

Beschluss**des Bundesrates**

**Grünbuch der Kommission: Online-Glücksspiele im Binnenmarkt
KOM(2011) 128 endg.**

Der Bundesrat hat in seiner 885. Sitzung am 8. Juli 2011 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Einleitung eines umfassenden Konsultationsverfahrens zu Fragen im Zusammenhang mit der raschen Ausbreitung des legalen wie auch unerlaubten Angebots an Online-Glücksspielen für in der EU ansässige Bürgerinnen und Bürger.
2. Der Bundesrat unterstützt das Bemühen der Kommission, sich ein vollständiges Bild der aktuellen Situation des Angebots von Online-Glücksspielen in den Mitgliedstaaten sowie der Regulierung von Online-Gewinnspieldiensten im Binnenmarkt zu verschaffen.
3. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass ein Bedürfnis für eine Harmonisierung im Bereich des Online-Glücksspiels nicht besteht und es im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip Sache der Mitgliedstaaten ist, gemäß ihren eigenen kulturellen, sozialen und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Traditionen zu beurteilen, was erforderlich ist, um den Schutz der auf dem Spiel stehenden Interessen sicherzustellen.
4. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Grünbuch verfolgte Anliegen, ein effektives Vorgehen gegen illegale Angebote im Bereich des Online-Glücksspiels zu erreichen und dazu die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Insbesondere im Bereich der Vollstreckung wäre eine Verbesserung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sinnvoll.

5. Die von der Kommission aufgeworfenen Fragen beantwortet der Bundesrat vor diesem Hintergrund wie folgt:

Vorbemerkung:

In Deutschland besteht eine Regulierung, die nach Art der Durchführung und Intensität der Gefahren des jeweiligen Glücksspiels differenziert und dabei auch die innerstaatliche Kompetenzverteilung zwischen der Bundes- und der Landesebene berücksichtigt:

- die Aufstellung von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit (Geldspielgeräte) in Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen (Gaststätten) richtet sich nach der Gewerbeordnung sowie der Spielverordnung (Bund),
- Pferdewetten unterliegen den Regelungen des Rennwett- und Lotteriegesetzes (Bund),
- sonstige Glücksspiele, einschließlich Sportwetten, Lotterien sowie Glücksspielautomaten und andere Glücksspiele, die nur in Spielbanken zulässig sind, sind landesrechtlich geregelt im zwischen den deutschen Ländern abgeschlossenen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV), in Kraft getreten am 1. Januar 2008, sowie in den jeweiligen Ausführungsgesetzen und Spielbankgesetzen der einzelnen Länder.

Die Antworten beziehen sich, soweit nicht ausdrücklich vermerkt, nur auf Glücksspiele im Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags, die in die Zuständigkeit der Länder fallen. Die Beantwortung der Fragen erfolgt auf Basis des geltenden Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV), der zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. In vielen Fällen konnte keine Aussage zu den Fragen getroffen werden, da Glücksspiele im Internet nach § 4 Absatz 4 GlüStV ausnahmslos verboten sind (Fragen 12, 13, 22, 28, 37, 39, 41, 42, 43, 45, 47) bzw. da keine Erkenntnisse vorliegen (Fragen 33, 34, 36, 49). Bei einigen Fragen konnten aber die Erfahrungen mit einfließen, die aufgrund der Übergangsregelung des § 25 Absatz 6 GlüStV gemacht wurden. Danach konnten die Länder befristet bis zum 31. Dezember 2008 die Veranstaltung und Vermittlung von Lotterien im Internet unter bestimmten Voraussetzungen erlauben.

Der geltende GlüStV tritt am 31. Dezember 2011 außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Berichts zur Evaluierung des GlüStV bis zum 31. Dezember 2011 das

Fortgelten des Staatsvertrags beschließt. Der Entwurf eines Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags liegt bereits vor und wurde der Kommission im April 2011 zur Notifizierung übermittelt. Nach dem vorliegenden Entwurf ist eine teilweise Öffnung des Internets für Lotterien und Sportwetten vorgesehen.

Zu (1):

Hervorzuheben ist die "International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens", die ein Konsortium (bestehend aus dem Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung in Lausanne, dem Institut Créa de macroéconomie appliquée der Universität Lausanne und der Arbeitseinheit "Angewandte Glücksspielforschung" des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung an der Universität Bremen) im Auftrag der Länder erstellt und im Juli 2009 vorgelegt hat. Die Analyse baut auf der "Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union" von 2006 durch das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung auf. Sie bietet für sieben Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie für Australien, Norwegen, die Schweiz und die Vereinigten Staaten eine detaillierte Analyse des Glücksspielmarktes unter rechtswissenschaftlichen, wirtschaftswissenschaftlichen und gesundheitswissenschaftlichen Aspekten.

Zu (2):

Die Länder haben im Rahmen der Evaluierung des GlüStV im Jahr 2010 zur Entwicklung illegalen Glücksspiels in Deutschland Studien bzw. Daten von Deloitte & Touche (2006), dem Deutschen Buchmacherverband (2008), GOLDMEDIA (2009), von Schneider/Maurhart (2009), dem Deutschen Lotto- und Totoblock (2009) sowie Bwin (2009) ausgewertet.

