

Stellungnahme

Grünbuch Online Gewinnspiele im Binnenmarkt

29.07.2011

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.350 Unternehmen, davon über 1.000 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software & IT-Services, Telekommunikations- und Internetdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für eine Modernisierung des Bildungssystems, eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik und eine moderne Netzpolitik ein.

1. Haben Sie Kenntnis von verfügbaren Daten oder Studien über den Online-Gewinnspielmarkt in der EU, die der Politik auf nationaler oder EU-Ebene von Nutzen sein könnten? Falls ja, erfassen diese Daten oder Studien zugelassene Anbieter aus Drittländern, die auf dem EU-Markt tätig sind?

BITKOM hat im Jahr 2009 eine repräsentative Umfrage zum Thema Glücksspiel durch das Meinungsforschungsinstitut Forsa durchführen lassen. Einige maßgebliche Ergebnisse dieser Umfrage möchten wir nachfolgend darstellen.

▪ **Bevölkerungsanteil:**

Nach der BITKOM-Umfrage haben 37 Prozent der deutschsprachigen Bevölkerung ab 18 Jahren in den letzten zwölf Monaten mindestens einmal Lotto oder Sportwetten gespielt. 6 Prozent haben andere Glücksspiele, Wetten oder Geschicklichkeitsspiele wie Poker, Skat oder Roulette gespielt, bei denen Geld eingesetzt wurde. Insgesamt haben danach 39 Prozent im Laufe des letzten Jahres Glücksspiele oder Wetten mit Geldeinsatz gespielt. Über 2 Millionen Deutsche spielen nach den Ergebnissen dieser Umfrage bereits unter dem geltenden Rechtsrahmen Online-Glücksspiel.

▪ **Beliebteste Angebote:**

Mit Abstand am häufigsten wird im Internet (ebenso wie offline) Lotto gespielt: Knapp 60 % der Online-Spieler gaben an, in den letzten 12 Monaten Online-Lotto gespielt zu haben. Mit zunehmendem Alter steigt die Popularität von Lotto noch an.

▪ **Verteilung auf Spielformen:**

Insgesamt haben 22 Prozent der Online-Spieler Poker gespielt und 18 Prozent bei Sportwetten mitgemacht. Jeder Siebte hat außerdem Online-Spiele mit Geldeinsatz gespielt, bei denen es auf Geschicklichkeit und Erfahrung ankommt, z. B. Skat oder Rennspiele. Online-Casinospiele wie Black Jack oder Roulette sind dagegen mit einem Anteil von insgesamt 5 Prozent nur wenig verbreitet.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner
Marc Konarski
Bereichsleiter
Telekommunikationspolitik
Tel.: +49.30.27576-224
Fax: +49.30.27576-224
m.konarski@bitkom.org

Präsident
Prof. Dieter Kempf

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 2

- **Spielfrequenz:**

61 Prozent der Online-Spieler beteiligen sich nach den Ergebnissen der Umfrage höchstens einmal im Monat an Glücksspielen im Internet. Zwei Prozent spielen täglich, weitere 13 Prozent mehrmals in der Woche, aber nicht täglich. 17 Prozent spielen einmal in der Woche.

- **Geldeinsatz & Gewinne:**

Zwei Drittel der Online-Glücksspieler setzen pro Monat maximal 20 Euro für solche Spiele ein (27 % bis zu 5 Euro, 38 % 6 bis 20 Euro im Monat). Jeder Sechste investiert 21 bis 50 Euro im Monat. Sechs Prozent setzen mehr als 50 Euro pro Monat.

- **Firmensitz der Anbieter von Online-Glücksspielen:**

Gut ein Drittel der Online-Glücksspieler gibt an, einen Anbieter mit Firmensitz in Deutschland genutzt zu haben. 29 Prozent geben an, Seiten eines Unternehmens aus dem EU-Ausland besucht zu haben, acht Prozent meinen, Angebote aus Ländern außerhalb der Europäischen Union zu verwenden. Mehr als ein Viertel weiß allerdings gar nicht, wo der Anbieter der genutzten Spiele-Seiten seinen Sitz hat. Es ist allerdings anzunehmen, dass ein noch deutlich höherer Anteil der Online-Spieler nicht weiß, wo der Firmensitz des Anbieters ist, sondern lediglich von der Sprache des Angebots oder der Internet-Domain auf den Firmensitz schließt.

- **Auswahlkriterien:**

Von den insgesamt zehn abgefragten Kriterien für die Auswahl eines Online-Glücksspielanbieters sind Seriosität und strenge Sicherheitsmaßnahmen die beiden wichtigsten. Diese beiden Aspekte wurden auch mit Abstand am häufigsten angegeben, wenn man nach den beiden wichtigsten dieser zehn Kriterien fragt. Des Weiteren sind den Nutzern eine einfache Bedienung und die Bekanntheit des Anbieters wichtig. Für lediglich 45 % ist die Tatsache, dass es sich um ein staatliches Angebot handelt explizit von Bedeutung. Damit ist dieses Kriterium innerhalb der zehn abgefragten Kriterien das am zweitwenigsten genannte.

- **Ausweichen auf ausländische Angebote:**

39 Prozent der Nutzer von Online-Glücksspielen gaben an, sie würden im Falle einer konsequenten Durchsetzung des Internet-Glücksspielverbots in Deutschland (sehr) wahrscheinlich die Seiten ausländischer Anbieter nutzen, die vom Verbot in Deutschland nicht betroffen sind.

Die Zahlen der von BITKOM beauftragten Studie belegen, dass in der Bevölkerung zum einen ein relevanter Bedarf nach einem differenzierten Angebot im Glücksspielsektor, zum anderen auch ein spezifischer Bedarf nach Nutzung des Vertriebsweges Internet besteht. Interessant sind in diesem Zusammenhang nicht zuletzt die Zahlen zum Lottospiel, da dieses im Befragungszeitraum in Deutschland online eigentlich gar nicht mehr zugänglich war, weshalb davon auszugehen ist, dass die entsprechenden Aussagen der Befragungsteilnehmer auf – wissentlicher oder unwissentlicher – Teilnahme an ausländischen Angeboten beruhen.

Dies korreliert mit einer anderen wesentlichen Erkenntnis der Umfrage, wonach bei einer vollständigen Durchsetzung des Internet-Glücksspielverbots gegenüber

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 3

deutschen Anbietern immerhin 39 % der Spieler auf ausländische Angebote ausweichen würden. Diese Zahl belegt, dass ein verbotsorientierter Regulierungsansatz einen erheblichen Anteil der Nutzer in ausländische Angebote und damit letztlich auch in Grau- oder Schwarzmärkte treiben würde. Dem wäre aus Sicht der Aufsichtsinstanzen allenfalls mit einem umfassenden Sperrkonzept auf Access-Ebene zu begegnen, was aus technischen, politischen, rechtlichen und schließlich Akzeptanz-Gesichtspunkten grundlegende Fragen aufwerfen würde und aus Sicht des BITKOM im Ergebnis schlicht nicht effektiv umsetzbar wäre.

Bedeutsam ist schließlich die Erkenntnis, dass auch aus Nutzersicht, die Herkunft eines Angebots als „staatliches“ nicht das entscheidende Merkmal ist, sondern die Nutzer abstrakt ein hohes Sicherheitsniveau und Seriosität einfordern. Diese Nutzererwartung spricht aus Sicht des BITKOM gegen Monopolmodelle und für einen im Hinblick auf die genannten Kriterien regulierten Markt.

