



KUENTZLE RECHTSANWÄLTE · Postfach 410540 · 76227 Karlsruhe

Europäische Kommission
GD Binnenmarkt und Dienstleistungen
[J-59 08/061]
Rue de la Loi 200

B-1049 Brüssel

Unser Zeichen
5275/11

Datum
26.07.2011 pd

Sekretariat
Fr. Drose Tel. 0721 / 464716-12
drose@kuentzle-rechtsanwaelte.de

GRÜNBUCH Online-Glücksspiele im Binnenmarkt

Stellungnahme der Tipico Co. Ltd., Malta

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich erlaube mir anzuzeigen, dass ich die Firma Tipico Co. Ltd. in Malta ver-
trete. Meine Mandantin verfügt über eine Lizenz, die von den für sie auf-
grund ihrer Niederlassung zuständigen Behörden ausgestellt wurde und ihr
die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten sowie von Online-
Glücksspielen erlaubt. Im Rahmen dieser Tätigkeit hat sie rund 1.000 Ver-
tragspartner in der Bundesrepublik Deutschland, die Wettbüros betreiben
und Sportwetten zur Tipico Co. Ltd. nach Malta vermitteln. Die Tätigkeit der
Tipico Co. Ltd. war Gegenstand der Verfahren vor dem EuGH in der Sache
"Winner Wetten" (Urteil vom 8.9.2010 - Rs. C-409/06) sowie in der Sache
"Markus Stoß" (Urteil vom 8.9.2010 – Rs. C-316/07). In den Urteilen hat der
EuGH bestätigt, dass die geschäftlichen Verbindungen zwischen der Tipico
Co. Ltd. und den Vertragspartnern in Deutschland von der unionsrechtlichen
Dienstleistungsfreiheit gedeckt sind und der in der Bundesrepublik Deutsch-
land Geltung beanspruchende Glücksspielstaatsvertrag ihrer Tätigkeit auf-
grund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht entgegengehalten

Dr. Wolfgang Kuentzle

Wolf-Ingo Greve
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Bernhard Fritz
Fachanwalt für Bank- u. Kapitalmarktrecht
Fachanwalt für Handels- u. Gesellschaftsrecht

Dr. Bernhard Beinert
Fachanwalt für Bau- u. Architektenrecht
Lehrbeauftragter für öffentliches Baurecht
an der Hochschule Karlsruhe

Martin Möhrle
Fachanwalt für Familienrecht

Susanne Groh
Fachanwältin für Familienrecht

Dr. Oliver Bludovsky
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Stefan Kühn
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Fachanwalt für Medizinrecht

Dr. Eckhard Bogs

Thomas Flum
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Lehrbeauftragter für Int. Beschaffungsrecht
an der Hochschule Karlsruhe

Michael Menk
Lehrbeauftragter für IT-Recht
an der Dualen Hochschule Karlsruhe

Dr. Christine Mellein

Dieter Pawlik

Dr. Thomas Bartholmes

Bianca K. Kohl

Wolfgang Wiefelspütz

Patricia Hiller

Karin Langner

Thomas Strack

An der Raumfabrik 29
76227 Karlsruhe
Tel.: 07 21 / 46 47 16 00
Fax: 07 21 / 46 47 16 20
www.kuentzle-rechtsanwaelte.de

Kuentzle Rechtsanwälte
Partnerschaft, Sitz Karlsruhe
AG Mannheim PR 700115

Volksbank Karlsruhe eG
BLZ 661 900 00
Konto 50 707 008

werden kann.

Die Tipico Co. Ltd. begrüßt es, dass in der EU Überlegungen zur Schaffung von Rechtssicherheit im Glücksspielmarkt angestellt werden.

Zu den einzelnen Fragen des „GRÜNBUCH Online-Glücksspiele im Binnenmarkt“ nehmen wir namens und im Auftrag der Tipico Co. Ltd. wie folgt Stellung:

(1) *Haben Sie Kenntnis von verfügbaren Daten oder Studien über den Online-Glücksspielmarkt 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?*

a) Allgemeine Studien

Das Beratungsunternehmen Goldmedia hat im April 2010 eine Studie erstellt, die sich mit den Auswirkungen des deutschen Glücksspielstaatsvertrages von 2008 befasst, in dem ein staatliches Monopol festgeschrieben wurde. Die Studie (**Anlage**) kommt zu folgenden Ergebnissen:

Je nach Glücksspielbereich, ob Lotto, Wetten, Casino oder Poker, werden inzwischen erhebliche Teile des Marktes (drei bis mehr als 90 Prozent) ohne staatlichen Einfluss von ausländischen Anbietern beherrscht. Es sind teils massive Umsatzeinbrüche der staatlichen Glücksspielanbieter zu beobachten. Glücksspiele im Internet, der sog. Online-Sektor, operiert inzwischen vollständig im rechtsgrauen Raum und ist weiter auf Wachstumskurs. Diese Studie bestätigt, dass die Mehrheit der Umsätze von privaten Anbietern erzielt werden. Der Anteil des staatlichen Anbieters Oddset liegt mit nur 185 Mio. Euro Umsatz in 2009 bei unter 2,5 %. Der private Markt wuchs dagegen kontinuierlich. Dies zeigt, dass ein Monopol völlig **ungeeignet** ist, die Spielleidenschaft zu begrenzen.