Neben dem legalen Spielbereich (Lotterien und Wetten nach dem GlüStV, Spielbankenangebot nach den jeweiligen Spielbankengesetzen sowie gewerbliches Spiel nach der Gewerbeordnung/Spielverordnung) hat sich in den letzten Jahren ein erheblicher illegaler Glücksspielmarkt in Deutschland etabliert. Illegale Glücksspiele werden vor allem im Bereich der Sportwetten sowie im Bereich von Casinospielen und Poker veranstaltet, vertrieben oder vermittelt. Der Lotteriebereich ist in weit geringerem Maße von illegalen Angeboten betroffen. Dem Spieler werden illegale Glücksspielangebote überwiegend über das Internet (Sportwetten, Casinospiele, Poker, Lotterien) und Sportwettbüros (Sportwetten) zugänglich gemacht.

Schätzungen zur Größe des illegalen Glücksspielmarkts sind naturgemäß schwierig. Schätzungen hinsichtlich des Volumens des illegalen Glücksspielmarkts und hinsichtlich der Anteile der einzelnen Glücksspielsegmente weichen stark voneinander ab und sind grundsätzlich nicht verifizierbar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der breiten Öffentlichkeit sowohl Bruttospielertragswerte (Spieleinsätze abzüglich der ausgezahlten Spielergewinne) als auch Umsatzwerte, die anhand angenommener Margen hochgerechnet wurden, verbreitet werden.

Für den Bruttospielertrag des gesamten illegalen Glücksspielmarkts werden Größenordnungen genannt, die eine Spanne von 0,6 Milliarden Euro bis 1,7 Milliarden Euro umfassen. In der Aufteilung nach Glücksspielsegmenten spiegelt sich in etwa die nachstehende Struktur wider: 60 Prozent Sportwetten (Internet + terrestrisch), 33 Prozent Internet-Casinospiele/-Poker und 7 Prozent Internet-Lotterien und sonstige Internet-Spielsegmente.

Hinsichtlich des illegalen Sportwettenmarkts muss ein Volumen von mindestens 2,7 Milliarden Euro als realistisch erachtet werden (1,1 Milliarden Euro terrestrisch, 1,6 Milliarden Euro Internet). Dies entspricht bei den üblichen Margen einem Bruttospielertrag von rund 350 Millionen Euro. Hinsichtlich der übrigen Bereiche können die behaupteten Angaben weder bestätigt noch widerlegt werden. Geht man davon aus, dass Sportwetten rund 60 Prozent und die übrigen Glücksspielsegmente einen Anteil von rund 40 Prozent auf sich vereinen, so käme man für die Glücksspielsegmente (Online-Casinospiele, Online-Poker, Online-Lotterien und sonstige Online-Glücksspiele) zu einem Bruttospielertragsvolumen von knapp 250 Millionen Euro.

Die vorstehenden Angaben beziehen sich sowohl auf den "Graumarkt" der EU-zugelassenen Anbieter als auch auf den "Schwarzmarkt" der nicht in der EU zugelassenen Anbieter.

Zu (3) und (4):

Seit 2006 waren in Deutschland in zunehmenden Maß illegale Angebote bei Sportwetten festzustellen; dem folgten ab 2008 illegale Internetangebote bei Poker und Casinospielen, die jeweils von aggressiver Werbung und flagranter Verletzung der Anforderungen zum Ausschluss minderjähriger Spieler und zum Schutz gefährdeter Spieler begleitet waren. Dabei war kein Unterschied

zwischen in einzelnen EU-Mitgliedstaaten oder in Drittstaaten zugelassenen Anbietern zu erkennen; Anbieter mit einer Zulassung einzelner EU-Mitgliedstaaten versuchten allerdings regelmäßig, auch noch das behördliche Vorgehen gegen illegale Angebote im Internet durch Berufung auf die in einzelnen EU-Mitgliedstaaten erteilte Zulassung zu erschweren.

Sowohl in der EU zugelassene als auch nicht in der EU zugelassene Anbieter, deren Spielangebote auch materiell nicht der deutschen Regulierung entsprechen (Verbot von Live-Wetten, Jugendschutz, etc.), widersetzen sich hartnäckig Untersagungsverfügungen und diese bestätigenden Gerichtsurteilen. Die Mittel der Verwaltungsvollstreckung (unter anderem Zwangsgeld) sind im Ausland oft nicht effektiv und es kann deshalb nur mittelbar - etwa über Werbeverbote und Mitwirkungsbeschränkungen gegen Finanzdienstleister und Zugangsprovider im Inland - gegen diese Angebote vorgegangen werden. Es ist fraglich, ob der mit der Durchsetzung des Internetverbots notwendigerweise verbundene Verwaltungsaufwand in irgendeinem Fall entfiele, weil es unabhängig vom jeweiligen Regulierungsmodell stets illegale Anbieter geben wird, die an einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis der zuständigen deutschen Behörden nicht interessiert sind.

Unabdingbar für die Glaubwürdigkeit eines Internetverbots wie jeder anderen Internetregulierung ist auch in Zukunft ein möglichst effektives Vorgehen gegen illegale Angebote.

Zu (5):

Probleme hinsichtlich der Rechtssicherheit sind in Deutschland nicht zu erkennen. Die Rechtsprechung der nationalen Gerichte und des EuGH trägt zur Klärung umstrittener Einzelfragen und damit zur Rechtssicherheit bei. Die Häufung von Rechtsstreitigkeiten ist weniger auf Rechtsunsicherheiten als auf den Konflikt zwischen dem durch den GlüStV grundsätzlich geschaffenen staatlichen Glücksspielmonopol einerseits und dem Interesse privater Anbieter vor allem von Sportwetten an einer Öffnung des deutschen Glücksspielmarkts andererseits zurückzuführen.

