

Stellungnahme der SPD-Bundestagsfraktion zum Grünbuch der Europäischen Kommission zu Online–Glücksspiel im Binnenmarkt (KOM(2011) 128)

vom 6.07.2011

I. Einleitung:

Die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag begrüßt das Vorhaben der Europäischen Kommission, eine Überprüfung dahingehend vorzunehmen, ob auf EU- Ebene eine Regelung, beispielsweise in Form einer Glücksspielrichtlinie, neben den Regelungen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit notwendig ist. Ein solcher Bedarf könnte sich durch die freie Zugänglichkeit länderübergreifender Online-Glücksspielangebote ergeben.

Die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag sorgt sich allerdings, dass Regelungen der EU, die sich zwangsläufig an der Kompetenz der EU für die Rechtssetzung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit orientieren, nicht angemessen die sonstigen Anliegen im Rahmen des Online-Glücksspiels berücksichtigen. Die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag hebt ausdrücklich als positiv hervor, dass die Europäische Kommission auch Fragen des Verbraucherschutzes und des Allgemeininteresses in die Konsultation aufnimmt und bittet darum, diese und andere Fragen bei der Frage des Grades der Dienst- und Niederlassungsfreiheit zu berücksichtigen.

Die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag weist darauf hin, dass in der Bundesrepublik Deutschland durch das Grundgesetz die Kompetenz für die Regulierung von Glücksspielen bei den Bundesländern liegt.

Für die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag sind bei Überlegungen zu Online-Glücksspielen vor allem folgende Aspekte maßgeblich:

- Die Glücksspielsuchtprävention und die Verhinderung damit einhergehender finanzieller und sozialer Konsequenzen für Spielsüchtige und deren Angehörige ist ein Kernthema aller Überlegungen der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag zu Glücksspielen. Nach Auffassung der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag erzeugt Glücksspiel weder einen Warenmehrwert, noch ist Glücksspiel eine wünschenswerte Dienstleistung. Glücksspiel dort zu dulden, wo es keine dauerhaften und erheblichen negativen finanziellen Folgen für die Spieler hat, sondern ein harmloses Vergnügen bleibt, deckt sich mit der Auffassung der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag. Glücksspiel als Beruf zum Zwecke der Erzielung des Lebensunterhaltes auf Kosten anderer Spieler, die nicht den gleichen Professionalisierungsgrad haben, ist hingegen nicht förderungswürdig. Dennoch ist die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag sich bewusst, dass die Freiheitsrechte des Einzelnen auch das Recht beinhalten, Geld einzusetzen, mit dem Risiko seiner verlustig zu gehen.

- Genauso wichtig wie die Regelung des Glücksspiels ist ihr daher die Prävention durch Aufklärung und Beratung. Sicherzustellen ist auch, dass nicht insbesondere sozial Schwächere durch Glücksspiel noch weiter in existenzielle Nöte kommen. Dies kann allerdings keine unterschiedliche rechtliche Behandlung begründen, sondern kann nur dadurch verhindert werden, dass Menschen über die Risiken des Spielens so informiert werden, dass ihnen die Bedeutung für ihr tägliches Leben bewusst wird. Dies gelingt vor allem durch niedrigschwellige Aufklärungs- und Beratungsangebote sowie Transparenz über reale Gewinnchancen.
- Der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag sind auch technische Regulierungen wichtig, die verhindern, dass Spieler beispielsweise in einen Spielrausch geraten, oder Jugendliche Glücksspiel betreiben.
- Als weiteres Ziel von Regelungen im Teilbereich Sportwetten des Online-Glücksspiels sieht die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag den Schutz des Sportes, seiner Akteure und Zuschauer vor Manipulationen an. Da gerade im Bereich der Sportwetten die Manipulation von Ergebnissen lukrativ sein kann und auch in erheblichem Maße bereits vorgekommen ist, gibt es hier Regelungsbedarf etwa im Bereich von Livewetten auf Zwischenergebnisse oder Sonderereignisse während eines Wettkampfes. Der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag ist es dabei wichtig, dass Wettler über das Risiko von Manipulationen, die nicht immer zu verhindern sein werden und das besondere Risiko bei Sportveranstaltung in Drittländern, die einer anderen Gesetzgebung unterliegen, ausreichend aufgeklärt sind. Gleichzeitig ist ihr Hauptziel hier aber die Bewahrung des sauberen Sportes. Die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung zur Entwicklung der europäischen Dimension des Sports (KOM (2011)12) die besondere gesellschaftliche Rolle des Sportes hervorgehoben hat.