Nach Angaben von Spiegel-Online

<http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,756218,00.html>

werden in Deutschland jährlich mehr als eine Milliarde Euro bei Sportwetten umgesetzt. Zudem

stehen in Gaststätten 70.000 Automaten, in Spielhallen 165.000. Diese sind jedoch vom staatlichen Glücksspielmonopol bzw. vom Glücksspielstaatsvertrag insgesamt nicht betroffen, da sie darin nicht geregelt sind. Hierfür ist der Bundesgesetzgeber zuständig.

Weiterhin existiert die sogenannte „Lotto-Studie“ der MKW Wirtschaftsforschung GmbH, München, von 2008:

<http://www.vewu.com/studienumfragen.php>

Sie weist nach, dass im Falle eines Modells, bei dem private und staatliche Anbieter und Vertriebsfirmen unter Aufsicht einer Regulierungsstelle am Markt tätig sind, die gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungseffekte wie auch der Beitrag zu den Staatseinnahmen deutlich höher wären als im Monopolfall, d.h. beim Verbot privater Anbieter.

Weitere, teilweise ältere Studien sind unter

<http://www.vewu.com/studienumfragen.php>

abrufbar:

TNS emnid (2008), Glücksspielstaatsvertrag: Eine Befragung von Bevölkerung, Eltern und Vorsitzenden von Sportvereinen in Deutschland - Juli 2008

TNS emnid (2007), Einstellung der Bevölkerung zu privaten und staatlichen Sportwetten.

IFO (2006), Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Sportwettenmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft

Deloitte (2006) Vorschläge für ein Duales Wettsystem

In keiner der Studien wird ein staatliches Monopol für sinnvoll erachtet.

Alle genannten Gutachten befassen sich mit dem Markt in Deutschland, nicht mit dem Markt in der EU insgesamt.

b) Der beispiellose Skandal um die Studie "International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens"

In seiner Stellungnahme zum vorliegenden Grünbuch „hebt“ der Bundesrat (Bundesrats-

Drucksache 176/11 (B) S. 3

http://www.bundesrat.de/clin_161/nn_6898/SiteGlobals/Forms/Suche/serviceSucheForm-2010,templateId=processForm.html

die „am 31. Juli 2009“ vorgelegte, von den Ländern in Auftrag gegebene Studie „International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens“ ausdrücklich „hervor“. **Der Bundesrat verschweigt, dass die Gutachtenfassung vom 31. Juli 2009 durch die Länder nachgewiesenermaßen gefälscht wurde** (dazu sogleich unten). Es stellt einen weiteren beispiellosen politischen **Skandal** dar, **wenn der Bundesrat sich nun, im positiven Wissen um die Fälschung der Gutachtenergebnisse, erneut gegenüber der EU-Kommission auf dieses gefälschte Gutachten beruft.**

Die ursprüngliche, vom Schweizer Institut für Rechtsvergleichung am 15. April 2009 den Ländern vorgelegte Studie erschien den Ländern vom Ergebnis her offensichtlich als ungeeignet, um ihre Monopolinteressen rechtfertigen zu können – folglich schrieben sie es inhaltlich um. Dazu schreibt die „Welt“:

<http://www.welt.de/die-welt/wirtschaft/article7964234/Zweifelhaftes-Zocker-Gutachten.html>

„Denn in der Folge wurden mehrere Passagen in der 89-seitigen Zusammenfassung des insgesamt 960 Seiten starken Reports verändert oder teilweise sogar ins Gegenteil verkehrt, um im Ergebnis die Politik der Bundesländer und damit das deutsche Glücksspielmonopol im Gegensatz zu einem liberalisierten Markt als bessere Lösung darzustellen.“

Der Verband Europäischer Wettunternehmer (VEWU)

<http://www.vewu.com/rechtsgutachten.php>

hat die ursprüngliche Fassung des Gutachtens vom 15. April 2009 erhalten, sie ins Internet gestellt und sie mit der am 31. Juli 2009 veröffentlichten Fassung verglichen. Eine Gesamtsynopse ist ebenfalls auf

<http://www.vewu.com/rechtsgutachten.php>

einsehbar. Die Unterschiede sind frappierend. So heißt es beispielsweise in der Originalfassung vom 15. April 2009:

„Das Wettwesen scheint auch weniger dem Problemspiel ausgesetzt zu sein...“

In der von den Ländern manipulierten Endfassung vom 31. Juli 2009 heißt es dann plötzlich:

„Das Wettwesen wird als Spiel mit hohem Gefährdungspotential betrachtet, da Sportwetten deutlich höhere Prävalenzraten aufweisen als z.B. das Lottospiel.“

Oder: In der Originalfassung (15. April 2009) heißt es:

Nach gesundheitswissenschaftlichen Erkenntnissen ist ein kleiner, konsequent regulierter Glücksspielmarkt anzustreben...“

Am 31. Juli wird daraus:

„Nach gesundheitswissenschaftlichen Erkenntnissen ist ein kleiner, konsequent regulierter Glücksspielmarkt **im Rahmen eines staatlichen Monopols** anzustreben...“

Wir sind entsetzt, dass Bundesländer, die der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verpflichtet sind und den Respekt der Bürger genießen sollten, eine derartige kriminelle Energie aufzuweisen scheinen, dass sie nicht einmal vor der Fälschung von objektiven Fakten zurückschrecken.