Zu (6):

Ja. Eine angemessene Regelung der zugelassenen und verbotenen Glücksspiele - zu Lande wie im Internet - kann angesichts der vielfältigen Unterschiede in

den kulturellen, sozialen und gesellschaftspolitischen Traditionen und Vorstellungen der EU-Mitgliedstaaten nur auf nationaler Ebene erfolgen, wobei verschiedene, gleichermaßen gültige Regelungsmodelle zur Verfügung stehen, über die die demokratisch legitimierten nationalen Gesetzgeber zu entscheiden haben, vom vollständigen oder teilweisen Verbot der Glücksspiele im Internet, über die strikt regulierte Zulassung solcher Glücksspiele bis hin zu einem Ansatz der Liberalisierung.

Die Rechtsentwicklung in Deutschland ist getragen von dem ordnungsrechtlichen Ziel des Schutzes der Spieler und der Allgemeinheit. Dies führte zu strengen Anforderungen an den Ausschluss minderjähriger und in Spielbanken oder bei Lotterien und Wetten gesperrter Spieler im Internet und an die Gestaltung von Internetangeboten, wie sie gemäß § 25 Absatz 6 GlüStV im Jahr 2008 galten. Ab dem Jahr 2009 wurde gemäß § 4 Absatz 4 GlüStV das Veranlassen und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet vollständig verboten. Das Internetverbot des § 4 Absatz 4 GlüStV ist durch das Bundesverfassungsgericht verfassungsgerichtlich (BVerfG vom 14. Oktober 2008, Az.: 1 BvR 928/08) sowie durch den Europäischen Gerichtshof auch unionsrechtlich bestätigt (EuGH, Urteil vom 8. September 2010, Rs. C-46/08 - Carmen Media Group). Auch seine Durchsetzung gegenüber Angeboten von Veranstaltern mit Sitz im Inland ist nach der erfolgten Konsolidierung der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte effektiv möglich. Bei illegalen Angeboten aus dem Ausland ist dies schwieriger, aber nicht unmöglich. Aufgrund der Ergebnisse der Evaluierung, aber auch nach Hinweisen in der international vergleichenden Analyse des Glücksspielmarktes wird nun erwogen, mit der Änderung des GlüStV wieder ein begrenztes, legales Angebot im Internet bei Lotterien und Sportwetten zuzulassen; der Entwurf eines Änderungsstaatsvertrages zum GlüStV liegt der Kommission bereits zur Notifizierung vor.

Zu (7):

Im Grünbuch werden "Online-Glücksspiele" als "alle Dienste mit einem einen Geldwert darstellenden Einsatz bei Glücksspielen [...]" definiert. Der Bundesrat weist darauf hin, dass neben diesen im Grünbuch definierten, regulierten Online-Glücksspielen mit geldwertem Einsatz auch nicht weiter regelungsbedürftige Gewinnspiele ohne geldwerten Einsatz existieren. Letztere sind grundsätzlich erlaubte und wichtige Instrumente der Kundengewinnung und

Kundenbindung der Wirtschaft und werden auch von Online-Dienstleistern verschiedenster Angebote, wie etwa Online-Shops, Online-Marktplätzen oder Online-Nachrichtenmagazinen, eingesetzt. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, im weiteren Verfahren klar auf diese Unterscheidung zu achten.

Gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 GlüStV liegt ein Glücksspiel 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. Diese Legaldefinition des Glücksspiels legt den Anwendungsbereich des GlüStV fest, ohne zwischen Glücksspielen zu Lande oder im Internet zu differenzieren. Nach dem Verständnis des GlüStV liegt Internetglücksspiel immer dann vor, wenn der Kunde seinen individuellen Leistungsabruf elektronisch übermittelt, gleichgültig, ob direkt an den Veranstalter oder einen Vermittler.

Zu (8):

Soweit die Voraussetzungen eines Glücksspiels nach der Legaldefinition des § 3 Absatz 1 GlüStV vorliegen (siehe Antwort zu Frage 7), sind die von Medien (z. B. im Rundfunk und in Telemedien) angebotenen Gewinnspielsdienste auf nationaler Ebene auch als Glücksspiele zu betrachten.

Nach § 8a Rundfunkstaatsvertrag (RStV; eingeführt durch den am 1. September 2008 in Kraft getretenen 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – RÄStV –) sind Gewinnspiele grundsätzlich zulässig, soweit für die Teilnahme kein höheres Entgelt als 0,50 Euro verlangt wird. Diese Regelung gilt gemäß § 58 Absatz 4 RStV entsprechend für Gewinnspiele in den dem Rundfunk vergleichbaren Telemedien - hierzu zählt regelmäßig das Internet. Nach der amtlichen Begründung zum 10. RÄStV lässt § 8a RStV die Regelungen des GlüStV unberührt. Daraus folgt, wie auch das Bundesverwaltungsgericht schließlich mit Urteil vom 24. November 2010 (Az.: 8 C 15.09) festgestellt hat: "Soweit Rundfunkgewinnspiele nach § 3 GlüStV als Glücksspiele einzuordnen sind, sind sie daher ebenso erlaubnispflichtig und von denselben Erlaubnisvoraussetzungen abhängig wie die übrigen dem GlüStV unterfallenden Spiele."