BITKOM empfiehlt außerdem, dass die Kommission den *European Commission Report to the Trade Barriers Regulation Committee* von Juni 2009 zu Rate zieht. Der Bericht stützt sich auf vertrauliche Daten, die der Kommission damals von mehreren Europäischen Online-Glücksspielanbietern zur Verfügung gestellt wurden.

Außerdem schlägt BITKOM vor, die folgenden Studien zu berücksichtigen:

- Die Gold Media-Studie “Glücksspielmarkt Deutschland 2015” ([Link](#) zur Pressemitteilung)
- Die PwC-Studie “Steuermodelle für den deutschen Glücksspielmarkt“, Januar 2011.
- Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union. Final Report, 14 June 2006. Swiss Institute of Comparative Law.
- On-line gambling: a Report for the European Parliament, November 2008, Europe Economics.
- The Global Gambling Report (monatliche Aktualisierung), [Global Betting and Gaming Consultants](#).
- The Interactive Report, Februar 2011, [Global Betting and Gaming Consultants](#).
- Swiss Institute of Comparative Law 1996 – Hinweis: Diese Studie bezieht sich speziell auf lizenzierte inländische Anbieter und eher nicht auf grenzüberschreitende Aktivitäten.
- Die Präsidentschaftsberichte des Europarats, die sich spezifisch auf Online-Glücksspiel beziehen.
- Die IMCO-Initiativberichte zu Online-Glücksspiel von 2009 und 2011.

Zusätzlich zu diesen Studien erstellt auch H2 Gambling Capital Analysen und Daten zur Größe des Glücksspielmarkts in Europa.

Wir gehen davon aus, dass 2010 das Online-Glücksspiel einen Anteil von 11% des gesamten Glücksspielmarkts in der EU ausmachte, was einem Wert von € 10 Milliarden GGR (Gross Gaming Revenue, definiert als Einsätze minus Gewinne oder bei Spielen ohne Anbieterrisiko – z.B. Poker oder Wettbörsen – die dem Anbieter zufließenden Erträge) entspricht. Es wird erwartet, dass dieser Sektor im Jahr 2012 einen Anteil von 13% am gesamten Markt einnimmt (€ 12.5

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 4

Milliarden GGR). Der EU-Online-Glücksspielmarkt hatte 2010 einen Weltmarktanteil von 45%.

2. Haben Sie Kenntnis von verfügbaren Daten oder Studien über Art und Umfang des Schwarzmarktes für Online-Gewinnspieldienste (nicht zugelassene Anbieter)?

Siehe Antwort zu Frage 1

3. Welche etwaigen Erfahrungen haben Sie mit in der EU niedergelassenen Anbietern von Online-Gewinnspielen gemacht, die in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zugelassen sind und ihre Dienste in anderen EU-Mitgliedstaaten anbieten und bewerben? Wie sehen Sie deren Einfluss auf die entsprechenden Märkte und die Verbraucher?

Grenzüberschreitende Geschäftsaktivitäten haben in den letzten Jahren dank der immer größeren Verfügbarkeit des Internet, Breitbandverbindungen und mobiler Angebote stark zugenommen. Die dichtere Vernetzung bedeutet für den Verbraucher eine größere Auswahl an Produkten und mehr Innovation im Bereich des Online-Glücksspiels.

Die Folgen für den existierenden Offline-Markt und/oder Monopole waren immens. Deutschland ist eines der besten Beispiele dafür, dass ein generelles Verbot von Glücksspielen im Internet zu hohen Verlusten für die staatlichen Anbieter und zu ausbleibenden Steuereinnahmen führt.

Der Deutsche Lottoverband schätzt, dass in Deutschland Umsätze mit einem Gesamtvolumen von mindestens € 11 Milliarden bis Ende 2011 als direkte Konsequenz des Staatsvertrags mit seinem Verbot von Jackpotwerbung und Internetglücksspielen verlorengehen. Dies entspricht entgangenen Steuereinnahmen von etwa € 5 Milliarden, die manche Politiker die Effektivität und die Ziele des Verbots überdenken lassen¹.

Aufgrund der Verfügbarkeit zahlreicher unlizenzierter Produkte im Internet, sind die Verbraucher oft nicht in der Lage, zwischen legitimen, effektiv regulierten Anbietern und solchen zu unterscheiden, die ihr Geschäft auf unseriöse Art und Weise betreiben. Verbraucher sind deshalb berechtigterweise über die Sicherheit ihrer Einlagen besorgt. Außerdem ist nicht gewährleistet, dass adäquate Sicherheitsmechanismen, Anti-Betrugsmechanismen und Maßnahmen für verantwortungsvolles Spielen vorhanden sind.

Zudem sind viele Regierungen über grenzüberschreitende Aktivitäten besorgt, die das Geschäft ihrer heimischen Anbieter untergraben könnten. Dies trifft besonders auf staatliche Lotterien zu, die mit klassischen Lotterierprodukten erhebliche Mittel für Regierungen und gute Zwecke generieren. Trotzdem ist es offensichtlich, dass existierende Anbieter – auch staatliche Lotterien – sich im Bereich der Glücksspiele (mit Ausnahme der klassischen Lotterien) im Wettbewerb behaupten können und dies auch tun.

Ein Beispiel hierfür ist Großbritannien, das möglicherweise den meistumkämpften Glücksspielmarkt in der EU darstellt. Hier konnte sich der staatliche Lotterie-

¹ Morgan Stanley Branchenbericht, 14. Mai 2010

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 5

anbieter nicht nur behaupten, sondern steht finanziell auch besser da als je zuvor².

4. Welche etwaigen Erfahrungen haben Sie mit zugelassenen Anbietern von Online-Gewinnspielen aus Drittländern gemacht, die ihre Dienste in einem EU-Mitgliedstaat anbieten und bewerben? Wie sehen Sie deren Einfluss auf den EU-Markt und die Verbraucher?

Es gibt viele bekannte Anbieter wie PokerStars (auf der Isle of Man reguliert), und PKR (in Alderney reguliert), die außerhalb der EU reguliert sind, jedoch ihre Dienstleistungen offen in Europa vermarkten.

Aufgrund der Tendenz von Staatsmonopolen, Nicht-EU-Anbieter und EU-Anbieter (z.B. Ladbrokes, bwin.party, William Hill, Paddy Power, Betfair, Bet365) gleich zu behandeln, werden diejenigen Anbieter nicht anerkannt, die beachtliche Ressourcen für Compliance, Integrität, Geldwäscheprävention und Maßnahmen für verantwortungsvolles Spielen aufwenden. Dies verzerrt das Gesamtbild, das Verbraucher, Politiker und Gesetzgeber vom EU-Markt haben. Diese Situation hat bisher zahlreiche erfolgreiche europäische Unternehmen geschädigt, da sie daran gehindert wurden, innerhalb von Europa zu investieren und auch ihre Innovationen und erfolgreichen Geschäftsmodelle über Europa hinaus zu verbreiten.

