

Zur Prüfung von Angeboten mit (simuliertem) Online-Glücksspiel nach dem JMStV

– Stand und Perspektiven an der Schnittstelle mehrerer Regulierungssysteme –

Marc Jan Eumann, Petra Müller, Jörg Ukrow

Einleitung

Seit der COVID-Krise lässt sich global in allen Altersgruppen eine rasante Zunahme der Nutzung von Online-Spielen¹ beobachten.² Die Nutzung von Online-Glücksspielen³ durch Kinder und Jugendliche ist dabei besonders problematisch. Dass die Spielteilnahme (ungeachtet von Teilnahmeverboten für Minderjährige) ein praktisches Problem ist, verdeutlicht beispielhaft für das Vereinigte Königreich eine aktuelle Umfrage aus 2022 der dortigen Glücksspielaufsicht: 18 % der befragten 11- bis 16-Jährigen gaben danach im Jahresverlauf Geld für illegales Glücksspiel aus, über 3 % wiesen ein problematisches oder risikobehaftetes Glücksspielverhalten auf.⁴

Risiken der Teilnahme Minderjähriger am Glücksspiel und Ansätze ihrer regulatorischen Bewältigung

Glücksspiel kann – ebenso wie Alkohol und andere Drogen – süchtig machen und nachhaltig negative Konsequenzen für die Entwicklung junger Menschen haben. Minderjährige haben oft noch kein ausgeprägtes Bewusstsein für den Wert von Geld und verfügen gleichzeitig über eine höhere Risikobereitschaft als Erwachsene. Daher ist die Gefahr, spielsüchtig zu werden, bei ihnen um ein Vielfaches höher.⁵

Es ist unstreitig, dass Glücksspiele mit Blick auf die Risiken auch von den Normen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) erfasst sind – auch wenn eine mit § 6 des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) vergleichbare, ausdrücklich auf Glücksspiele bezogene Regelung im JMStV fehlt.

Ebenso wie das JuSchG und der JMStV auch Glücksspiele im Blick haben, hat die Glücksspielregulierung

der Länder auch den Jugendschutz zum Gegenstand. Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) darf das Veranstalten und das Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme von Minderjährigen ist nach § 4 Abs. 3 Satz 2 GlüStV 2021 grundsätzlich⁶ unzulässig.⁷

Die Veranstalter und die Vermittler von öffentlichem Glücksspiel haben nach § 4 Abs. 3 Satz 3 GlüStV 2021 im Umfang dieses Verbots sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme ausgeschlossen sind. Die Erteilung einer Erlaubnis nach § 4 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 für öffentliche Glücksspiele im Internet setzt nach § 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV 2021 u. a. voraus, dass der Ausschluss minderjähriger Spielerinnen und Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet wird. Damit werden die Kernelemente des Verfahrens der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) zur Sicherstellung einer geschlossenen Benutzergruppe nach § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV im GlüStV 2021 rezipiert.⁸

Das regulatorische Gesamtgefüge glücksspielbezogenen Jugendmedienschutzes wird zudem geprägt durch die Einbeziehung auch dieser Herausforderung in das Gesamtsystem der Ko-Regulierung nach dem JMStV, wie es sich aus den §§ 19 bis 19b dieses Staatsvertrages erschließt. Zwar ist der Deutsche Werberat selbst keine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne des JMStV. Den in diesem Rahmen entwickelten „Verhaltensregeln über die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele“ aus 2012 kommt indessen orientierende Wirkung zu – auch bei der Prüftätigkeit der durch die KJM anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Überschrei-

tet eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle die rechtlichen Grenzen ihres Beurteilungsspielraums, kann die KJM aufsichtsrechtliche Maßnahmen ergreifen. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn eine Selbstkontrolleinrichtung sich nicht an die allgemein geltenden Bewertungsgrundsätze gehalten hat.