Wir hätten es deshalb nicht erwartet, dass der Bundesrat, als verfassungsmäßiges Organ der Länder, **sich erneut auf dieses Skandal-Gutachten beruft, und damit der EU-Kommission nachgewiesenermaßen gefälschte Erkenntnisse als Entscheidungsgrundlage für ihre Tätigkeit unterzuschieben versucht. Hierin liegt ein vorsätzliches, möglicherweise strafbares, jedenfalls in keiner Weise hinzunehmendes Handeln, um sich einen Marktvorteil gegenüber redlichen, in der EU lizenzierten Unternehmen zu verschaffen.**

Der Bundesrat lässt nicht nur den notwendigen Respekt vor der Kommission vermissen, sondern er täuscht sie auch vorsätzlich und **stellt sich damit außerhalb der Rechtsordnung der Europäischen Union.**

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

Es existiert eine Studie unter dem Titel „An economic analysis of the legal/illegal gaming market in Germany“ der Autoren Friedrich Schneider und Martin Maurhart von der Johannes-Kepler-Universität Linz, (www.jku.at), Österreich, aus dem Jahr 2007 (**Anlage**).

Weitere Informationen haben wir nicht. Da die Behörden in Deutschland weiterhin das Monopol verfolgen, differenzieren sie nicht zwischen den in einem EU-Staat zugelassenen Anbietern und einem Anbieter, der aus einem Drittland kommt und möglicherweise in gar keinem Staat kontrolliert wird. Für die deutschen Behörden sind alle Anbieter außer den staatlichen Monopolisten „Schwarzmarkt“. Nach einer Stellungnahme der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt

www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,756218,00.html

will man mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag ab 2012 90 Prozent des so bezeichneten „Schwarzmarktes“ „austrocknen“, damit ist auch unser Unternehmen gemeint.

(3) Welche etwaigen Erfahrungen haben Sie mit in der EU niedergelassenen Anbietern von Online-Glücksspielen 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?

Wir sind selbst ein solches Unternehmen. Es ist nicht bekannt, dass es bezüglich der in einem Mitgliedstaat zugelassenen Unternehmen Schwierigkeiten hinsichtlich der Zuverlässigkeit gibt. Es ist offensichtlich, dass die in einem Mitgliedstaat, der eine Zulassung erteilt, die für diese Zulassung erforderlichen Nachweise der Zuverlässigkeit, Liquidität sowie der Kriminalitäts- und

Suchtprävention ausreichen, um die Kunden auch in allen Mitgliedstaaten zufriedenzustellen und insbesondere die Auszahlung der Gewinne zu garantieren. In EU-Mitgliedstaaten zugelassene Unternehmen erfreuen sich einer großen Beliebtheit.

Auch wenn man in einem Mitgliedstaat zugelassen ist (wie z.B. in Malta), ist trotz der im AEUV garantierten Dienstleistungsfreiheit jedoch allein dadurch der Zugang zu den Märkten in den anderen EU-Staaten nicht eröffnet. In Deutschland gibt es ein gesetzliches Monopol des Staates auf Lotto und Sportwetten, das bis hin zu massiven strafrechtlichen Verurteilungen weiterhin angewandt wird, obwohl der EuGH es für unionsrechtswidrig erklärt hat (dazu noch unten). In Frankreich beispielsweise existieren Netzsperrern, und wer keine Lizenz besitzt, macht sich ebenfalls strafbar. Die Erteilung einer Lizenz setzt aber ein extrem bürokratisches Verfahren voraus und verursacht schon im Vorfeld erhebliche Kosten. Die staatlichen Abgaben sind so hoch, dass sich ein attraktives Wettangebot kaum ermöglichen lässt.

Es gibt somit im Online-Bereich keinen funktionierenden Binnenmarkt, obwohl die Anforderungen, die an die maltesische oder die österreichische, wohl auch die britische Genehmigung gestellt werden, hierfür genügen können. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Anforderungen, die die maltesische Genehmigungsbehörde **stellt, deutlich höher sind als diejenigen, die in Deutschland gegenwärtigen für staatliche Anbieter gestellt werden**. Der Glücksspiel-Binnenmarkt bedarf damit einer Öffnung und einer Harmonisierung.