II. Zu den Fragen der Europäische Kommission hinsichtlich Daten und Studien zum Online- Glücksspiel

Die Fragen der Konsultation setzen sich aus zwei Teilen zusammen. Ein Teil der Fragen beschäftigt sich mit der Frage nach Daten und Studien zum Online-Glücksspiel, ein anderer Teil mit konkreten politischen Einschätzungen. Die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag beabsichtigt keine Stellungnahme zu den einzelnen Fragen zu Studien und Daten zum Online-Glücksspiel. Sie regt an, zu diesen Fragen die Regierungen der Mitgliedstaaten und in der Bundesrepublik Deutschland auch die Bundesländer gezielt auch außerhalb dieser Konsultation zu befragen.

Die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag regt jedoch die Lektüre folgender Studien und Daten an:

Zur Glücksspielsucht empfiehlt sich die Lektüre des Abschlussberichtes des Instituts für Therapieforschung zur Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005, erschienen München 9.9.2010, die sich zwar thematisch mit Automatenglücksspiel auseinandersetzt, jedoch Ergebnisse hinsichtlich Ursachen, Wirkungen und Regulierungsmöglichkeiten von

Glücksspielsucht produziert, die auf den Online-Glücksspielbereich übertragbar sind.¹

Im Jahrbuch Sucht der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V.² werden jährlich auch Statistiken zum pathologischen Glücksspiel veröffentlicht.

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung hat eine repräsentative Befragung zum Glücksspielverhalten für die Jahre 2007-2009³ aufgestellt. Eine Zusammenfassung einer Reihe von Studien zum Thema Glücksspielsucht finden sich zudem im Drogen- und Suchtbericht 2011 der Bundesregierung.⁴

Dazu verweist die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag auf die Arbeit der Ambulanz Spielsucht der Universitätsklinik Mainz.⁵

Die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag beabsichtigt, gezielt einige der von der Europäischen Kommission gestellten Fragen zu beantworten. Aufgrund inhaltlicher Überschneidungen werden die Antworten dazu in zwei Teilen zusammengefasst. Der erste Teil wird die Fragen zu den Grau- und Schwarzmärkten im Bereich Online-Glücksspiel beantworten, der zweite die Fragen nach Spielerschutzmaßnahmen.

III. Stellungnahme der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag:

A. Grau- und Schwarzmarkt für Online-Glücksspiel (Fragen 3,4,5,6,10,39,40)

Die Bundesrepublik Deutschland, als Staat mit einem Sportwetten-Monopol, hat die Erfahrung gemacht, dass Spielerinnen und Spieler auf die Angebote von Anbietern, die in anderen Mitgliedstaaten oder in Drittländern ihren Sitz haben, zurückgreifen und dabei das innerstaatliche Recht verletzt wird. Auf der einen Seite stehen Online-Glücksspiele, die aus anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union oder Drittländern heraus angeboten werden. Dort sind diese in der Regel zugelassen, zielen primär auf den dortigen Markt und sind lediglich über das Internet für Spieler aus Deutschland zugänglich. Diese Angebote stehen in direkter Konkurrenz zu Glücksspielen, die im heimischen Markt des Spielers angeboten werden. In diesem Fall ist von einem Graumarkt zu sprechen. Als Beispiel könnten Sportwettenanbieter dienen, die ihren Sitz auf Malta haben, aber auch von Spielern aus Deutschland genutzt werden.

Auf der anderen Seite stehen Angebote, die über keine behördliche Zulassung verfügen, folglich keine Steuerabgaben auf Einnahmen leisten oder den Spielern Rechtssicherheit bieten. Häufig beinhalten solche Angebote Glücksspielarten, die weder auf legalen, noch auf Graumärkten verfügbar sind. Hierbei wird von Schwarzmarkt gesprochen. Diese Konsultation der Europäischen Kommission betrifft folglich in erster Linie Situationen und Fälle, die in den Bereich Graumarkt fallen.