Glücksspiel in den Prüfkriterien der KJM

Die KJM befasst sich seit vielen Jahren mit Online-Games und deren Herausforderungen für Kinder und Jugendliche. Im Juni 2020 beschloss sie eine Aktualisierung der Kriterien für die Aufsicht im Rundfunk und in den Telemedien, die auch Risiken von Online-Games aufgreift.⁹

Nach den Kriterien der KJM können Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung durch Medienangebote beeinträchtigt oder gefährdet werden, die zu riskantem und selbstschädigendem Verhalten anregen.¹⁰ Im Hinblick auf die gesundheitsrechtliche Einordnung von Online-Spielsucht ist ein solches Beeinträchtigungs- und Gefährdungspotenzial bei Online-Glücksspielen evident.

Risiken für Kinder und Jugendliche können nach den Kriterien außerdem durch Angebote entstehen, deren Elemente eine exzessive Nutzung fördern, was negative, nicht zuletzt auch finanzielle Folgen für das alltägliche Leben hat.¹¹ Die Entwicklung eines exzessiven Nutzungsverhaltens kann durch zahlreiche angebotsinterne Faktoren wie das Game-Design, Belohnungssysteme sowie negative Konsequenzen bei Spielpausen gefördert werden.¹²

Wenn ein glücksspielähnliches Element eines Medienangebots (z. B. Lootboxen) kinder- oder jugendaffin beworben wird oder sich die Werbung für dieses Element auch an Kinder und Jugendliche richtet, kann dies ein Hinweis auf einen Verstoß gegen § 6 JMSv sein. Für einen Verstoß gegen § 5 JMSv ist hingegen keine kinder- oder jugendaffine Ansprache notwendig.¹³

In diesem Zusammenhang sind unter Lootboxen mit virtuellem oder echtem Geld gekaufte Behältnisse im Spiel zu verstehen, die den Spielerinnen und Spielern zufällig ausgewählte virtuelle Gegenstände beschaffen. Die Spielenden wissen nicht, was sich in einer Lootbox befindet, bevor sie sie öffnen, sodass ein gewisses Zufallselement vorhanden ist. Es besteht daher die Befürchtung, dass Lootboxen insbesondere bei Kindern und Jugendlichen ein problematisches Spielverhalten fördern könnten. In einigen Staaten wie Belgien, den Niederlanden und Spanien werden Lootboxen bereits als Glücksspiel eingestuft oder es steht eine solche Einstufung bevor, was mit Beschränkungen für ihre Verwendung bis hin zu einem Verbot der Verwendung ver-

bunden ist oder wäre.¹⁴

Schwerpunktanalyse der Landesmedienanstalten zu Online-Games

Die Landesmedienanstalten haben bei einer Schwerpunktuntersuchung 2020/2021 erstmals jugendschutzrelevante Aspekte von Online-Games breit beleuchtet.¹⁵ Dabei haben sie – auch im Auftrag der KJM – fast 400 Spiele aller Genres gesichtet und dokumentiert.¹⁶ Genreübergreifend zeigte sich dringender Handlungsbedarf.

1. Alterseinstufungen

In vielen untersuchten Fällen fanden sich unterschiedliche und teilweise zu niedrige Alterseinstufungen für das gleiche Spiel in bzw. auf den verschiedenen Plattformen und Stores. Übereinstimmende Bewertungen auf verschiedenen oder gar allen Plattformen bildeten die Ausnahme: Die Alterseinstufungen für Spiele im Google Play Store und im Apple App Store differierten im Schnitt um mehr als 3,5 Jahre, in der Kategorie „simulierte Glücksspiele“ sogar um 4,4 Jahre.¹⁷

2. Kauffunktionen / Werbung / glücksspielähnliche Elemente

Mit der Novellierung des JuSchG durch Artikel 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 09.04.2021¹⁸ wurde ausdrücklich klargestellt, dass für die Beurteilung der Entwicklungsbeeinträchtigung nach § 10b JuSchG auch außerhalb der medieninhaltlichen Wirkung liegende Umstände der jeweiligen Nutzung des Mediums berücksichtigt werden können. Dies gilt dann, wenn diese auf Dauer angelegter Bestandteil des Mediums sind und eine abweichende Gesamtbeurteilung rechtfertigen. Ausdrücklich sind hier in Abs. 3 Satz 2 der Regelung auch Kauffunktionen und glücksspielähnliche Mechanismen als Risiken genannt.¹⁹ Genreübergreifend fand sich in der Schwerpunktanalyse bei Online-Games ein großes Problem- und Gefährdungspotenzial im Kontext von Kauffunktionen, Werbung und glücksspielähnlichen Elementen.²⁰