Die EU hat sich im EUV, im AEUV, durch die Anerkennung der EMRK und in zahlreichen Rechtsetzungsakten des Sekundärrechts zur Erhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien und zur Wahrung der Grundrechte verpflichtet. Wer in einem EU-Staat als Glücksspielanbieter zugelassen ist, hat eine Erlaubnis erhalten, die den rechtsstaatlichen Kriterien entspricht, an die sich unionsrechtlich ein Mitgliedstaat der EU zu halten hat. Das Glücksspielangebot richtet sich – mit gleichem Inhalt für alle – an alle Einwohner aller Mitgliedstaaten gleichermaßen.

Gerade **im Online-Bereich gibt es keinen typischen Inlands-Glücksspielmarkt eines Mitgliedstaates**, weil die Internetseiten von allen Mitgliedstaaten aus in gleicher Weise zu einem identischen Angebot geöffnet sind (sofern sie nicht zensiert und gesperrt werden), sondern nur ein weltweit gleiches Angebot. Dann ist es aber weder verständlich noch sinnvoll, dass sich ein bereits in einem Mitgliedstaat mit einer Erlaubnis ausgestatteter Anbieter auch noch in einem anderen Mitgliedstaat einem Zulassungsverfahren unterziehen soll. Seine Zuverlässigkeit, Li-

quidität und seine Bemühungen zur Sucht- und Kriminalitätsbekämpfung sind in seinem Niederlassungsstaat bereits nach denselben rechtsstaatlichen Kriterien geprüft, denen sich alle Mitgliedstaaten unterworfen haben.

Eine einheitliche Behandlung der Anbieter in der gesamten EU kann nur erreicht werden, wenn der Glücksspielmarkt in der EU als Gesamtmarkt und nicht als Teilmärkte der Mitgliedstaaten verstanden wird. Dazu ist es unabdingbar, dass für die Unternehmen in allen Mitgliedstaaten dieselben Bedingungen herrschen. **Es gibt auch keine kulturellen Rechtfertigungen, Online-Glücksspiele oder Glücksspiele im einen Mitgliedstaat anders zu behandeln als im anderen.** Vor Erfindung des Internets gab es diese Glücksspiele überhaupt nicht. Deshalb kann sich ein Mitgliedstaat auch nicht auf seine Traditionen berufen, wonach speziell im einen Mitgliedstaat (z.B. Deutschland) solche Glücksspiele sozial nicht anerkannt seien, während sie im anderen (z.B. Großbritannien) eine schöne, historisch gewachsene Tradition seien. Das Unionsrecht geht von einem einheitlichen Binnenmarkt aus und hat sich ein einheitliches Rechtssystem geschaffen.

Kommission, EuGH und ggf. die Rechtsetzungsorgane der EU müssen deshalb **darauf hinwirken, dass Zulassungen von Glücksspielanbietern, die in einem EU-Staat zugelassen sind, automatisch wechselseitig anerkannt sind.**

Dies gilt auch, soweit, z.B. in stationären Wettbüros, neben der Dienstleistungsfreiheit auch die Niederlassungsfreiheit betroffen ist. Die Gefahren, die von der Teilnahme an Glücksspielen ausgehen können (Sucht, Kriminalität, Minderjährigenschutz usw.) sind in der gesamten EU dieselben und nicht von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Ein stationäres Wettbüro und seine Kunden müssen in Deutschland, Österreich, Malta oder Großbritannien vor diesen Gefahren in gleichem Maße geschützt werden, denn allenfalls die Traditionen und das Interesse an den Spielen sind unterschiedlich, nicht jedoch die Gefahren. Diese **in allen Mitgliedstaaten identische Ausgangssituation** kann es nicht rechtfertigen, einem Anbieter, der sich in einem Mitgliedstaat einem seriösen, rechtsstaatlichen Verfahren unterworfen hat und seine Zulassung bekommen hat, in einem anderen Mitgliedstaat die Zulassung nur deswegen zu verweigern, weil er eine solche nicht beantragt hat.

Glücksspiele im Internet sind denknotwendigerweise, Glücksspiele im Wettbüro, die ebenfalls ans Internet bzw. an eine Computerverbindung zum Standort eines zugelassenen ausländi-

schen Anbieters angeschlossen sind, **zwangsweise grenzüberschreitend. Will man diese Materien regeln, ist unionsrechtlich eine Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip faktisch nicht möglich.** Die Mitgliedstaaten können (und wollen) eine Harmonisierung des Binnenmarktes im Online-Glücksspielbereich ebenso wenig erreichen wie im stationären Bereich, weil sie gänzlich entgegenstehende Interessen verfolgen. Dies zeigt sich gerade am deutschen Beispiel, wo man mit allen nur zur Verfügung stehenden Mitteln ein Teilmonopol errichten will, während andere Mitgliedstaaten mit der Freigabe der Glücksspiele kein Problem haben. Daraus folgt, solange keine wechselseitige Anerkennung (s.o.) existiert, grundsätzlich, dass im einen Mitgliedstaat dieselbe Handlung erlaubt ist, die im anderen verboten ist, nämlich das Angebot bestimmter Glücksspiele. Das im einen Mitgliedstaat erlaubte Glücksspielangebot dringt aber aufgrund der elektronischen Verbindung zwangsweise in die „verbotene Zone“ des anderen Mitgliedstaates ein und löst damit Konflikte aus, wie wir sie aus Deutschland mit tausenden von Rechtsstreitigkeiten kennen.