Zu (9):

Grenzüberschreitende Online-Gewinnspielsdienste werden nicht in zugelassenen, eigens hierfür eingerichteten Räumlichkeiten angeboten.

Zu (10):

Der größte Vorteil in der aktuellen Koexistenz unterschiedlicher nationaler Systeme liegt in der Möglichkeit, den unterschiedlichen historisch gewachsenen gesellschaftlichen Gegebenheiten bei der Beurteilung der Frage, welche Schutzziele aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses zu verfolgen und welche Maßnahmen dazu notwendig und geeignet sind, auf Ebene der Mitgliedstaaten angemessen Rechnung zu tragen.

Die bisherigen Schwierigkeiten resultierten aus

- der Weigerung von Glücksspielanbietern, den Ausschluss von Spielern aus den Ländern sicherzustellen, in denen sie nicht tätig sein dürfen,
- den begrenzten Möglichkeiten, Maßnahmen gegenüber Anbietern aus anderen Ländern durchzusetzen,
- der Existenz so genannter "Offshore-Lizenzen", die bei Anbietern den Irrtum nähren, sie seien mit ihr von der Einhaltung der Vorschriften desjenigen Mitgliedstaates freigestellt, für den sie Glücksspiele anbieten.

Mehrere dieser Punkte sind aber mittlerweile durch die Rechtsprechung des EuGH geklärt; so ist insbesondere die Berufung auf Zulassungen einzelner EU-Mitgliedstaaten nicht per se zielführend, weil die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Niveaus des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Sozialordnung im Glücksspielsektor über ein sehr weites Ermessen verfügen, und daher aus dem Umstand, dass ein anderer Mitgliedstaat dieses Niveau anders definiert, nicht die Unionsrechtswidrigkeit einer Beschränkung folgt.

Den verbliebenen Schwierigkeiten im Vollzug des in den Mitgliedstaaten geltenden Rechts sollte bei der Erteilung von Zulassungen für Internetglücksspiele Rechnung getragen werden, indem diese Zulassungen ausdrücklich auf das Gebiet des Zulassungsstaates und der Staaten, die die Zulassung für ihr Gebiet anerkennen, begrenzt werden. Eine derartige Regelung ist im bereits notifizierten Entwurf eines Änderungsstaatsvertrages zum GlüStV vorgesehen. Sie folgt dem Prinzip des wechselseitigen Respekts der Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten.

Im Übrigen wäre es auch bei Koexistenz der nationalen Systeme im Bereich der Glücksspielpolitik hilfreich, wenn zwecks Bekämpfung des illegalen Glücksspiels die Zusammenarbeit im Bereich der Vollstreckung von Verfügungen gegen illegale Anbieter intensiviert werden könnte.

Zu (11):

Gemäß § 5 Absatz 3 GlüStV ist Werbung für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen (§§ 7 und 8 RStV), im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten. Nach § 5 Absatz 4 i. V. m. § 4 Absatz 4 GlüStV ist Werbung für unerlaubtes Glücksspiel verboten.

Zu (14) und (24):

Die Spieler müssen bei allen Glücksspielangeboten identifiziert werden, für die ein Ausschluss gesperrter Spieler vorgeschrieben ist. Das gilt für Spielbanken sowie weitere besonders gefährliche Glücksspiele wie Sportwetten und schnelle Lotterien. Bei letzteren ermöglicht eine Kundenkarte die Identifizierung der Kunden und dient der Sicherstellung des Teilnahmeverbots Minderjähriger sowie des Abgleichs mit der Sperrdatei (§ 8 i. V. m. § 21 Absatz 3 GlüStV). In Spielbanken werden beim Betreten Identitätskontrollen durchgeführt und es findet ein Abgleich mit der Sperrdatei statt (§ 20 GlüStV).

Die Frage des Ausschlusses minderjähriger und gesperrter Spieler bei Glücksspielangeboten im Internet ist im GlüStV in der (Übergangs-)Regelung für das Jahr 2008 adressiert und durch Bezugnahme auf die Anforderungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) rechtlich und technisch detailliert geregelt (§ 25 Absatz 6 Nummer 1 GlüStV). Nach dem JMStV dürfen bestimmte jugendgefährdende Inhalte in Telemedien nur dann verbreitet werden, wenn der Anbieter durch geschlossene Benutzergruppen sicherstellt, dass nur Erwachsene Zugriff darauf haben. Dafür hat die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) die Identifizierung per Face-to-Face-Kontrolle und die Authentifizierung des Nutzers bei jedem Nutzungsvorgang als zentrale Anforderungen festgelegt. Zur Sicherstellung geschlossener Benutzergruppen werden Altersprüfsysteme (AV-Systeme = Altersverifikationssysteme) eingesetzt.

Nach den Ergebnissen der Evaluierung wurden im Jahr 2008 25 Übergangserlaubnisse für die Veranstaltung und Vermittlung von Lotterien im Internet erteilt. In 51 Fällen wurde die Erlaubnis versagt, weil der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler nicht gewährleistet war. Die KJM, die von zahlreichen Antragstellern um Bewertung ihrer Jugendschutzkonzepte (vgl. § 25 Absatz 6 Nummer 1 GlüStV) gebeten worden war, konnte im Ergebnis lediglich drei Gesamtkonzepte positiv bewerten, die alle auf Ebene der Authentifizierung eine Hardware-Komponente beinhalteten. Der KJM wurden

aber auch unzureichende Ansätze ohne Hardware-Komponente im Bereich der Authentifizierung - wie bloße Benutzername-Passwort-Lösungen - zur Prüfung vorgelegt.