¹ sog. Bühringer-Gutachten; <http://www.ift.de/index.php?id=373>

² <http://www.dhs.de/infomaterial/jahrbuch-sucht.html>

³ <http://www.bzga.de/pdf.php?id=566bbf24a974593a94279c1403301944>

⁴ <http://www.drogenbeauftragte.de/presse/pressemitteilungen/2011-02/drogen-und-suchtbericht-2011.html>

⁵ <http://www.unimedizin-mainz.de/index.php?id=5377>

Spieler weichen aus zwei Gründen auf Angebote aus Grau- oder Schwarzmärkten aus: Entweder, um ein Glücksspiel zu spielen, das im heimischen Markt nicht legal angeboten werden darf, oder weil ein bestehendes, zugelassenes Angebot im heimischen Markt weniger attraktive Konditionen bietet. Durch die Vermeidung von Zweckabgaben⁶ oder niedrigere Steuern im jeweiligen Land des Firmensitzes können Graumarktanbieter beispielsweise für die Spieler attraktivere Wettquoten anbieten und trotzdem wirtschaftlich arbeiten.

Diese grundsätzlichen Feststellungen gelten, nach Ansicht der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, nicht allein für das deutsche System. Auch Systeme anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union stehen, abhängig von Grad und Ausmaß der Regulierung, im Wettbewerb mit Graumarktanbietern und damit vor vergleichbaren Herausforderungen.

Für die Bundesrepublik Deutschland lag der Anteil des Glücksspiels, das im Jahr 2009 über den Graumarkt lief, ungefähr 17%⁷. Bei einem Brutto-Rohertrag von €10,2 Mrd. für den gesamten deutschen Glücksspielmarkt fielen so auf den Graumarkt €1,7 Mrd., wovon etwa €1,0 Mrd. der Online-Bereich ausmacht.⁸

In der Bundesrepublik Deutschland ist Online-Glücksspiel, insbesondere der Bereich der Sportwetten, verboten. Das Sportwettenangebot „Oddset“, wird vom Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB), als Zusammenschluss der Lottogesellschaften der Bundesländer, angeboten. Rechtliche Grundlage für diese Monopolistenstellung waren Entscheide des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)⁹ und des deutschen Bundesverfassungsgerichts¹⁰, die zum Inkrafttreten des ersten Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) am 1. Januar 2008 führten.

Im Rahmen des GlüStV erheben die Bundesländer eine Zweckabgabe von den Einnahmen des DLTB, welche je nach Art des Glücksspiels zwischen 10 und 35% liegt. Diese Zweckabgaben kommen beispielsweise der Kulturförderung und der Förderung des Breitensports zugute. Ebenso werden Projekte zur Suchtprävention und -behandlung auf Ebene der Länder durch die Zweckabgabe gefördert.¹¹

Nach einem erneuten Entscheid des EuGH vom 8. September 2010¹², in dem, vor dem Hintergrund der Niederlassungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union, die verbreitete Werbung für Oddset-Spiele als mit der Begründung des Monopols, der Glücksspiel-suchtprävention, für unvereinbar erklärt wurde, verhandeln die deutschen Bundesländer derzeit über einen neuen Glücksspielstaatsvertrag. Dieser wird voraussichtlich das Glücksspielmonopol im Bereich der Sportwetten durch ein Konzessionsmodell ersetzen.

Wie bereits mehrfach erwähnt sieht die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag es als Hauptaufgabe von Glücksspielpolitik an, präventiv gegen Glücksspielsucht zu wirken. Die erweiterte Zulassung kommerzieller Anbieter von Glücksspielangeboten, insbesondere im Bereich der Sportwetten, und der damit einhergehenden Werbung

⁶ vgl. B Schutzmaßnahmen

⁷ vgl. GOLDHAMMER, Klaus [Hg.]: Glücksspielmarkt in Deutschland. Key Facts zur Studie; Berlin, 2010

⁸ ebd.

⁹ u.A. C-338/04

¹⁰ Entscheidung 1 BvR 1054/01 vom 28. März 2006.