Eine Harmonisierung der regulatorischen Rahmenbedingungen kann mehr Sicherheit und Klarheit für international operierende Unternehmen bringen, nicht zuletzt durch Schaffung eines einheitlichen Level-Playing-Fields. Insgesamt ist eine Liberalisierung und Deregulierung zwingend erforderlich.

5. Welche rechtlichen und/oder praktischen Probleme könnten Ihrer Ansicht nach aus der Rechtsprechung der nationalen Gerichte und des EuGH im Bereich der Online-Gewinnspiele erwachsen? Gibt es auf Ihrem nationalen Markt und/oder dem EU-Markt bei solchen Diensten Probleme hinsichtlich der Rechtssicherheit?

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat grundsätzliche Anforderungen aufgestellt, die die Regulierungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten im Glücksspielbereich einschränken, nämlich insbesondere die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit, Kohärenz und Transparenz. Jedoch ist auch aufgrund ihrer relativen Ungenauigkeit die Anwendung dieser Kriterien von nationalen Gerichten (und Gesetzgebern) uneinheitlich und kaum sicher zu prognostizieren. Die Folge ist ein Mangel an Rechtssicherheit in diesem Sektor mit der Gefahr von unnötigen Prozesskosten für Mitgliedsstaaten und Anbieter. Diese anhaltende Rechtsunsicherheit macht die Einführung von gemeinsamen Mindeststandards notwendig, die den freien Dienstleistungsverkehr im Glücksspielbereich in der Europäischen Union vereinfachen, es aber zugleich den Mitgliedsstaaten ermöglicht, ein striktes, aber faires Kontrollregime aufrechterhalten zu können.

■ **Rechtsprechung des EuGH**

- a) Nichtdiskriminierung

² <http://www.bbc.co.uk/news/business-13647870>

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 6

Der EuGH hatte bisher noch nicht die Gelegenheit, darüber zu urteilen, ob bestimmte Lizenzauflagen, wie z.B. die Verpflichtung, einen Server im Territorium des betroffenen Mitgliedsstaates zu unterhalten oder Konten bei nationalen Banken zu führen, mit den europäischen Grundfreiheiten vereinbar sind. Unserer Einschätzung zufolge, die auf den Kommentaren der Kommission im Rahmen der Verfahren von Richtlinie 98/34 und auf rechtswissenschaftlichen Erkenntnissen beruht, sind die erwähnten Maßnahmen als indirekt diskriminierend anzusehen, da Anbieter, die in dem betroffenen Mitgliedsstaat ansässig sind, diese Anforderung viel leichter erfüllen können. Die Anforderungen sind nicht zu rechtfertigen, da sie nicht zu einer effektiven Kanalisierung von Glücksspielangeboten beitragen können, wie es die Rechtsprechung des EuGH verlangt. Selbst wenn man sie als grundsätzlich geeignet einstufte, gäbe es weniger belastende Kontrollmöglichkeiten, wie zum Beispiel die Bereitstellung von Daten der Anbieter, was die beiden erwähnten Maßnahmen unverhältnismäßig macht.

b) Kohärenz nationaler Gesetzgebung

Der EuGH urteilte in *Markus Stoß und Carmen Media*, dass nationale Glücksspielregelungen nicht nur als solche verhältnismäßig, sondern zudem über den einzelnen Glücksspielsektor hinweg unter Berücksichtigung der Regulierung anderer Glücksspiele kohärent sein müssen. Es bleibt jedoch weitgehend ungeklärt, wie dieser Grundsatz in der Praxis von den nationalen Gerichten angewendet werden soll.

c) Risiken in Verbindung mit Online-Glücksspiel

Der EuGH hat wiederholt festgestellt, dass von der Natur des Online-Glücksspiels höhere Betrugsrisiken von Anbietern gegenüber Verbrauchern bestehen als im Offline-Glücksspiel. Leider hat der EuGH diese Feststellungen nicht durch Nachweise oder Bezüge auf externe Quellen untermauert. Wie andere Sektionen dieses Dokuments aufzeigen, sind die Risiken im Online-Glücksspiel mit Bezug auf Betrug oder Geldwäsche keineswegs höher als im Offline-Glücksspiel. Die Anbieter von Online-Glücksspielen haben eine große Zahl von fortschrittlichen Maßnahmen entwickelt und umgesetzt, die diese Risiken auf ein Minimum reduzieren und die möglicherweise sogar effektiver sind als die Möglichkeiten, die einem Offline-Anbieter zur Verfügung stehen.

d) Die Webb-Doktrin

Im Fall *Liga Portuguesa* entschied der EuGH ausdrücklich, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Bereich der Online-Glücksspiele keine Anwendung findet. Hinsichtlich der Frage, ob die Grundsätze, die im Webb-Verfahren festgelegt wurden, anwendbar sind, bleibt die Rechtsprechung des EuGH hingegen vage. Gemäß der Webb-Entscheidung müssen die Mitgliedsstaaten die Auflagen und Kontrollen in Betracht ziehen, denen ausländische Anbieter in ihrem eigenen Mitgliedsstaat unterliegen. Auf den Glücksspielsektor angewendet würde die Webb-Doktrin eine bessere und effektivere Kommunikation zwischen nationalen Gesetzgebern ermöglichen und den Verwaltungsaufwand für EU-lizenzierte Anbieter deutlich reduzieren, was einen effektiveren Online-Glücksspielmarkt in der EU zur Folge hätte. Da die Webb-Doktrin eine weitaus

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 7

flexiblere Maßnahme als die gegenseitige Anerkennung von Lizenzen darstellt, wäre ihre Anwendung auch keine Unterwanderung der Kompetenzen der Mitgliedsstaaten in diesem Bereich.

e) Nachweise

Den Entscheidungen des EuGH in den Fällen Lindman und Markus Stoß zufolge, ist es klar, dass die Mitgliedsstaaten die Beweislast tragen, die Notwendigkeit der Einschränkung der Dienstleistungsverkehrsfreiheit im Glücksspielbereich darzulegen und nachzuweisen. Es ist jedoch nicht definiert, in welcher Form dieser Nachweis erbracht werden muss. Obwohl eine formale Studie nicht verlangt wird, muss der betroffene Mitgliedsstaat alle Beweise vorlegen, die das nationale Gericht zufriedenstellen, um nachzuweisen, dass die restriktive Maßnahme verhältnismäßig ist. Das bedeutet, dass eine einfache Stellungnahme der nationalen Behörden in diesem Zusammenhang nicht ausreichend ist. Gelingt dem Mitgliedsstaat der erforderliche Nachweis nicht, können die fraglichen Maßnahmen nicht als mit Europarecht vereinbar betrachtet werden.

■ Nationale Gerichte

Der anhaltende Mangel an klaren Vorgaben zur Anwendung der Prinzipien von Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit, Kohärenz und Transparenz (vor allem in Bezug auf die Lizenzierungsanforderungen und etwaige Vergabeverfahren) sind die Ursache für mangelnde Rechtssicherheit und divergierende Rechtsprechung auf nationaler Ebene, was wiederum zu Rechtsunsicherheit zwischen den Mitgliedsstaaten und sowie innerhalb der Mitgliedsstaaten führt.

6. Gewährleisten die für Online-Gewinnspiele anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften und Vorschriften des EU-Sekundärrechts Ihrer Ansicht nach eine angemessene Regulierung dieser Dienste? Werden die Ziele der Politik der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet, gemessen an den verabschiedeten nationalen Maßnahmen und/oder dem tatsächlichen Verhalten der öffentlichen oder privaten Anbieter von Online-Gewinnspieldiensten, Ihrer Ansicht nach kohärent und konsequent verfolgt?