Zu (15):

Die in Deutschland vorliegenden Untersuchungen bestätigen, dass die oben aufgeführten Faktoren mit der Entwicklung von problematischem Spielverhalten in Verbindung gebracht werden können bzw. eine entscheidende Rolle hierfür spielen. Es ist unzweifelhaft, dass das Gefährdungspotenzial einer Spielform in Abhängigkeit ihrer spezifischen Veranstaltungsmerkmale variiert, d. h. insbesondere von Glücksspielen mit rascher Spielabfolge und hoher Verfügbarkeit gehen relativ große Suchtgefahren aus (so beispielsweise Bondolfi, Osiek & Ferrero, 2002, Meyer & Bachmann, 2005; Sévigny, Lodouceur, Jacques & Cantinotti, 2008; Lee, Winters & Wall, 2010).

Zu (16):

Zu dieser Frage wird auf den Beitrag "Instrumente zur Vermeidung oder Beschränkung problematischen Spielverhaltens bei Online-Gewinnspielen" von Herrn Professor Dr. Michael Adams und Herrn Ingo Fiedler (Universität Hamburg - Fakultät Wirtschaft- und Sozialwissenschaften) verwiesen.

Zu (17):

Nach den Ergebnissen einer epidemiologischen Studie aus dem Jahre 2008 von Buth & Stöver (Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, Suchttherapie, 9, 3 - 11) liegt die Prävalenz pathologischen Glücksspiels in Deutschland schätzungsweise bei 0,56 Prozent der Bevölkerung, die Prävalenz problematischen Glücksspiels bei 0,64 Prozent. Nach einer Studie von Bühringer aus dem Jahre 2007 (Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel und Bevölkerungsrisiken, Sucht, 43, 296-308) beträgt die Prävalenz pathologischen Glücksspiels 0,2 Prozent, die Prävalenz problematischen Glücksspiels 0,6 Prozent. Nach Studien der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009. Ergebnisse aus zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen. Köln. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung) liegt die Prävalenzrate pathologischen Glücksspiels bei 0,19 Prozent (2007) bzw. 0,45 Prozent (2009), die Prävalenz problematischen

Glücksspielens 0,41 Prozent (2007) bzw. 0,64 (2009).

Die im März 2011 vorgelegte bundesweite Studie "Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Komorbidität, Remission und Behandlung", die von der Universität Greifswald (Institut für Epidemiologie und Sozialmedizin) und der Universität Lübeck (Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie) im Auftrag des Landes Hessen für die 16 Länder erstellt wurde, kommt zu folgenden Ergebnissen:

Bei einer 12-Monats-Betrachtung erfüllen 0,35 Prozent der 14- bis 64- jährigen bundesdeutschen Bevölkerung die Bedingung für die Diagnose "Pathologisches Spielen". Zusätzlich erfüllen 0,31 Prozent der Befragten die Bedingung für "Problematisches Spielen" und 1,41 Prozent für "Risikoreiches Spielen".

Die zuletzt genannte jüngste Studie der Universitäten Greifswald und Lübeck erlaubt im Vergleich zu früheren Studien eine weitaus zuverlässigere Schätzung der Prävalenz unter Berücksichtigung der verschiedenen Glücksspielarten. Internetglücksspiele wurden bei der Studie nicht explizit ausgewiesen.

Zu (18):

Vorliegende empirische Studienergebnisse liefern Hinweise, die auf ein hohes Gefährdungspotenzial von Glücksspielen im Internet schließen lassen. So konnten Wiebe, Cox und Falkowski-Ham (A. Psychological and social factors associated with problem gambling: A one year follow-up study. Ontario: Canadian Centre on Substance Abuse and Responsible Gambling Council, 2003) ermitteln, dass die Spieler mit den schwerwiegendsten glücksspielbezogenen Problemen häufig auch am Online-Gambling teilnehmen. Wood und Williams belegen anhand eines Samples von Online-Glücksspielern, dass 23 Prozent der Stichprobenmitglieder moderate und 20 Prozent schwerwiegende Glücksspielprobleme haben (zitiert von Dr. Tobias Hayer, Impulsreferat zum Thema Glücksspiele im Internet, 7. Dezember 2006).

Bislang mangelt es aber noch an entsprechenden empirischen Forschungsbefunden (vgl. Tobias Hayer, Meinolf Bachmann, Gerhard Meyer: "Pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen im Internet", Wiener Zeitschrift für Suchtforschung Jg. 28 2005 Nr. 1/2).

Vor allem die leichte Verfügbarkeit sowie die schnelle Abfolge der Spiele lassen nach Auffassung der Suchtexperten auf ein vergleichsweise hohes Gefährdungspotenzial für bestimmte Spielergruppen schließen.

Zu (19):

Hierzu sind keine Studien oder Nachweise bekannt. Online-Glücksspiele unterscheiden sich von terrestrischen Glücksspielen durch die jederzeitige Verfügbarkeit, die mangelnde soziale Kontrolle und ein geringeres Maß an Transparenz. Hinweise darauf, dass es ansonsten Unterschiede zwischen den einzelnen Spielformen gibt, die sich von den zu Frage 15 genannten Kriterien unterscheiden, oder Studien, die derartige Unterschiede belegen, sind nicht bekannt.