Wird die Regelung des Glücksspielmarktes i.S.v. Art. 5 Abs. 3 EUV weiterhin der Ebene der Mitgliedstaaten überlassen, dann werden diese Konflikte zum Dauerzustand und ein echter Binnenmarkt in der EU im Glücksspielbereich nicht entstehen können, weil sich einzelne Mitgliedstaaten, die als Staat Glücksspiele anbieten, weiterhin abschotten wollen (wie es gegenwärtig Deutschland zum wiederholten Mal versucht). Dies ist weder politisch sinnvoll, sondern v.a. einem kontinuierlichen Wirtschaftswachstum und einen einheitlichen Verbraucherschutz in hohem Maße abträglich.

(4) Welche etwaigen Erfahrungen haben Sie mit zugelassenen Anbietern von Online-Glücksspielen 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?

Dies ist schwer zu beurteilen. Hinsichtlich der Transparenz dem Kunden gegenüber ist es ein Vorteil, wenn ein Anbieter seinen „Hauptsitz“ in der EU hat, da der Kunde sich auf ein sicheres Maß an Verbraucherschutz verlassen kann. Bei Online-Anbietern aus Drittstaaten muss man sich auf die Angaben des Anbieters verlassen und kann sie nicht auf ihre Richtigkeit überprüfen.

Hinzu kommt, dass die Anforderungen, die in bestimmten Drittstaaten (etwa in der Karibik) an Genehmigungen gestellt werden, sehr gering sind. Auch die Steuersätze sind sehr niedrig. Derartige Anbieter können daher sehr leicht auf den Markt gelangen.

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

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung zum Glücksspielrecht die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit gestärkt. Es ist jedoch massiv zu beobachten, **dass die deutschen Gerichte diese Rechtsprechung ignorieren, obwohl sie unionsrechtlich daran gebunden sind.** Wegen dieses Umstandes hat Herr Rechtsanwalt Karpenstein am 19.4.2011 bereits eine umfassende Beschwerde an die Kommission gerichtet, die unter dem

Aktenzeichen CHAP(2011)01359

registriert wurde. Ebenso hat sich die Tipico Co. Ltd. darüber beschwert, dass trotz der Urteile des EuGH die Gerichtsbarkeit des Landes Berlin die Geschäftsbeziehungen zwischen der Tipico Co. Ltd. und ihren deutschen Vertragspartnern für eine strafbare Handlung hält und Wettbürobetreiber aufgrund von § 284 StGB wegen der Veranstaltung bzw. Vermittlung unerlaubten Glücksspiels verurteilt. Die Tipico Co. Ltd. hat die Europäische Kommission aufgefordert, mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln gegen die unzulässige und rechtsstaatlich unhaltbare Kriminalisierung einer in der EU legalen wirtschaftlichen Tätigkeit einzuschreiten. Die Beschwerde wird hierzu als

„**Anlage** Beschwerde“

samt Anlagen dieser Stellungnahme beigefügt.

Im deutschen (Teil-)Markt gibt es gegenwärtig keine Rechtssicherheit.

In Deutschland kann nahezu kein Wettbüro betrieben werden, ohne dass der Betrieb gerichtlich

durchgesetzt werden muss. In sehr vielen Fällen scheitert diese Durchsetzung, weil Behörden und Gerichte klare Anweisungen haben, private Glücksspielangebote generell als illegal bzw. strafbar einzuordnen. Dadurch wird das staatliche Monopol unter Verstoß gegen Unionsrecht aufrechterhalten. Dass überhaupt ein Glücksspielangebot von privaten Anbietern durchgeführt werden kann, ist den Entscheidungen unterer Verwaltungsgerichte in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zu verdanken. Aber gerade diese Entscheidungen gestatten lediglich, das Angebot bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache aufrechtzuerhalten, geben jedoch keinerlei Genehmigungsfiktion. Dies bedeutet, dass niemand eine endgültige Rechtssicherheit hat. Hauptsacheentscheidungen zugunsten von privaten Anbietern, die rechtskräftig werden, sind sehr selten.

(6) Gewährleisten die für Online-Glücksspiele 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-Glücksspieldiensten, Ihrer Ansicht nach kohärent und konsequent verfolgt?

a) Nationale Rechtsvorschriften

aa) Der Entwurf des GStV ab 1.1.2012

Die Länder haben den Entwurf des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (in der Fassung vom 14. April 2011, GStV-E) vorgelegt. Das Inkrafttreten ist für den 1.1.2012 geplant, Art. 2 GStV-E. Der GStV-E enthält Regelungen über Lotterien, Sportwetten, Spielhallen, Spielbanken und Pferdewetten mit unterschiedlicher Regelungsdichte und –intensität.