Obwohl es eine Reihe von Richtlinien gibt, die bestimmte Aspekte des Online-Glücksspiels regeln, wird Online-Glücksspiel auf EU-Ebene nicht angemessen reguliert. Anders als in vielen anderen Bereichen gibt es bislang keine einschlägige Richtlinie zum Online-Glücksspiel, die wenigstens Mindeststandards bezüglich der Lizenzierungsanforderungen, der Zusammenarbeit nationaler Gesetzgeber und der technischen Anforderungen festlegt, die von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden müssten.

7. Inwieweit weicht die oben stehende Definition von Gewinnspieldiensten von Begriffsbestimmungen auf nationaler Ebene ab?

Ein Problem in Deutschland ist insbesondere die mangelnde Klarheit bei der Abgrenzung von Glücksspiel, Sportwetten und Gewinnspielen. Die hierdurch bestehenden Unklarheiten bei nachgelagerten Services stellen ein Hindernis bei der Entwicklung neuer nachgelagerter Geschäftsmodelle dar.

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 8

10. Welches sind die größten Vorteile/Schwierigkeiten der aktuellen Koexistenz unterschiedlicher nationaler Systeme und Praktiken für die Zulassung von Online-Gewinnspieldiensten in der EU?

Aus Sicht der Industrie ergeben sich keine Vorteile aus der Koexistenz unterschiedlicher nationaler Systeme, es sei denn, jeder Gesetzgeber führt strenge Sanktionen gegen unlicenzierte Anbieter ein und setzt diese auch durch. Tatsächlich erschweren die Kosten für eine Bewerbung um eine Lizenz für jeden Mitgliedsstaat, für Datentransfer und zusätzliche Hardware das Vorhaben, ein nachhaltiges Geschäftsmodell zu unterhalten.

So haben mehrere EU-Mitgliedsstaaten die Regel vorgeschlagen, dass ein Online-Glücksspielanbieter seine Server in ihren jeweiligen Territorien aufstellen muss.

Die stellt eine unnötige Hürde für Anbieter wie Gesetzgeber dar, bringt keine tatsächlichen Vorteile und ist erst recht nicht Voraussetzung für eine effektive Bekämpfung der Geldwäsche und Spielsucht. Auch das Regulierungsziel der Wahrung der Integrität des Sports kann durch dieses Erfordernis nicht sinnvoll verfolgt werden.

Wenn ein Anbieter sein Spielsystem hauptsächlich an einem regulierten EU-Standort unterhält, ist es einfacher und effektiver, Informationsvereinbarungen zwischen den (Behörden der) jeweiligen Mitgliedsstaaten zu treffen, die ihre Kontrollleistungen gegenseitig anerkennen.

11. Wie ist – mit Schwerpunkt auf den oben genannten Kategorien – die kommerzielle Kommunikation für (Online-) Gewinnspieldienste auf nationaler Ebene geregelt? Gibt es spezifische Probleme einer solchen grenzüberschreitenden kommerziellen Kommunikation?

Die kommerzielle Kommunikation ist von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat unterschiedlich geregelt, was häufig zu Problemen führt, da Online-Glücksspiele von Natur aus grenzüberschreitend angeboten werden. Die Problematik ist umso größer, wenn die nationale Regelung nicht mit Unionsrecht vereinbar ist.

12. Gibt es spezifische nationale Bestimmungen zur Regulierung der Zahlungssysteme für Online-Gewinnspieldienste? Wie schätzen Sie diese Bestimmungen ein?

EU-licenzierte Anbieter machen Gebrauch von weitverbreiteten Zahlungsmethoden, die genauso auch von anderen E-Commerce-Betreibern genutzt werden. Etwa 60% der Transaktionen im Glücksspielbereich werden über Kreditkarten abgewickelt. Alle Zahlungsmethoden (inklusive "e-wallets" und Pre-Paid-Angebote), die von EU-licenzierten Anbietern genutzt werden, sind innerhalb der EU autorisiert und reguliert. Das heißt, dass sie unter anderem auch den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen sowie den EU-Richtlinien und den Vorgaben der EuGH-Rechtsprechung entsprechen (z.B. E-Geld-Richtlinie, Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, Fernabsatzrichtlinie, und Geldwäscherichtlinie).

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 9

Die Branche macht zudem keinen Gebrauch von Bargeldzahlungen und trägt somit dazu bei, dass das digitale Umfeld für den Zahlungsverkehr so sicher und verlässlich wie möglich gestaltet wird.

13. Sind Spielerkonten eine notwendige Anforderung, um die Durchsetzung der Bestimmungen und Spielerschutz zu gewährleisten?

Sie sind eine notwendige Voraussetzung für die Umsetzung von Spielerschutzbestimmungen und Geldwäschebekämpfung.

14. Welche Regeln und Praktiken gibt es auf nationaler Ebene für die Identifizierung der Kunden? Wie werden sie auf Online-Gewinnspieldienste angewandt? Sind sie mit den Datenschutzvorschriften vereinbar? Wie schätzen Sie diese Bestimmungen ein? Gibt es besondere Probleme mit der Kundenidentifizierung bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten?

- Identifizierungsanforderungen für Glücksspiele werden in den jeweiligen Glücksspielgesetzen der verschiedenen Staaten und zusätzlich durch internationale Geldwäschepräventionsrichtlinien festgelegt.
- Die unterschiedliche Umsetzung der Datenschutzrichtlinie erschwert den Informationsaustausch innerhalb der EU. Dies führt dazu, dass besonders größere Unternehmen Datenschutzaufgaben nicht ausreichend beachten und kaum Informationsaustausch stattfindet.
- Was die Erhebung von Daten betrifft, müssen sich die Unternehmen auf das verlassen, was öffentlich verfügbar ist, und was der Kunde freiwillig über sich preisgibt. Kopien von Dokumenten oder Zugang zu diesen bereitzustellen, wird von den Kunden noch immer als lästiger Prozess wahrgenommen, der die Grenze zwischen Internet-Anonymität und materieller Beweisführung verwischt.
- Innerhalb der EU können regulierte Anbieter je nach Rechtslage dazu verpflichtet sein, Daten noch mehrere Jahre nach Auflösung der Geschäftsbeziehung aufzubewahren. Die Lagerung an sich ist heutzutage kostengünstig, allerdings stellen die damit verbundenen Vorkehrungen zur Informationssicherheit einen massiven Kostenpunkt für jedes Unternehmen dar.
- Außerhalb der EU verringert sich die Qualität und Verfügbarkeit von öffentlich zugänglichen Daten. Auch innerhalb der EU bleibt in anderen Mitgliedsstaaten lizenzierten Online-Glücksspiel-Anbietern der Zugang zu nationalen Datenbanken häufig verwehrt. Dies birgt die Gefahr, dass die durch übermäßige Registrierungsauflagen abgeschreckten Kunden eher zu unlizenzieren, unseriösen Angeboten abwandern oder zum terrestrischen Glücksspiel gedrängt werden, wo Identifizierungsmaßnahmen umständlich und zeitraubend sind. Auf diese Weise bleibt den Verbrauchern der Zugang zu von wettbewerbsfähigen Preisen verwehrt.
- Außerhalb der EU sind Anbieter selten an Datenschutzregelungen gebunden. Dies gibt ihnen die Möglichkeiten, mit den Daten zu tun, was sie wollen, und durch unredlichen Umgang mit den Daten sich im Vergleich zu regulierten EU-Anbietern einen illegitimen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 10

15. Haben Sie Belege dafür, dass die oben aufgeführten Faktoren mit der Entwicklung von problematischem Spielverhalten oder der exzessiven Nutzung von Online-Gewinnspieldiensten in Verbindung gebracht werden können bzw. eine entscheidende Rolle hierfür spielen (falls möglich, bitte in eine Rangfolge bringen)?