¹¹ für Berlin vgl. https://www.lotto-berlin.de/imperia/md/content/pfe-dklb/gesch_ftsbericht_08_ohne_claim.pdf

¹² EuGH C-316/07

für deren entsprechende Angebote, wird dem aller Wahrscheinlichkeit nach entgegen wirken und zu einer steigenden Zahl an Spielsüchtigen führen.¹³ Vergleichbares gilt für den Bereich des EU-Sekundärrechts, das, im Rahmen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheiten, zwar einheitliche Regelungen erwirken kann, jedoch wenig Handhabe zur Suchtprävention bietet.

Gleichzeitig betont die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag die Bedeutung der Zweckabgaben für die Landessportbünde der Bundesländer und die Förderung des Breitensportes in Deutschland. Die gesellschaftliche Bedeutung des Sportes und dessen positive Effekte für die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger wurden bereits von der EU-Kommission¹⁴ anerkannt. Durch eine Öffnung des Marktes für Online-Glücksspiel ist mit einer Migration der Spielerinnen und Spieler zu Glücksspielen außerhalb der bisher im Rahmen des staatlichen Monopols angebotenen zu rechnen. In der Folge rechnet die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag mit deutlichen Einbußen für die Breitensportförderung und die mit ihr verbundenen positiven gesellschaftlichen Effekte.

Für die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag sind EU-weit einheitliche Vorgaben für den Bereich des Online-Glücksspiels dennoch begrüßenswert, da diese zumindest einigen der negativen Effekte, die durch das Bestehen des beschriebenen Graumarktes entstehen, entgegen wirken. Insbesondere gilt dies für die Begünstigung der Entstehung eines Graumarktes durch konkurrierende Systeme nationaler Regulierung. Dies setzt jedoch voraus, dass bei einer EU-weit einheitlichen Regelung des Online-Glücksspielmarktes die Aspekte des Spielerschutzes, insbesondere der Prävention von Spielsucht, im Vordergrund stehen. Notwendig ist zudem die konsequente und EU-weite Austrocknung der Bezahlungswege bei illegalem Online-Glücksspiel.

Allerdings ist sich die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag bewusst, dass durch die technischen Möglichkeiten des Internets eine gänzliche Trockenlegung des Graumarktes durch einheitliche Regulierung in Europa, ob durch komplette Marktöffnung, Monopole oder Konzessionsmodelle allein kaum möglich sein wird.

B. Schutzmaßnahmen (Fragen 13,23,29,31,32,34)

Schutzmaßnahmen für Glücksspielkunden betreffen vor allem zwei Bereiche: Den Schutz der Spielenden vor Betrug durch andere Spieler oder die Anbieter, sowie den Schutz der Spielenden vor eigenem unkontrollierten Spielverhalten, also der Spielsucht. Für den Bereich des Schwarzmarktes besteht, wie bereits im vorangegangenen Teil dieser Stellungnahme der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag erwähnt wurde, kaum Möglichkeit, Spieler vor Betrug zu schützen, da sich die Angebote dieses Marktes per Definition jenseits des regulierten Marktes bewegen und somit allenfalls im Nachhinein strafrechtlich verfolgbar sind.

Hinsichtlich der aufgelisteten Spielerschutzmechanismen verweist die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag nochmals auf die Ergebnisse der IFT-Studie, die

¹³ Für aktuelle Zahlen vgl. Drogen- und Suchtbericht 2011 der Bundesregierung

¹⁴ vgl. Weißbuch Sport (KOM(2007) 391) und Mitteilung der Kommission zur Entwicklung der europäischen Dimension des Sports (KOM(2011) 12)

wertvolle Erkenntnisse für den Bereich des Automatenglücksspiels liefern, welche sich durchaus auf Online-Glücksspiel übertragen lassen.¹⁵ Das Grünbuch Online-Glücksspiel im Binnenmarkt der EU- Kommission nennt als potentielle Maßnahmen zum Spielerschutz Spielerkonten oder -karten, sowie Altersgrenzen. Das Bühninger-Gutachten ergänzt diese Liste noch um die Mittel der Regulierung von Spielfrequenz und -dauer, sowie von Tageshöchsteinsätzen, -gewinnen, oder -verlusten. Die vorliegenden Erkenntnisse aus dem Bereich des Automatenglücksspiels zeigen, dass bereits einzelne Maßnahmen aus dem hier beschriebenen Katalog einen positiven Effekt hinsichtlich der Glücksspielsuchtprävention haben können. Kombiniert man mehrere Maßnahmen, ist eine Verstärkung dieser Effekte zu erwarten. Problematisch in dem Bereich der Schutzmaßnahmen ist allerdings die Anonymität des Online-Glücksspiels, die Schutzmaßnahmen aushebeln bzw. deren Umgehung erleichtern kann.

