Bedenken erhoben
- es würden personenbezogene Daten sämtlicher Spieler übermittelt, obwohl nur ein Teil spielsüchtig bzw. spielsuchtgefährdet sei („gläserner Spieler“)
- Bedenken bestehen auch gegenüber der Erforderlichkeit zum Spielerschutz
- zudem wird das Gesamtkonzept kritisiert: Limitierungsregelungen sind heterogen (zudem: verbuchte Gewinne als „Einzahlungen“?), „Gesamtkohärenz“ der Regulierung des Online-Glücksspiels fraglich (aber: Teileignung der Dateiregelungen)
- aufgrund der Aufforderung bei Registrierung handelt es sich tatsächlich um eine verpflichtende Selbstlimitierung; nach Studien wirkt sich die Selbstlimitierung aber positiv aus
- streiten ließe sich über die konkrete Ausgestaltung (monatliches Limit, 1.000,- Euro Höchstgrenze etc.)

## IV. Aktivitätsdatei

- bei Glücksspiel im Internet besteht die Gefahr einer parallelen Spielteilnahme bei mehreren Anbietern
- § 6h GlüStV enthält verschiedene Regelungen zur Verhinderung eines solchen unerwünschten „Parallelspiels“
- namentlich die Einrichtung einer sog. „Aktivitätsdatei“ nach § 6h Abs. 2 GlüStV

## IV. Aktivitätsdatei

- da das parallele Spiel bei mehreren Anbietern von § 6h Abs. I GlüStV für generell unzulässig erklärt wird, bedarf es einer entsprechenden Überwachung
- vor Teilnahme an öffentlichem Glücksspiel im Internet muss der Anbieter (Erlaubnisinhaber) unmittelbar vor Beginn des ersten Spiels durch Abfrage der Datei überprüfen, ob der Spieler in der Aktivitätsdatei bereits aktiv geschaltet ist
- ist dies nicht der Fall, so kann die Teilnahme erfolgen; der Spieler ist sodann aktiv geschaltet
- weitere Glücksspielteilnahme ist ihm bei Aktivschaltung untersagt
- nach Beendigung des Spiels meldet der Anbieter auch dies; nach einer Wartefrist von fünf Minuten („Abkühlungsphase“ wie bei terrestrischem Glücksspiel) erfolgt die Schaltung auf inaktiv (nur auf Veranlassung des Spielers oder 30 Minuten nach letzter Eingabe des Spielers)

## IV. Aktivitätsdatei

- wie gegenüber der Limitdatei werden auch gegenüber der Aktivitätsdatei verfassungsrechtliche Bedenken geäußert
- generelle Verhinderung parallelen Spielens ist allerdings aufgrund der staatlichen Schutzpflichten und der Zielrichtungen des GlüStV verfassungsrechtlich zulässig
- Aktivitätsdatei des aktuellen Zuschnitts erscheint auch als sachgerechtes und verhältnismäßiges Mittel (kurze Löschfristen, nur wenige verarbeitete Daten)
- dass die Aktivitätsdatei ein „Persönlichkeitsprofil des Spielers“ ermöglicht, ist angesichts der Pflicht zu unverzüglichem Löschen der Aktiv-/Inaktivschaltung m. E. kein Problem
- Wartefrist kein unverhältnismäßiger Eingriff

## V. Fazit

- die Sperrdatei (für alle öffentlichen Glücksspiele) und die Limit- und Aktivitätsdatei (für öffentliches Glücksspiel im Internet) tragen in ihrer Gesamtheit zum Spielerschutz und zur Suchtprävention bei
- sie greifen damit mit zahlreichen anderen Regelungen des GlüStV 2021 ineinander und ergänzen diese
- insgesamt verfolgt der GlüStV 2021 damit einen umfassenden Ansatz zum Spielerschutz und zur Prävention gegenüber pathologischem Glücksspiel

## V. Fazit

- wenngleich es sich um eine „engmaschige“ Überwachung handelt, erscheinen sie nicht als übermäßig „bevormundend“ – die Aktivitätsdatei verhindert (nur) das problematische parallele Online-Spiel, bei der Limitdatei kann man über die Notwendigkeit einer obligatorischen Selbstlimitierung streiten
- durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken bestehen allerdings nicht
- bisher allerdings auch – soweit ersichtlich – keine unmittelbar einschlägige Rechtsprechung zu den Dateien



**Herzlichen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!**