Es gibt keine verlässlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse darüber, ob die erwähnten Faktoren Spielsucht im Zusammenhang mit Online-Angeboten begünstigen. Aktuelle Studien zu Online-Sportwetten haben bisher auch lediglich die Kontenschließung als brauchbaren Indikator für potentielle Spielsuchtrisiken identifiziert. Es gibt bisher keine gleichwertigen Studien zu anderen Online-Glücksspielangeboten wie Poker und Casinospiele. Die Gültigkeit der ersten fünf Faktoren (Ereignisfrequenz, Auszahlungsrhythmus, Zugänglichkeit und soziales Umfeld, Wettmachung von Verlusten und Gewinnnähe, Wahrgenommene Geschicklichkeit) wird durch die Wissenschaft zurzeit nicht belegt. Die Thematik des sechsten Faktors (Kommerzielle Kommunikation) wird in der Regel als ethische Fragestellung betrachtet, die durch Maßnahmen wie einen Verhaltenskodex geregelt werden sollte.

19. Sind bestimmte Arten von Online-Gewinnspielen in diesem Zusammenhang nachgewiesenermaßen problematischer als andere?

Bisher konnte kein ursächlicher Zusammenhang zwischen verschiedenen Arten von Glücksspiel und Spielsucht festgestellt werden, obwohl die häufige Verwendung von Spielautomaten (Slot-Maschinen) gerade spielsüchtigen Spielern zugesprochen wird.

In jüngster Zeit konnte die britische Gambling Prevalence Survey keine Zusammenhänge zwischen Arten von Glücksspielen und den Ursachen der Spielsucht feststellen. Die Ergebnisse dieser Umfrage sind im Einklang mit anderen Studien, die aufzeigten, dass die Intensität des Spielens und nicht die Art des Glücksspiels als Risikoindikator für Spielsucht betrachtet werden muss. Das typische demografische Profil der Spielsüchtigen zeigt, dass sie aus unteren sozio-ökonomischen Gruppen mit niedrigem Bildungsniveau kommen und in der Regel auch Probleme im Zusammenhang mit Drogenmissbrauch haben oder unter psychischen Problemen leiden.

Eine Reihe von Studien der Division on Addictions der Harvard Medical School, die mit großen Datensätzen des Online-Glücksspiels (n => 43.000) durchgeführt wurden, haben bestätigt, dass das Glücksspiel im Internet nur selten zu problematischem Spielverhalten führt. Diese Befunde stehen im Einklang mit internationalen Prävalenzstudien, die nach über 30 Jahren internationaler Bevölkerungsforschung Suchtverhalten bei rund 1% der Bevölkerung offenbart haben.

21. Gibt es auf nationaler Ebene Möglichkeiten zur Behandlung von Spielsucht? Falls ja, welchen Beitrag leisten Online-Anbieter zur Finanzierung von Vorbeugung und Behandlung?

Es gibt in der Tat Behandlungsmöglichkeiten für Spielsucht auf nationaler Ebene. Die meisten Mitgliedsstaaten unterhalten Angebote, die jedoch meist auf Prävention anstatt auf die eigentliche Behandlung abzielen. Unsere Mitglieder, die im Bereich des Online-Glücksspiels tätig sind, investieren stark in das Verständnis und die Prävention von Spielsucht durch Studien, Selbstregulierungsini-

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 11

tiativen und Mitarbeiterfortbildung. Darüber hinaus finanzieren sie Beratungsdienstleistungen, wo es ihnen erlaubt wird. In regulierten Märkten besteht die Möglichkeit für den Staat, Lizenzabgaben und Steuern in Behandlungszentren oder die Erforschung der Spielsucht zu investieren.

22. Welcher Grad an gebotener Sorgfalt wird in den einschlägigen nationalen Regulierungsvorschriften verlangt (z. B. Aufzeichnung des Spielverhaltens von Online-Spielern zur Bestimmung potenziell pathologischer Spieler)?

Der Grad an gebotener Sorgfalt sollte sich z.B. am *CEN Workshop Agreement on „Responsible Remote Gambling Measures“* orientieren.

23. Sind die Altersgrenzen für den Zugang zu Online-Gewinnspieldiensten in Ihrem oder in anderen Mitgliedstaaten Ihrer Ansicht nach angemessen, um das gesetzte Ziel zu erreichen?

Die Altersgrenze für Glücksspiel jeder Art sollte 18 Jahre betragen.

24. Werden Online-Alterskontrollen verlangt und wie sind diese im Vergleich zu Offline-Gesichtskontrollen zu bewerten?

- Im Rahmen europäischer Lizenzbedingungen, die vorschreiben, schwache Verbrauchergruppen zu schützen, prüfen unsere Mitglieder, dass alle ihre Kunden volljährig (d. h. mindestens 18 Jahre alt) sind.
- Wenn ein Kunde eine Zahlungsmethode gebraucht, die Minderjährigen zugänglich ist, wird das Nutzerkonto bis zum Abschluss der Altersüberprüfung automatisch gesperrt.

25. Wie ist die kommerzielle Kommunikation für Gewinnspieldienste auf nationaler oder EU-Ebene geregelt, um den Schutz von Minderjährigen zu gewährleisten (z. B. Beschränkung von als Online-Kasinospiele aufgemachten Gewinnspielen zur Verkaufsförderung, Sportsponsoring, Merchandising (z. B. Trikots, Computerspiele) und Nutzung von sozialen Online-Netzen oder dem Videosharing zu Marketingzwecken)?

In einem regulierten Glücksspielmarkt hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, strenge Strukturen aufzubauen, um die kommerzielle Kommunikation im Sektor zu regulieren, was unabdinglich ist, damit Glücksspiele sich nicht an Minderjährige richten. Dies kann auf dieselbe Art und Weise geschehen, wie es auch für andere Produkte, wie z.B. Alkohol, getan wird. Die Werbung für Glücksspiel muss kontrolliert werden, damit nur regulierte Anbieter verantwortungsbewusst auf dem Markt werben können und kein Risiko für Verbraucher entsteht.

27. Sind Ihnen Studien und/oder statistische Daten über Betrug im Zusammenhang mit Online-Gewinnspielen bekannt?

Aufgrund strenger Lizenzierungsverfahren und -auflagen unterliegen Online-Glücksspielanbieter oftmals strengeren Kontrollen als die meisten anderen E-Commerce-Betreiber.