3. Exzessive Nutzung

Die Schwerpunktanalyse hat ferner gezeigt, dass Spiellemente, die eine exzessive Nutzung fördern können, in vielen Online-Games und Spiele-Apps genutzt werden. In der Prüfung fanden sich fast alle Faktoren, die in den Prüfkriterien der KJM diesbezüglich genannt werden. Das Risiko einer exzessiven Nutzung korrespondiert i. d. R. mit einer Kombination bestimmter Angebotsformen, Gestaltungsmerkmalen und Geschäftsmodi

dellen (In-App-Käufe, Kaufdruck, intransparente Kaufbedingungen, glücksspielähnliche Elemente, Lootboxen) sowie den damit verbundenen Kosten-, Interaktions- und Nutzungsrisiken.²¹

Das geplante Gutachten für die KJM zur exzessiven Nutzung von Games

Um das Phänomen der exzessiven Nutzung von Online-Games vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Schwerpunktanalyse intensiver zu beleuchten, hat die KJM im Jahr 2021 beschlossen, ein Gutachten zum Thema „Förderung von exzessivem Nutzungsverhalten bei Games“ in Auftrag zu geben.²²

Es soll der Frage nachgehen, mit welchen angebots-spezifischen Mitteln aktuelle digitale Spiele sich um die Aufmerksamkeit und Zeit von Gamerinnen und Gamer bemühen und wie Games auf den unterschiedlichen Ebenen versuchen, Nutzungszeiten zu verlängern. Die Erkenntnisse aus dem Gutachten sollen der KJM Impulse für ihre aktuelle Spruchpraxis sowie den Austausch mit anderen Institutionen, insbesondere der USK, liefern.

Das Zusammenspiel zwischen Glücksspiel- und Jugendmedienschutzaufsicht – ein Ausblick

Die § 9 Abs. 3a GlüStV 2021 wie § 111 MStV enthalten jeweils klare Erwartungen der Staatsvertragsgeberin: Die zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden haben im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere auch mit den Landesmedienanstalten zusammenzuarbeiten und können, soweit dies erforderlich ist, zu diesem Zweck Daten austauschen. Dies gilt für die Landesmedienanstalten im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Glücksspielaufsichtsbehörden entsprechend.

Diese Kooperationspflicht trifft alle Landesmedienanstalten und alle Organe der Landesmedienanstalten in gleicher Weise. Sie bezieht sich nicht nur auf werbe-, sondern auch auf jugendschutzbezogene Fragen. Bislang war die Zusammenarbeit zwischen Glücksspielaufsicht und Medienaufsicht allerdings lediglich in gemeinsamen Leitlinien zur Zusammenarbeit bei der Aufsicht über Glücksspielwerbung im privaten Rundfunk und Telemedien privater Anbieterinnen und Anbieter²³ aus 2014 formalisiert. Das zwischenzeitliche Inkrafttreten des Medienstaatsvertrags (MStV) und des GlüStV 2021 gibt Anlass, diese Leitlinien im Hinblick auf neue Zuständigkeiten im Bereich der Glücksspielaufsicht wie neue Herausforderungen für einen zeitgemäßen Jugendmedienschutz anzupassen und zu erweitern.

Denn Jugendmedienschutz und Glücksspielregulie-

itung weisen auch jenseits von Sendezeitgrenzen, die inzwischen sowohl der § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4, Abs. 4 JMsTV wie der § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021 kennen, eine Reihe von Schnittstellen auf, zu denen neben der bereits erwähnten Sicherung der jeweiligen Schutzziele über Systeme der Altersverifikation auch der Einsatz von Instrumenten der Geolokalisation zur Wahrung der Schutzziele zählt – nicht zuletzt auch gegenüber ausländischen Internet-Angeboten. Auch vor diesem Hintergrund verdient der Austausch der KJM mit der Glücksspielaufsicht eine Intensivierung.²⁴

Anmerkungen

¹ Bei Online-Spielen kann es sich um Geschicklichkeits- und Strategie-Spiele oder um einfache Unterhaltungsspiele handeln, die ggf. auch glücksspielähnliche Elemente aufweisen können oder bei denen es sich um Glücksspiele handelt. Zudem erfasst Online-Gaming auch Social Gaming.