Die Europäische Kommission hat der Bundesrepublik Deutschland am 18.7.2011 im Rahmen des Notifizierungsverfahrens

2011/188/D

hinsichtlich dieses Entwurfes eine „Ausführliche Stellungnahme“ unter dem Aktenzeichen

C (2011) 5319

übermittelt. Wir befürchten, dass die Bundesländer trotz der in der Ausführlichen Stellungnahme übermittelten unionsrechtlichen Bedenken einen zum 1.1.2011 einen Glücksspielstaatsvertrag in Kraft setzt, **der trotz der Hinweise der Kommission weiterhin gegen Unionsrecht verstoßen wird**, auch wenn er in einigen Passagen verändert wird.

Wir haben uns daher im Folgenden – teilweise über die Bedenken der Kommission hinaus – mit den Vorschriften des Vertragsentwurfs auseinandergesetzt und stellen **umfassende Verstöße gegen Unionsrecht** fest. Im Einzelnen:

Nach § 3 Abs. 1 GlStV-E 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.“ Wetten einschließlich Pferdewetten werden der Glücksspieldefinition ausdrücklich unterworfen, § 3 Abs. 1 S. 3 GlStV-E. Nach § 10 Abs. 2 i.V.m. 1 GlStV-E haben die Länder die Aufgabe, ein „ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen“. Nach § 10 Abs. 2 GlStV-E ist die Wahrnehmung dieser Aufgabe also eine staatliche Aufgabe, die nur – wie in der bisherigen Regelung des alten GlStV – für Lotterien mit geringem Gefährdungspotential durchbrochen wird. Der GlStV-E **hält damit das staatliche Monopol für Glücksspiele aufrecht, wie es im alten GlStV formuliert war.**

Etwas anderes ergibt sich insbesondere nicht aus der „Experimentierklausel für Sportwetten“, § 10 a GlStV-E. Diese Klausel gilt nach § 10 a Abs. 1 GlStV-E nur für einen Zeitraum von sieben Jahren, also bis zum 31.12.2018. Da der GlStV-E aber auf den Zeitraum bis Ende 2020 angelegt ist (§ 34 Abs. 2 GlStV-E), tritt **auch bei Sportwetten für die letzten zwei Jahre nach Auslaufen der Öffnungsklausel wieder das staatliche Monopol in Kraft**, unabhängig davon, dass es nach der geplanten Regelung vorstellbar ist, dass auch während der Öffnungsphase kein einziger privater Sportwettenanbieter, der sich bewirbt, eine Konzession erhält (§ 4 a Abs. 2 S. 2; 4 b Abs. 5 GlStV-E und weitere Regelungen, dazu noch unten). Nach dem GlStV-E, der sich nur derjenigen Regelungen annimmt, zu denen er von Verfassungs wegen die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer in Anspruch nehmen zu können glaubt (dazu noch unten),

ergibt sich, bezogen auf die gängigen Glücksspielarten, hinsichtlich ihrer Monopolisierung und ihres Erlaubtsein folgendes Bild:

Glücksspiele im Internet und SMS	Komplettverbot, außer Lotterien und Wetten, § 4 Abs. 4 GlStV-E
Lotto, Keno, Glücksspirale (Lotterien)	staatliches Monopol, § 10 Abs. 2 GlStV-E
Jackpots	sind bei (staatlichen) Lotterien zweimal wöchentlich zulässig, § 22 Abs. 1 GlStV-E
Sportwetten	staatliches Monopol mit sehr restriktiver und zeitlich befristeter Öffnungsklausel für bundesweit bis zu sieben Anbieter, § 10 a Abs. 3 GlStV-E
Spielbanken stationär	Internetcasinospiele und –poker dürfen in je einer Spielbank pro Bundesland erlaubt werden, § 20 Abs. 3 GlStV-E, keine weiteren Restriktionen
Pferdewetten	werden massiv reglementiert: nach § 29 Abs. 5 GlStV-E erlöschen alle bestehenden Erlaubnisse nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz (RWLG) zum 31.12.2012; zudem dürfen nur noch Wetten auf Veranstaltungen angenommen werden, wenn deutsche Behörden die Veranstaltung genehmigt haben, § 27 Abs. 1 S. 2 GlStV-E. Dies schließt die zur Zeit sehr gängige Vermittlung von Pferdewetten ins (EU-)Ausland zukünftig aus
Spielhallen	bedürfen zusätzlich zur gewerberechtlichen einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis, § 24 GlStV-E. Es wird ein Mindestabstand vorgeschrieben, der per Verwaltungsvorschrift bestimmt werden kann, § 25 Abs. 1 GlStV-E. Bestimmte Erlaubnisse nach § 33i

GewO, die nach dem 6.4.2011 erteilt wurden, erlöschen nach § 29 Abs. 4 S. 2 GlStV-E zum 31.12.2012.