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 12

- ‚Was kann das Internet‘ Klaus M. Rodewig, TÜV Rheinland Secure iT GmbH, Bericht Nr. 63002072-01-06
- ‚Can Internet Gambling Be Effectively Regulated? Managing the Risks‘ Malcolm K. Sparrow, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.³
- ‚Money Laundering Risks and E-Gaming: A European Overview and Assessment‘ Michael Levi, Ph.D, D.Sc. (Econ.) Professor of Criminology, Cardiff School of Social Sciences.⁴
- ‚The threat of money laundering and terrorist financing through the online gambling industry‘ MHA Consulting, June 2009.⁵

28. Gibt es in Ihrem Mitgliedstaat Vorschriften für die Kontrolle, Standardisierung und Zertifizierung von Spielgeräten, Zufallsgeneratoren oder anderer Software?

Ja, es gibt Regeln. Diese sind in der Regel Teil von Lizenzbedingungen in Europa und sind teilweise auch in CEN „Responsible Remote Gambling Measures“ (Grundsatz 9: *secure, safe and reliable operating environment*) enthalten. Die Mehrheit der B2C-Online-Anbieter kaufen Software von B2B-Software-Anbietern. Diese Software-Anbieter sind die Besitzer der Programme und haben sich bisher stets als geeignete und verlässliche Ansprechpartner erwiesen, so dass die Sicherheit und die Aktualität der Produkte gewährleistet werden konnten. Software, die in einem Mitgliedsstaat anerkannt und zertifiziert wurde, sollte im Prinzip keiner vollständigen Überprüfung in einem anderen Mitgliedstaat mehr unterliegen müssen.

29. Was sind Ihrer Ansicht nach die besten Praktiken zur Vermeidung der verschiedenen Arten von Betrug (Veranstalter gegen Spieler, Spieler gegen Veranstalter und Spieler gegen Spieler) und zur Unterstützung bei Beschwerdeverfahren?

Uns sind keine Fälle bekannt, in denen ein in der EU lizenzierter Anbieter an einem Betrug seiner Kunden beteiligt gewesen wäre. Strenge Lizenzbedingungen mit Folgen für Unternehmen und Einzelpersonen sowie stabile interne Sicherheits- und Überwachungsprozesse minimieren dieses Risiko effektiv.

Deshalb liegt das Hauptaugenmerk auf der Betrugsrealität, die tatsächlich stattfindet. Meistens sind es Kunden, die versuchen, Online-Glücksspiel-Anbieter zu betrügen, aber es gibt auch Fälle, in denen Spieler andere Spieler betrügen wollen.

 SparrowStudy.pdf
3

 Levi Published
4 Money_Laundering_R

 final_mha_report_j
5 une_2009.pdf

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 13

Die am weitesten verbreitete Form ist Rückzahlungsbetrug. Dieser geschieht, wenn eine Einzelperson behauptet, dass eine Transaktion nicht autorisiert ist, und der Kreditkartenanbieter den Betrag vom Händlerkonto einzieht. Diese Einrichtung soll eigentlich dazu dienen, den Verbraucher zu schützen, kann aber auch von Betrügern genutzt werden, um mögliche Spielverluste zurückzuerlangen. Während einige Forderungen berechtigt sind, sind die meisten es jedoch nicht.

Die vielleicht üblichste Form des Betrugs, an der nur Spieler beteiligt sind, findet im Bereich des Online-Poker statt, wo betrügerische Absprachen und sogenanntes Chip Dumping⁶ Möglichkeiten für Spielergruppen darstellen, zusammenzuarbeiten und somit einen unfairen Spielvorteil anderen Spielern gegenüber zu erlangen.

Es ist im Interesse der Anbieter, alle Formen des Betrugs zu bekämpfen, da dieser die Anbieter finanziell schädigen und die gesamte Branche in Verruf bringen kann.

31. Welche Themen sollten Ihrer Ansicht nach vorrangig angegangen werden?

In Bezug auf Ergebnismanipulation sollten Sportwettenanbieter und Sportverbände sich aktiv um Abkommen über Informationsaustausch bemühen (sogenannte Memoranda of Understanding – MOUs). Dies wird den Informationsaustausch zum Zwecke der Wahrung der Integrität des Sports und der Sportwetten erleichtern. Glücksspielanbieter sollten im Rahmen dieser MOUs den Sportverbänden außerdem aktiv verdächtige Wettvorgänge und Namen von verdächtigen Kunden mitteilen, so dass der Sport entsprechende Ermittlungen einleiten kann.

Glücksspielgesetzgebung, die den Wettbewerb zwischen den Anbietern begünstigt und den Verbrauchern eine größtmögliche Auswahl bietet, sollte außerdem gefördert werden. Dies wird die Verbraucher von unregulierten und illegalen Anbietern wegführen, die die Wettaktivitäten nicht überwachen und es dem Sport erschweren, Untersuchungen über die Integrität durchzuführen.

32. Wie groß ist die Gefahr, dass ein (Online-) Sportwettenanbieter, der einen Sponsoringvertrag mit einem Sportclub oder einem Verband geschlossen hat, versucht, Ergebnisse von Sportereignissen direkt oder indirekt zu beeinflussen, um daraus Gewinn zu schlagen?

Es gibt keine Hinweise darauf, dass ein Sponsor aus dem Sportwettenbereich jemals versucht hätte, ein Spielergebnis zu beeinflussen. Sportwettenanbieter investieren häufig große Beträge in Sponsoringverträge und die kommerzielle Zusammenarbeit mit Sportvereinen, -organisationen und -ligen. Deshalb ist es schwer vorstellbar, weshalb ein Sportwettenanbieter diese Übereinkünfte, seinen Ruf und das Vertrauen seiner Kunden gefährden wollte.

⁶ „Chip Dumping“ ist eine Betrugsform, die sich ergibt, wenn ein oder mehrere Spieler ihre Spieleinsätze absichtlich an einen bestimmten anderen Spieler verlieren, mit dem eine Absprache besteht. Diese Praxis kann zum Beispiel zur Geldwäsche oder zum Kreditkartenbetrug angewandt werden.

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 14

33. In welchen Fällen wurde nachgewiesen, dass Online-Gewinnspiele zu Zwecken der Geldwäsche genutzt wurden?

Es gibt nur sehr wenige Hinweise darauf, dass in der EU lizenzierte Glückspielangebote in Einzelfällen für die Geldwäsche genutzt werden. Aufgrund der strikten Gesetzgebung in diesem Bereich in Verbindung mit der Transparenz des Internets sind alle Transaktionen rückverfolgbar und können von der Eröffnung des Benutzerkontos bis hin zur Auszahlung an den Kunden lückenlos nachvollzogen werden. Dieser Umstand lässt regulierte Online-Angebote äußerst unattraktiv für Betrüger und Geldwäscher erscheinen.

34. Welche Mikrozahlungssysteme erfordern eine spezifische regulatorische Kontrolle der Nutzung für Online-Gewinnspieldienste?

Grundsätzlich ist jede Zahlungsmethode, die auf Bargeldzahlungen basiert, anfälliger für Geldwäsche als bargeldlose Transaktionen.

35. Verfügen Sie über Erfahrungen mit besten Praktiken für die Aufdeckung und Vermeidung von Geldwäsche und/oder haben sie Informationen über solche Praktiken?