Zu (20):

Zur Vermeidung problematischen Spielverhaltens sieht der GlüStV verschiedene Maßnahmen und Verpflichtungen der Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen vor:

Das in § 4 Absatz 4 GlüStV vorgesehene Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet soll den Anreiz zur Teilnahme am Glücksspiel reduzieren, die Verfügbarkeit einschränken und auf diese Weise die Teilnahmeschwelle erhöhen.

Die Werbung unterliegt strengen Restriktionen. Nach § 5 GlüStV hat sich die Werbung auf Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken. Sie darf nicht gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern, anreizen oder ermuntern. Sie darf sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Sie darf nicht irreführend sein und muss deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die von dem Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten. Die Werbung für öffentliches Glücksspiel ist im Fernsehen, im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten. Werbung für unerlaubtes Glücksspiel ist ebenfalls verboten.

Ferner sind Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. Zu diesem Zweck haben sie Sozialkonzepte zu entwickeln und ihr Personal zu schulen (§ 6 GlüStV).

Die Veranstalter und Vermittler haben über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust, die Suchtrisiken, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und die Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären. Spielscheine müssen Hinweise auf Suchtgefahren und Hilfsmöglichkeiten enthalten (§ 7 GlüStV).

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung bietet zahlreiche Informationen zum Thema Glücksspielsucht, zu Beratungsangeboten und hält eine bundesweite kostenlose telefonische Beratungshotline (Telefonnummer: 0800 - 1 37 27 00) vor. Beratungshotlines werden ferner von den Landesfachstellen Glücksspielsucht angeboten. Zu den Maßnahmen zur Vermeidung problematischen Spielverhaltens gehört schließlich das vom Bundesgesundheitsministerium geförderte Modellprojekt "Frühe Intervention bei pathologischem Glücksspiel".

Für Sportwetten gibt es darüber hinaus spezielle Vorgaben, wie ein Verbot von Live-Wetten sowie ein Verbot der Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten oder mit Trikot- und Bandenwerbung (§ 21 GlüStV).

Zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung von Glücksspielsucht wird ein übergreifendes Sperrsystem unterhalten (§ 8 GlüStV). Dieses System soll Spielsüchtige oder erkennbar Spielsuchtgefährdete wirksam von der Teilnahme am Glücksspiel in Spielbanken sowie an Sportwetten und Lotterien mit rascher Zeitfolge ausschließen. Es gibt sowohl die Möglichkeit einer Selbst- als auch einer Fremdsperre.

Bei allen Glücksspielangeboten, für die ein Ausschluss gesperrter Spieler vorgeschrieben ist, besteht eine Identifizierungspflicht. Siehe oben die Antwort zu Frage 14.

Zu (21):

In Deutschland gib es ein differenziertes Angebot an ambulanten und stationären Hilfen für Menschen mit Glücksspielsucht. Dieses Angebot wird kontinuierlich fortentwickelt und dem jeweiligen Bedarf angepasst.

Nähere Informationen finden sich z. B. unter <http://www.spielen-mit-verantwortung.de/hilfe-unterstuetzung> sowie unter <https://www.check-dein-spiel.de>.

Zu (23):

In Deutschland gibt es aufgrund des Internetverbots keine speziell geregelte Altersgrenze für den Zugang von Online-Gewinnspieldiensten. Für andere öffentliche Glücksspiele gilt das Verbot der Teilnahme Minderjähriger. Der Begriff des Minderjährigen knüpft an den allgemeinen Sprachgebrauch sowie die Bestimmungen in anderen Gesetzen (Bürgerliches Gesetzbuch, Jugendschutzgesetz (JuSchG)) an, wonach eine Person bis zum Eintritt der Volljährigkeit als minderjährig gilt, also sofern sie das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Diese Altersgrenze trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gefahr der Ausnutzung des Spieltriebs Jugendlicher in besonders hohem Maß besteht, da Jugendliche in der Regel durch die in Aussicht gestellten Gewinne für das Glücksspiel leichter zu begeistern sind als Erwachsene. Hinzuweisen ist allerdings, dass die Altersgrenze für die Teilnahme am Glücksspiel in Spielbanken nach dem Recht einzelner Länder höher, nämlich auf 21 Jahre, gesetzt ist.

Zu (25) und (26):

Die Werbung für öffentliche Glücksspiele im Internet ist verboten (§ 4 Absatz 4 GlüStV). § 5 Absatz 3 GlüStV normiert Werbebeschränkungen für alle im Glücksspielstaatsvertrag geregelten Glücksspiele. Im Hinblick auf den Jugendschutz bestimmt § 5 Absatz 2 Satz 2 GlüStV, dass sich die Werbung nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten darf. Zu den sonstigen Werbebeschränkungen vgl. Antwort zu Frage 20.

Für Gewinnspiele und Gewinnspielsendungen, die in den Anwendungsbereich des RStV fallen, gelten zudem zum einen die in § 7 RStV festgeschriebenen Regelungen. Außerdem bestimmt § 8a RStV, der die Zulässigkeit von

Gewinnspielen regelt, dass die Belange des Jugendschutzes zu wahren sind (Satz 5).