Automatenspiele

keine Regelung, auch nicht, soweit sie sich in Spielhallen befinden

Ein zusammenfassender Blick auf die Regelungen zeigt, dass hinsichtlich der staatlichen Angebote, die traditionell auf dem deutschen Markt existieren (Lotterien und die staatliche Sportwette), nahezu keinerlei Reglementierungen vorgesehen sind.

So müssen sich beispielsweise bei Sportwetten die staatlichen Anbieter lediglich einer Erlaubnis unterwerfen, § 4 Abs. 1 GlStV-E, nicht aber dem restriktiven Konzessionsverfahren. Zudem errichten sich die staatlichen Anbieter **ein (neues) Monopol bei Lotterien im Internet**, § 4 Abs. 4 i.V.m. 10 Abs. 2 GlStV-E. Auch die häufig staatlich betriebenen Spielbanken profitieren, da sie Internetspiele anbieten dürfen. Umgekehrt werden private Anbieter von Glücksspielen, die keine Sportwetten sind, im Internet vom Markt gänzlich ausgeschlossen, wird privaten Anbietern von Sportwetten der Marktzugang nahezu unmöglich gemacht (dazu noch unten), wird Buchmachern die Erlaubnis nach Rennwett- und Lotteriesgesetz (RWLG) von Gesetzes wegen entzogen, und Spielhallen benötigen eine zusätzliche Erlaubnis. Auch die Restriktionsintensität weist große Unterschiede auf: Internetspiele sind generell verboten (außer bei staatlichen Lotterien und Wetten). Staatliche Lotterien und Sportwetten sind in kaum nennenswerter Weise reglementiert, private dagegen äußerst streng, ebenso privat angebotene Pferdewetten. Automatenspiele bleiben ungeregelt.

bb) Überprüfung des GlStV-E am Kohärenzmaßstab des EuGH

Soweit die im GlStV-E geregelten Glücksspiele von privaten Rechtsträgern betrieben werden, die ihren Sitz im EU-Ausland haben bzw. an einen Vertragspartner im EU-Ausland vermitteln, kommt ihnen, wie ausgeführt, die Dienstleistungsfreiheit zu, Art. 49, 56 AEUV. Dies sind vorliegend insbesondere Sportwettanbieter, Anbieter von Internet-Glücksspielen und Buchmacher für Pferdewetten. Eine Einschränkung von deren Dienstleistungsfreiheit ist nur gerechtfertigt, wenn nach der dargestellten Rechtsprechung des EuGH die Spieltätigkeiten „in kohärenter und sys-

tematischer Weise“ begrenzt werden.¹ Eine Regelung ist, wie ausgeführt, inkohärent, wenn vergleichbare Kategorien ungleich behandelt werden, sofern diese Ungleichbehandlung die Erreichung des Ziels beeinträchtigt oder vereitelt.²

(1) „Begrenzung“ der Spieltätigkeiten

Danach ist zu fragen, ob nach dem GlStV-E überhaupt eine „Begrenzung“ der Glücksspieltätigkeit vorliegt. Dies ist **zu verneinen**:

Die rigideste Regelung, nämlich das Kompletต์verbot für Glücksspiele im Internet, § 4 Abs. 4 GlStV-E, wird dadurch gelockert, dass die staatlichen Lotterien und Wetten im Internet erlaubt sind.

Im Bereich Lotterien und Sportwetten wird die **Glücksspielaktivität lediglich von privaten Anbietern auf staatliche umgelenkt**. Dies ist bei den Internet-Glücksspielen (Lotterien) am deutlichsten, da diese nur staatlich betrieben werden können. Wer von zuhause aus im Internet spielen möchte, kann dies nur bei einem staatlichen Anbieter; Seiten von anderen Anbietern werden gesperrt (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 GlStV-E).

Im Sportwettenbereich wird die Umlenkungswirkung auf staatliche Angebote insbesondere an der Zahl der Wettannahmestellen deutlich: Unterstellt, sieben private Sportwettanbieter erhalten eine Konzession (Maximalfall), dann dürfen diese pro Anbieter bis zu 350 Annahmestellen betreiben, also bundesweit höchstens 2.450 Annahmestellen, § 10 a Abs. 5 GlStV-E, wobei die Zahl von der zuständigen Behörde auch gesenkt werden kann. Ebenso kann das Wettangebot von der Behörde jederzeit eingeschränkt werden, § 4 c Abs. 2 GlStV-E, die zudem dauerhafte Einwirkungsbefugnisse hat, § 4 b Abs. 5 Nr. 2 GlStV-E.

Hinsichtlich der staatlichen Annahmestellen für Lotterien und Sportwetten (Toto-Lotto-Annahmestellen), die gegenwärtig bei etwa 26.000 liegt, findet sich hingegen keine Regelung, die deren Anzahl senkt. Insbesondere gestattet § 10 Abs. 4 GlStV-E auch eine Begrenzung der Höchstzahl der staatlichen Annahmestellen auf einem noch höheren Niveau als 26.000. Da zudem die staatlichen Sportwetten nicht konzessionspflichtig sind und bei den Lotterien ein Mo-

¹ EuGH aaO.