EU-lizenzierte Anbieter führen ihre Geschäfte in einem regulierten Umfeld, was bedeutet, dass Online-Glücksspiel-Transaktionen vollständig nachvollziehbar sind. Dies bedeutet ferner, dass alle Ein- und Auszahlungen über beaufsichtigte Finanzinstitute abgewickelt werden, die ihrerseits Geldwäschemonitoring und sogenannte Know-Your-Customer-Prüfungen durchführen. Das Risiko der Platzierung illegaler Gelder in das System trifft, mit anderen Worten, streng genommen nicht auf das Online-Glücksspiel zu, da kein EU-lizenzierter Betreiber Angebote direkt mit dem Bargeld seiner Kunden umgeht.

Die dem Online-Bereich eigene Rückverfolgbarkeit stellt vielleicht die größte Abschreckung dar, da EU-lizenzierte Betreiber alle Transaktionen komplett überwachen können. Das Engagement der EU-lizenzierten Anbieter zeichnet sich außerdem durch den Einsatz moderner Systeme aus, sowie durch die Tatsache, dass alle Betreiber Mitarbeiter haben, die sich allein der Aufgabe widmen, verdächtige Vorgänge und Muster zu untersuchen.

Die fortschrittlichen Systeme der Betreiber bieten eine einzigartige Möglichkeit, jede verdächtige Aktivität zurückzuverfolgen und gegebenenfalls in Echtzeit Alarm zu schlagen. Ferner leiten im Falle von verdächtigen Aktivitäten EU-lizenzierte Anbieter solide Informationen nicht nur über die Identität des Kunden sondern auch über jede durchgeführte Transaktion auf diesem Konto an die zuständigen Behörden weiter.

36. Gibt es Belege dafür, dass die Gefahr der Geldwäsche durch Online-Gewinnspiele bei Operationen über soziale Netzwerke besonders groß ist?

Es gibt keine Hinweise, dass dies der Fall wäre. Der Registrierungsprozess und die darauffolgende Überwachung sind exakt dieselben, egal welches Portal der Kunde nutzt, um eine Geschäftsbeziehung aufzubauen und zu unterhalten. In dieser Hinsicht stellen Online-Glücksspielanbieter kein größeres Risiko dar, als jeder andere E-Commerce-Anbieter.

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 15

37. Gibt es nationale Anforderungen an die Transparenz von Online-Gewinnspielen? Gelten diese für das grenzüberschreitende Angebot von Online-Gewinnspieldiensten und werden die Anforderungen Ihrer Ansicht nach wirksam durchgesetzt?

Alle Lizenzregelungen beinhalten Vorgaben über die Transparenz der Betreiberregeln, Spielregeln, Nutzungsbedingungen und Werbe- und Marketingvorgaben. Diese finden ihre Anwendung, egal, ob die Dienstleistung nur in einem Land angeboten wird, oder über Staatsgrenzen hinweg. Dies sollte ein wichtiger Bestandteil des Verbraucherschutzes sein.

38. Gibt es auf nationaler oder EU-Ebene andere Systeme, um Gewinnspieleinnahmen Tätigkeiten des Allgemeininteresses zuzuführen?

Wie andere Großunternehmen in der Informations- und Telekommunikationswirtschaft auch, betreiben namhafte EU-Anbieter eine Corporate-Social-Responsibility-Politik, durch die das Allgemeinwohl in Europa gefördert wird.

39. Gibt es spezielle Mechanismen (z. B. Fonds) für die Umverteilung von Einnahmen öffentlicher und kommerzieller Online-Gewinnspieleanbieter zum Nutzen der Gesellschaft?

In regulierten Märkten sind alle Anbieter dazu verpflichtet, Steuern zu zahlen. Der Gesetzgeber kann dann entscheiden, wie das Staatseinkommen auf die Gesellschaft umverteilt wird. Einige Staaten wie Italien setzen die Steuereinnahmen aus dem Glücksspiel bereits zweckgebunden durch Verteilung über das Nationale Olympische Komitee für den Breitensport ein.

40. Werden Einnahmen auch für die Vermeidung und Behandlung von Spielsucht verwendet?

Diese Frage bezieht sich auf alle Formen des Glücksspiels und nicht nur auf Internetangebote. Unsere in dieser Branche tätigen Mitglieder erachten es für wichtig, mit einem Anteil ihres Gewinns freiwillig Forschungs-, Bildungs- und Behandlungsprogramme in allen Ländern, in denen sie lizenziert sind, zu fördern und somit einen Beitrag zur Spielsuchtprävention zu leisten.

41. Welcher Anteil der bei Online-Sportwetten erzielten Einnahmen fließt auf nationaler Ebene in den Sport zurück?

Die Zahlen über die Mittel, die vom Online-Glücksspiel an den Sport umgeleitet werden, sind aufgrund der aktuellen rechtlichen Situation und Einschränkungen in der EU unvollständig. Eine anbieterfreundliche Harmonisierung des Glücksspielrechts auf EU-Ebene würde EU-lizenzierten Anbietern den Zugang zu nationalen Märkten erleichtern und würde somit zugleich die Fördermöglichkeiten für den Sport optimieren. Aktuell haben EU-lizenzierte Anbieter aufgrund der Sponsoring- und Werbebeschränkungen in den meisten Mitgliedstaaten nur begrenzte Möglichkeiten, Einnahmen für den Sport zu generieren. Eine Liste der

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 16

entgangenen Sponsoring-Möglichkeiten finden Sie in Tabelle 5.11, Seite 60 der [RGA-Studie](#).

42. Haben alle Sportdisziplinen vergleichbare Nutzungsrechte für Online-Gewinnspiele wie bei Pferderennen und falls ja, werden diese Rechte genutzt?

Nein, aber auf verschiedene Art und Weise investiert die Glücksspiel-Industrie bereits 3,4 Milliarden Euro pro Jahr in den Sport in der EU. Allein 2,1 Mrd. € (62%) werden von privaten Unternehmen geleistet. Die meisten Beobachter würden dies für eine angemessene Rendite halten. Ob dieses Einkommen derzeit in einer fairen Art und Weise verteilt wird, ist eine Frage, die je nach Sportart zu beantworten ist.

43. Gibt es Nutzungsrechte für Online-Gewinnspiele, die ausschließlich der Gewährleistung von Integrität dienen?

Nein, solche Nutzungsrechte existieren nicht. Das französische Sportrecht ist das erste seiner Art in Europa, ohne Präzedenzrecht oder einem Äquivalent. Allerdings zielt es nicht ausschließlich auf die Integrität des Sports ab.

44. Gibt es Belege dafür, dass das oben beschriebene Risiko grenzüberschreitender „Freifahrten“ bei Online-Gewinnspielen zu einer Verringerung der Einnahmen führt, die davon abhängigen Tätigkeiten des Allgemeininteresses zugeführt werden können?

Die meisten Mitgliedsstaaten unterhalten staatliche Lotterien, die Tätigkeiten des Allgemeinwohls fördern und finanzieren.

Laut einer Studie von PriceWaterhouseCoopers⁷, würde jedoch zum Beispiel den deutschen Bundesländern bei einer Fortsetzung der staatlichen Monopolpolitik in den Jahren 2012 bis 2015 rund 7,7 Milliarden Euro an zusätzlichen Steuereinnahmen entgehen, die so auch nicht per Umverteilung zugunsten des Allgemeinwohls eingesetzt werden können.