² Vgl. z. B. Clement, COVID-19 impact on the gaming industry worldwide - Statistics & Facts, Oct 18, 2022 (abrufbar unter https://www.statista.com/topics/8016/covid-19-impact-on-the-gaming-industry-worldwide/#topicHeader_wrapper); speziell für Deutschland Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest, JIM-Studie 2021 - Jugend, Information, Medien. Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger, S. 56 ff; DAK Gesundheit/UKE Hamburg, Mediensucht während der Corona-Pandemie. Ergebnisse der Längsschnittstudie von 2019 bis 2021 zu Gaming und Social Media mit dem UKE Hamburg, 2021.

³ Ein Glücksspiel liegt nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2021) vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Um solche Glücksspiele handelt es sich z. B. auch bei Wetten (namentlich Sportwetten (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3, 4 GlüStV 2021)), virtuellen Automatenspielen, Online-Casinospielen und Online-Poker (vgl. § 3 Abs. 1a GlüStV 2021) sowie Lotterien (vgl. § 3 Abs. 3 GlüStV 2021).

⁴ Gambling Commission, Young People and Gambling 2022 (abrufbar unter <https://www.gamblingcommission.gov.uk/report/young-people-and-gambling-2022/ypg-2022-involvement-in-gambling-summary>).

⁵ Vgl. z. B. Hotwagner, Wett- und Glücksspielsucht bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, 2013, S. 20; Steiner/Inglis, Bericht zur Situations- und Bedarfsanalyse. Mandat Glücksspielsuchtprävention der Nordwest- und Zentralschweiz, 2010, S. 7.

⁶ Dieses Verbot gilt nach § 4 Abs. 3 Satz 4 GlüStV 2021 – in Parallele zu § 6 Abs. 2 JuSchG – nicht für die Teilnahme von Minderjährigen an Auspielungen nach dem Dritten Abschnitt des GlüStV 2021 auf Volksfesten, Jahrmärkten, Spezialmärkten und ähnlichen Veranstaltungen, wenn der Gewinn ausschließlich in Waren von geringem Wert besteht.

⁷ § 5 Abs. 2 Satz 4 GlüStV 2021 regelt zudem werbungsbezogen, dass sich Werbung für öffentliches Glücksspiel nicht an Minderjährige richten darf.

⁸ Vgl. die fortdauernd relevanten „Internetanforderungen nach § 4 Abs. 5 GlüStV – Eckpunkte (Stand: 08.08.2018)“, abrufbar unter https://rp-darmstadt.hessen.de/sites/rp-darmstadt.hessen.de/files/2022-03/internetanforderungen_ss_4_abs_5_-_eckpunkte_stand_28042016_final.pdf.

⁹ Vgl. Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), Kriterien für die Aufsicht im Rundfunk und in den Telemedien, 2020 (abrufbar unter https://www.kjm-online.de/fileadmin/user_upload/KJM/Publikationen/Pruefkriterien/Kriterien_KJM.pdf (hinfest: KJM, Kriterien).