Nach Ansicht der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag ist allen Maßnahmen gemein, dass aus Sicht der regulierenden Institutionen die Entscheidung getroffen werden muss, eine zentrale Infrastruktur zur Registrierung der Spieler auf nationaler oder europäischer Ebene zu schaffen, oder die Registrierung – und damit alle Folgemaßnahmen zum Spielerschutz – in die Hände der Anbieter zu geben. Eine dezentrale Infrastruktur, etwa durch Kundenkonten bei den einzelnen Glücksspielanbietern bietet den Vorteil, dass datenschutzrechtlichen Bedenken, etwa gegen die Akkumulierung großer Datenmengen seitens (über-)staatlicher Akteure, entgegen gewirkt würde. Es ergibt sich in diesem Fall jedoch die Möglichkeit, zu einem gewissen Grad andere Maßnahmen, wie tägliche Limits von Einsätzen, Gewinnen und Verlusten, durch Registrierung bei mehreren Anbietern zu umgehen. Aus suchtpräventiver Sicht ist dies verständlicherweise höchst problematisch.

Ähnliches gilt für die Sperrung von Internetseiten, über die nicht zugelassene Glücksspielangebote aus Grau- und Schwarzmarkt erreicht werden können. Neben der Frage nach der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Kommunikationsfreiheit hat die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag zusätzliche Bedenken, was die Durchsetzbarkeit solcher Netzsperrungen betrifft, die sich in bestimmten Fällen durch Umleitung des Zugriffs über Proxy-Server in Drittländern umgehen lassen.

Mikrozahlungssysteme zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs für Online-Glücksspiele haben das Potential, als zusätzliche Ebene der Regulierung, beispielsweise zur Durchsetzung der bereits erwähnten täglichen Limits, zu wirken. Gleichzeitig kann eine regulierte Abwicklung des Zahlungsverkehrs Sicherheit für Spieler und Anbieter vor Betrug bieten.

Hinsichtlich der Gefahr der Manipulation von Sportereignissen durch Anbieter von Sportwetten geht eine Gefahr, nach Ansicht der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, wahrscheinlich nicht von zugelassenen Anbietern, die gegebenenfalls ein aufwendiges Verfahren zur Konzessionsvergabe durchlaufen haben, aus. Zwar ist eine potentielle Einflussnahme über etwaige Sponsoringverträge theoretisch möglich. Diese Anbieter haben jedoch in der Regel ein Interesse an einem sauberen Wettbewerb, da sie andernfalls den Verlust ihrer Konzession, beziehungsweise strafrechtliche Konsequenzen fürchten müssten. Weiter basiert ihr Geschäftsmodell auf der Grundlage, dass eventuelle Wettbewerber bei der Festsetzung von Wettquoten über die gleichen Informationen verfügen, wie sie selbst. Folglich geht

¹⁵ <http://www.ift.de/index.php?id=373>

die größere Gefahr des Sportwettenbetrugs vom Schwarzmarkt, besonders von den Anbietern aus, die sich mit ihren Angeboten bewusst außerhalb des legalen, regulierten Marktes bewegen. Selten sind bei derartigen Manipulationen aber die Wettanbieter selbst involviert, die Manipulation geht viel mehr von Individuen und Gruppen aus, die Wettanbieter be- oder ausnutzen.¹⁶

Diesen Teil der Stellungnahme abschließend verweist die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag auf das Workshop Agreement¹⁷ vom Januar 2011 des Europäischen Komitees für Normierung¹⁸. Der Zusammenschluss von Normierungskörperschaften der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hat einen Katalog von 134 Maßnahmen zur Regulierung von „Remote Gambling“ erstellt. Der Schwerpunkt der Zielsetzung liegt auch für das CEN im Schutz der Spieler vor Sucht und Betrug.

¹⁶ Ausgiebige Informationen zum Thema Wettbetrug liefert die Arbeit des Journalisten Declan Hill (<http://www.declanhill.com/>)

¹⁷ CWA16259

¹⁸ Comité Européen de Normalisation (CEN)