45. Gibt es Transparenzanforderungen, die Spieler dafür sensibilisieren können, ob und in welchem Ausmaß Online-Anbieter Einnahmen in Tätigkeiten des Allgemeininteresses zurückfließen lassen?

Wir haben keine Kenntnis von solchen Anforderungen. Darüber hinaus scheint der EuGH mit seiner Entscheidung im Fall *Stoß* festzulegen, dass solche Praktiken für Monopole nicht akzeptabel wären (C-316/07, Randziffern 100-106).

46. Gibt es in Ihrem Mitgliedstaat eine Regulierungsstelle? Welchen Status, welche Befugnisse und welche Eingriffsmöglichkeiten hat diese im Hinblick auf die in diesem Grünbuch definierten Online-Gewinnspieldienste?



Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 17

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland obliegt den Ländern die Zuständigkeit für das Glücksspielwesen. Die Gemeinsame Geschäftsstelle des Fachbeirats Glücksspielsucht und der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder ist beim Hessischen Innenministerium untergebracht⁸

(http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=e107f2b19e3baacf99f91cb3483c64c4).

Aufgrund dieser Struktur existiert keine einheitliche Aufsichtspraxis in Deutschland. Dies führt insbesondere zu einem unklaren Zusammenspiel von Bezirksregierungen und Landesmedienanstalten sowie zu einer Flut von regulatorischen Rahmenbedingungen bei Online-Aktivitäten – direkt durch den Glücksspielstaatsvertrag, die Gewinnspielsatzung und den Rundfunkstaatsvertrag, indirekt durch das Telemediengesetz.

50. Werden die beschriebenen Methoden oder jegliche anderen technischen Werkzeuge auf nationaler Ebene genutzt, um den Zugang zu Online-Gewinnspieldiensten zu begrenzen oder Zahlungsdienste einzuschränken? Haben Sie Kenntnis von etwaigen grenzüberschreitenden Initiativen zur Durchsetzung solcher Methoden? Wie beurteilen Sie deren Wirksamkeit im Bereich der Online-Gewinnspiele?

Die drei weltweit häufigsten Methoden, die in Betracht gezogen werden, sind Werbeverbote, Finanztransaktionssperren, und IP-Sperren. Entweder wurden sie einzeln oder in Verbindung miteinander in Europa und darüber hinaus angewandt und sind stets in verschiedenem Ausmaß gescheitert.

Glücksspiel-Anbieter sind Teil eines stark wettbewerbsgeprägten Marktes. Die Erfahrung zeigt, dass Verbraucher sich schnell von einem Anbieter abwenden, sobald er die Anforderungen der Verbraucher, z.B. bezüglich Preis-/Leistungsverhältnis, Produktauswahl oder Qualität nicht erfüllt. Die Verbraucher werden sich dann andere Anbieter suchen, wobei es keine Rolle spielt, von wo aus diese Anbieter operieren oder wo sie lizenziert sind.

Finanztransaktions- und Netzsperrern können Hürden darstellen, die den Zugang zu alternativen Online-Anbietern erschweren. Je größer jedoch der Anreiz für Verbraucher und Anbieter ist, desto höher ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass beide nach Möglichkeiten suchen, die Sperren zu umgehen.

In der Realität sind solche Sperren nicht effektiv. Wenn sie es wären, wären Anbieter in bestimmten regulierten Gerichtsbarkeiten, wie z.B. Frankreich, nicht so über den Wettbewerb mit unregulierten Anbietern besorgt.

Zwei Beispiele sind die USA und Norwegen. Beide führten in ihrer Gesetzgebung Finanztransaktionssperren ein und versuchten, diese umzusetzen. Obwohl einige der am Markt beteiligten Unternehmen wechselten, scheint sich der Markt in seiner Größe und der im Umlauf befindlichen Geldmenge nicht geändert zu haben.

Die Position von Internet Providern und die der Finanzinstitute muss ebenfalls betrachtet werden. Diese Art von Maßnahmen stellen einen unverhältnismäßigen Eingriff in ihre Geschäftstätigkeiten dar und zwingen ihnen die Rolle eines Polizeiaufsehers auf, für die sie jedoch weder über die Infrastruktur noch die

⁸ http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=e107f2b19e3baacf99f91cb3483c64c4

Stellungnahme

Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt

Seite 18

notwendigen Ressourcen verfügen. Gleichzeitig besteht für sie allerdings auch das Risiko, sanktioniert zu werden, sollten sie ihren gesetzlich auferlegten Aufgaben nicht nachkommen können. Dies ist weder fair noch verhältnismäßig.

Im Übrigen setzt sich die im Bereich der Rechtssetzung derzeit noch bestehende mangelnde Rechtssicherheit auf der Ebene der Rechtsdurchsetzung bei Online-Glücksspielen nahtlos fort. Bei nationalen Verbotsregelungen, die mit den unionsrechtlichen Grundfreiheiten unvereinbar sind, steht der Anwendungsvorrang des Unionsrechts jeder straf- oder ordnungsrechtlichen Durchsetzungs- und Sanktionsmaßnahme zwingend entgegen. Dieser vom EuGH insbesondere auch in den Rechtssache *Markus Stoß* (vgl. dort die Randziffern 19f., 115) noch einmal betonte Grundsatz wurde in der Vergangenheit von den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten jedoch nicht immer beachtet.

Auch dann, wenn ein nationales Verbot mit Unionsrecht vereinbar ist, müssen die entsprechenden Behörden des Mitgliedsstaats dem grenzüberschreitenden Charakter des Online-Glücksspiels auf der Vollzugsebene hinreichend Rechnung tragen. Das bedeutet, dass zum Beispiel die etwaige Legalität des fraglichen Online-Angebots in anderen EU-Mitgliedstaaten bei der Wahl der Sanktion zu berücksichtigen ist. Im Übrigen sind auch die Grenzen der nationalen Jurisdiktion und die Souveränität anderer EU-Mitgliedstaaten zu achten. Vollstreckungsmaßnahmen der Behörden eines Mitgliedsstaats auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaats ohne dessen Zustimmung sind unzulässig und völkerrechtswidrig.

51. Wie beurteilen Sie die oben beschriebenen Methoden sowie andere technische Werkzeuge zur Begrenzung des Zugangs zu Online-Gewinnspieldiensten oder Zahlungsdiensten?

Die genannten Methoden können für manche Spieler teilweise erfolgreich sein, wenn sie nicht aktiv eine Umgehungsmöglichkeit suchen. Jedoch wollen die meisten Spieler nicht, dass ihre Spielmöglichkeiten vom Gesetzgeber künstlich eingegrenzt werden. Deshalb bietet die Grenzenlosigkeit des Internets immer die Möglichkeit, Sperren und Beschränkungen zu umgehen.

Außerdem ist die Zahlungsblockierung auf Grundlage des Merchant Category Code (MCC) für die genannten Zwecke wenig geeignet, da der MCC eine sehr weitgefaste Kategorisierung ist, die eine Transaktion nicht eindeutig als illegal einstufen lässt. Dies ist genau die Problematik, die im Grünbuch bereits geschildert wird.

Zudem stellen Zahlungsblockierungen eine Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit auf dem europäischen Binnenmarkt dar, deren Verhältnismäßigkeit in Bezug auf Europarecht zunächst von den Gesetzgebern zunächst begründet werden müssten.