Im Übrigen gilt § 6 JMStV auch für Gewinnspiele und Gewinnspielsendungen im Rundfunk und in Telemedien. Nach dessen Absatz 2 "(darf)" Werbung Kinder und Jugendliche weder körperlich noch seelisch beeinträchtigen, darüber hinaus darf sie nicht

- direkte Aufrufe zum Kaufen oder Mieten von Waren oder Dienstleistungen an Minderjährige enthalten, die deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen,
- Kinder und Jugendliche unmittelbar auffordern, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Waren oder Dienstleistungen zu bewegen,
- das besondere Vertrauen ausnutzen, das Kinder oder Jugendliche zu Eltern, Lehrern und anderen Vertrauenspersonen haben, oder
- Kinder oder Minderjährige ohne berechtigten Grund in gefährlichen Situationen zeigen.

Werbung, deren Inhalt geeignet ist, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, muss nach § 6 Absatz 3 JMStV getrennt von Angeboten erfolgen, die sich an Kinder oder Jugendliche richten.

Werbung, die sich auch an Kinder oder Jugendliche richtet oder bei der Kinder oder Jugendliche als Darsteller eingesetzt werden, darf nach § 6 Absatz 4 JMStV nicht den Interessen von Kindern oder Jugendlichen schaden oder deren Unerfahrenheit ausnutzen.

Ferner sieht § 6 Absatz 2 JuSchG vor, dass Kindern und Jugendlichen die Teilnahme an Spielen mit Gewinnmöglichkeit nur auf Volksfesten, Schützenfesten, Jahrmärkten, Spezialmärkten oder ähnlichen Veranstaltungen und nur unter der Voraussetzung gestattet werden darf, dass der Gewinn in Waren von geringem Wert besteht.

Zu (27):

Studien und/oder statistische Daten über Betrug im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen sind nicht bekannt.

Zu (29) und (32):

Wichtig ist das in § 21 Absatz 2 GlüStV verankerte Gebot, dass Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten organisatorisch, rechtlich, wirtschaftlich und personell von der Veranstaltung oder Organisation von Sportereignissen und dem Betrieb von Einrichtungen, in denen Sportveranstaltungen stattfinden, getrennt sein müssen. Es dient dem Schutz vor betrügerischen Machenschaften, insbesondere ist es geeignet, die manipulative Einflussnahme des Veranstalters eines Sportereignisses auf den Ausgang der darauf abgeschlossenen Wetten zu verhindern. Auf die Gefahren im Verhältnis zwischen Wettanbieter und gesponsertem Sportverein hat der EuGH in seinem Urteil vom 8. September 2009 in der Rs. Santa Casa (C-42/07) hingewiesen.

Ferner wird für sinnvoll erachtet, dass Beteiligte, die direkt oder indirekt auf den Ausgang eines Wettereignisses Einfluss haben (oder von diesen Beauftragte), keine Sportwetten auf den Ausgang oder den Verlauf des Sportereignisses abschließen, noch Sportwetten durch andere fördern dürfen.

Die Veranstalter von Sportwetten können auch dazu verpflichtet werden, ein Frühwarnsystem einzurichten und vorzuhalten, das der Überwachung durch die Glücksspielaufsichtsbehörden unterliegt.

Vom Anbieter sollten technische Verfahren zur persönlichen Anmeldung durch Identifizierung und Authentifizierung verwendet werden, um sicherzustellen, dass minderjährige oder gesperrte Spieler ausgeschlossen sind (siehe oben Antwort zu Frage 14).

Ferner kommen geeignete Sicherheitsmaßnahmen (nach internationalen Standards, wie ISO27001, COBIT oder PCI-DSS), die eine Manipulation der Spielsoftware verhindern, in Betracht.

Zu (30):

Nationale Regelungen für Online-Glücksspielveranstalter gibt es nach der derzeitigen Rechtslage nicht (aufgrund des Internetverbots gemäß § 4 Absatz 4 GlüStV). Für Sportwetten gilt nach § 21 Absatz 2 GlüStV das Gebot der organisatorischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und personellen Trennung von Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten einerseits und Veranstaltung und Organisation von Sportereignissen andererseits (siehe Antwort zu Frage 29). Mit Hilfe dieser Vorschrift soll die Integrität des Sports gesichert werden.

Auch das Teilnahmeverbot für gesperrte Spieler nach § 21 Absatz 3 GlüStV, das in erster Linie dem erhöhten Suchtpotential von Sportwetten Rechnung tragen soll, dient ebenfalls dazu, die Integrität des Sports zu sichern.

Wichtig erscheint zudem ein gesetzlich verankertes Wettverbot für alle an der Durchführung des den Gegenstand der Wette bildenden Sportereignisses Beteiligten.

Daten oder Studien über den Umfang solcher Probleme sind nicht bekannt. In der Vergangenheit wurden allerdings eine Reihe Sportwettskandale bekannt und vor Gericht gebracht.

Zu (31):

Die Beeinflussung von Ergebnissen durch Manipulation der Spielsoftware oder Bestechung von Personen, die an der Veranstaltung von Spielen oder Ereignissen beteiligt sind, scheint im Hinblick auf die in der Vergangenheit bekannt gewordenen Wettskandale von besonderer Bedeutung zu sein.

Zu (35):

Erfahrungen liegen nur für den Bereich der in Deutschland allein legalen terrestrischen Spielbanken vor. Geldwäsche ist im Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten - Geldwäschegesetz - vom 13. August 2008 (GwG) geregelt. Das GwG dient der Umsetzung der Richtlinien 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission vom 1. August 2006 und unterfällt daher der Bundeskompetenz. Die Länder können nach § 16 GwG als Aufsicht über die nach § 2 Absatz 1 GwG Verpflichteten die geeigneten Maßnahmen und Anordnungen treffen, um die Einhaltung der in diesem Gesetz festgelegten Anordnungen sicherzustellen. Zu den Verpflichteten gehören z. B. ausdrücklich die Spielbanken nach § 2 Absatz 1 Nummer 11 GwG.