- ¹⁰ KJM, Kriterien, Ziff. B.5.6, S. 25.
- ¹¹ KJM, Kriterien, Ziff. B.5.7, S. 28 f.
- ¹² Vgl. zum Ganzen KJM, Kriterien, Ziff. B.5.7, S. 29 f.
- ¹³ Vgl. KJM, Kriterien, Ziff. B.6.4, S. 36.
- ¹⁴ Vgl. Ukrow/Cole/Etteldorf, Stand und Entwicklung des internationalen Kinder- und Jugendmedienschutzes. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter Berücksichtigung ausgewählter Staaten, 2022/2023 (im Erscheinen).
- ¹⁵ Schwerpunktanalyse der Medienanstalten 2021 „Jugendschutzrelevante Aspekte in Online-Games“, abrufbar unter https://www.kjm-online.de/fileadmin/user_upload/KJM/Publikationen/Studien_Gutachten/Schwerpunktanalyse_Jugendschutzrelevante_Aspekte_in_Online_Games.pdf (hinf. SPA Online-Games).
- ¹⁶ Die Stichprobe der jugendschutzrelevanten Online-Games war breit über alle Genres gestreut: Neben Multiplayer-, Shooter- und Horror-Games wurden auch Simulationen, Szene-Games, Spiele für Kinder, Casual-Games, Partyspiele sowie simulierte Glücksspiele, berücksichtigt. Im Mittelpunkt standen die Angebote der großen App-Stores und Spiele-Plattformen. Aber auch Browser-Games wurden in den Blick genommen.
- ¹⁷ Vgl. SPA Online Games, S. 24 ff.
- ¹⁸ BGBl. I S. 742.
- ¹⁹ Eine Berücksichtigung solcher Interaktionsrisiken ist nunmehr auch in der Novelle des JMStV durch einen neuen § 5 Abs. 2 vorgesehen. Vgl. https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/04-22_JMStV-E_Anhoerung.pdf.
- ²⁰ Vgl. SPA Online Games, S. 39 ff.
- ²¹ Vgl. SPA Online Games, S. 30 ff.
- ²² Vgl. hierzu und zum Folgenden https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/KJM/Publikationen/Studien_Gutachten/Ausschreibung_Gutachten_Exzessive_Nutzung_Games_final.pdf.
- ²³ Abrufbar z. B. unter https://www.lmsaar.de/wp-content/uploads/2014/01/140717_Gemeinsame-Leitlinie-zur-Zusammenarbeit-der-Glücksspiel-und-Medienaufsicht.pdf.
- ²⁴ Vgl. auch Stellungnahme des Vorsitzenden der Kommission für Jugendmedienschutz zur Schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland, Umdruck 19/5383, S. 2 f.

Literatur

- Clement, J. (2022), COVID-19 impact on the gaming industry worldwide - Statistics & Facts (abrufbar unter https://www.statista.com/topics/8016/covid-19-impact-on-the-gaming-industry-worldwide/#topic-Header_wrapper)
- DAK Gesundheit/UKE Hamburg (2021), Mediensucht während der Corona-Pandemie. Ergebnisse der Längsschnittstudie von 2019 bis 2021 zu Gaming und Social Media mit dem UKE Hamburg
- Gambling Commission (2022), Young People and Gambling 2022 (abrufbar unter <https://www.gamblingcommission.gov.uk/report/young-people-and-gambling-2022/ypg-2022-involvement-in-gambling-summary>).
- Hotwagner, F. (2016), Wett- und Glücksspielsucht bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, Graz
- Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) (2020), Kriterien für die Aufsicht im Rundfunk und in den Telemedien, 2020 (abrufbar unter https://www.kjm-online.de/fileadmin/user_upload/KJM/Publikationen/Pruefkriterien/Kriterien_KJM.pdf)
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2021), JIM-Studie 2021 - Jugend, Information, Medien. Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger, Stuttgart
- Steiner, S. & Inglis, S. (2010), Bericht zur Situations- und Bedarfsanalyse.

Mandat Glücksspielsuchtprävention der Nordwest- und Zentral-schweiz, Lausanne

Ukrow, J. & Cole, M.D. & Etteldorf, C. (2023), Stand und Entwicklung des internationalen Kinder- und Jugendmedienschutzes. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter Berücksichtigung ausgewählter Staaten (im Erscheinen)

Zu den Personen



Foto: © Jens Jeske

Dr. Marc Jan Eumann ist Direktor der Medienanstalt Rheinland-Pfalz und Vorsitzender der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM).



Foto: © Jens Jeske

Petra Müller ist Programmberichtsleiterin Geistes- und Sozialwissenschaften im FWU Medieninstitut der Länder, 2. stv. KJM-Vorsitzende und Vorsitzende der AG Games der KJM.



Foto: © Jenny Weyland

Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur. ist stv. Direktor der Landes-medienanstalt Saarland (LMS) und geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für Europäisches Medi enrecht (EMR).