Nach § 3 Absatz 3 GwG besteht für die Spielbanken insbesondere die Pflicht zur Identifizierung von Kunden, die Spielmarken im Wert von 2 000 Euro oder mehr kaufen oder verkaufen. Der Identifizierungspflicht kann auch dadurch nachgekommen werden, dass die Kunden bereits beim Betreten der Spielbank identifiziert werden.

Nach § 11 Absatz 1 GwG haben die Spielbanken unabhängig von der Höhe der Transaktion bei Feststellung von Tatsachen, die darauf schließen lassen, dass

eine Tat nach § 261 des Strafgesetzbuches (Straftatbestand der Geldwäsche) begangen oder versucht wurde oder wird, diese unverzüglich der zuständigen Strafverfolgungsbehörde und in Kopie dem Bundeskriminalamt - Zentralstelle für Verdachtsanzeigen - anzuzeigen. Eine angetragene Transaktion darf erst nach Zustimmung der Staatsanwaltschaft oder wenn der zweite Werktag nach dem Abgangstag der Anzeige verstrichen ist, ohne dass die Durchführung der Transaktion strafprozessual untersagt worden ist, durchgeführt werden.

Dieselbe Pflicht zur Anzeige von Verdachtsfällen haben auch die zuständigen Behörden nach § 14 Absatz 1 GwG.

Im Übrigen dürfte sich eine zusätzliche Identitätsprüfung vor Überweisung eines Gewinns auf das Konto des Spielers als effektives Mittel für die Aufdeckung und Vermeidung von Geldwäsche erweisen.

Zu (38):

Im Anwendungsbereich des GlüStV sind keine anderen als die in den Nummern 1 bis 6 unter "Verwendung der Einnahmen" aufgeführten Systeme bekannt.

Zu (40):

Die Länder haben nach § 11 GlüStV auch die Aufgabe, die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicherzustellen. Hierfür stellen die Länder auch einen Anteil aus den Einnahmen (Reinerträgen) der Glücksspiele zur Verfügung. Die Bestimmung der Höhe des Anteils und die genaue Verwendung sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt.

Zu (44):

Es ist allgemein bekannt, dass die marginale Belastung mit Steuern den Hauptgrund für die Wahl eines Sitzes als Internetanbieter in einzelnen EU-Mitgliedstaaten darstellt. Diese Vermeidungsstrategie führt zwangsläufig zu Einnahmeausfällen in den anderen EU-Mitgliedstaaten, in denen diese Internetanbieter widerrechtlich tätig sind, und reduziert die für Allgemeinwohlaufgaben zur Verfügung stehenden Mittel.

Zu (46):

Entfällt wegen des Verbots von Glücksspielen im Internet (§ 4 Absatz 4 GlüStV). Für Glücksspiele sind die Erlaubnis- und Aufsichtsbehörden in den Ländern zuständig, die bei der Überwachung des Internets eng zusammenarbeiten und dabei von einer Gemeinsamen Geschäftsstelle unterstützt werden. Die jeweiligen Aufsichtsbehörden sind auch befugt, die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele im Internet zu untersagen.

Zu (48):

Aufgrund des Verbots von Glücksspielen im Internet (§ 4 Absatz 4 GlüStV) gab es in diesen Bereichen bislang keine Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit. Es findet aber ein Austausch mit Regulierungsbehörden anderer Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Themen, z. B. über die Gaming Regulators European Forum (GREF) sowie im Rahmen der Ratsarbeitsgruppe Niederlassungsrecht/Dienstleistungen, statt.

Zu (50):

Der GlüStV sieht in § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 vor, dass die Glücksspielaufsicht Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen kann. Ferner kann sie nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 5 GlüStV Diensteanbietern im Sinne von § 3 Teledienstegesetz (inzwischen ersetzt durch Telemediengesetz), soweit sie nach diesem Gesetz verantwortlich sind, die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten untersagen.

Kenntnisse von grenzüberschreitenden Initiativen zur Durchsetzung solcher Methoden sind nicht vorhanden.

Zu (51):

Im Hinblick auf die Schwierigkeit der Vollstreckung von Untersagungsverfügungen gegenüber Anbietern im Ausland wird diesen Methoden eine besondere Bedeutung beigemessen. Sowohl bei den Blockierungen von Internetseiten als auch bei der Zahlungsblockierung bestehen allerdings viele Umgehungsmöglichkeiten seitens der Glücksspielanbieter beispielsweise durch

Auswechseln der Internetadresse oder der Kontoverbindung. Weiterhin besteht bei der Zahlungsblockierung die Gefahr, dass neben Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel auch Zahlungen im Zusammenhang mit erlaubtem Glücksspiel oder im Zusammenhang mit sonstigen (nicht glücksspielbezogenen) rechtmäßigen Zahlungstransaktionen erfasst werden.

6. Diese Stellungnahme ist von der Bundesregierung gemäß § 5 Absatz 2 Satz 1 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen. Das Grünbuch zum Online-Glücksspiel betrifft die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, da diese für die Regulierung des Glücksspiels nach Artikel 70 GG zuständig sind.
7. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.