² EuGH, Urteil vom 10.3.2009, Rs. C-169/07 – Hartlauer, Rn. 55 ff, 63, curia.europa.eu; Streinz/Kruis, NJW 2010, 3745, 3747

nopol besteht, **werden die staatlichen Toto-Lotto-Gesellschaften konkurrenzlos**. Dies zeigt sich auch daran, dass die gegenwärtig bestehenden Erlaubnisse, die die jeweiligen Bundesländer ihren eigenen Gesellschaften erteilt haben, bis zum 30.6.2012 fortgelten, also ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des neuen GlStV (§ 29 Abs. 1 GlStV-E). Ein privater Anbieter, der sich gegenwärtig aufgrund des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit beruft und seine Tätigkeit legal ausübt, hat bei Inkrafttreten des neuen GlStV zwangsweise weder eine Erlaubnis noch eine Konzession (§§ 4 Abs. 1, 4 a ff. GlStV-E) und betreibt damit ab dem 1.1.2012 ein unerlaubtes Glücksspiel; seine Tätigkeit ist verboten (§ 4 Abs. 1 S. 2 GlStV-E) und er setzt sich ab dem 1.1.2012 der Strafverfolgung aus. Da es selbst für diejenigen privaten Anbieter (Sportwetten), die eine Konzession beantragen können, unsicher ist, ob sie diese jemals und vor allem zu welchem Zeitpunkt erhalten können, kann der Staat **ab dem 1.1.2012 sämtliche privaten Wettbüros schließen und private Anbieter völlig aus dem Markt verdrängen**. Effektiver Rechtsschutz gegen die ab dem 1.1.2012 drohenden Schließungsverfügungen ist nicht in Sicht: Nach § 9 Abs. 2 GlStV-E haben Widerspruch und Klage gegen staatliche Verbotsverfügungen keine aufschiebende Wirkung. Bis somit in einem Hauptsacheverfahren endgültige Klarheit geschaffen ist, ist der private Anbieter dank der sofortigen Vollziehbarkeit der Ordnungsverfügungen aus dem Markt gedrängt (Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG).

(2) kohärentes und systematisches Vorgehen

Liegt nach dem oben Gesagten bereits keine „Begrenzung“ der Spieltätigkeiten, sondern nur eine Umlenkung auf staatliche Angebote vor, so ist – bei unterstellter Begrenzung – zu fragen, ob eine kohärente und systematische Regelung vorliegt, wie sie der EuGH verlangt. Nach der Rechtsprechung im Urteil „Carmen Media“³ liegt begrifflich insbesondere dann keine kohärente und systematische Begrenzung der Tätigkeiten vor, wenn „andere Arten von Glücksspielen von privaten Veranstaltern, die über eine Erlaubnis verfügen, betrieben werden dürfen“. Dies ist auch nach dem GlStV-E der Fall: Glücksspiele in Spielbanken, Spielhallen und an Automaten dürfen weiter betrieben werden. Insbesondere enthält der GlStV-E, obwohl er sich der Materien der Spielbanken und Spielhallen annimmt, keine materiellen Regelungen hinsichtlich der Beschränkung des dort vorhandenen Spielangebots. **Bei den Spielbanken wird das Angebot sogar erweitert**, weil nach § 20 Abs. 3 GlStV-E Internet-Casinospiele und Poker dort erlaubt werden können.

³ EuGH, Urteil vom 8.9.2010 – Rs. C-46/08 – Carmen Media, curia.europa.eu, Rn. 71

Damit ist gleichzeitig das zweite Kriterium erfüllt, nach dem der EuGH eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit für unzulässig hält⁴: Bei Casinospielen betreiben die zuständigen Behörden bereits im GlStV-E eine zur Entwicklung und Stimulation der Spieltätigkeiten geeignete Politik der Angebotserweiterung, um die aus diesen Tätigkeiten fließenden Einnahmen zu maximieren.

Auch insgesamt ist eine Systematik zu Begrenzung der Glücksspieltätigkeiten nicht zu erkennen: Während das Spielangebot in Spielhallen und Casinos gar nicht erfasst wird und das staatliche Angebot von Lotterien und Sportwetten nur rudimentär geregelt wird, werden private Anbieter völlig aus dem Markt verdrängt, bis hin zu einem völligen Verbot. Auf die oben dargestellte tabellarische Übersicht kann verwiesen werden.

(3) Ergebnis

Der GlStV-E genügt nicht den Anforderungen, die der EuGH in seiner Rechtsprechung vom 8.9.2010 an eine „kohärente und systematische“ Begrenzung der Spieltätigkeiten gestellt hat. Er begrenzt die Tätigkeiten nicht, sondern lenkt sie lediglich zu staatlichen Angeboten um. Eine Systematik ist darüber hinaus im GlStV-E nicht zu erkennen, denn von einer Planmäßigkeit der Begrenzung der Glücksspiele kann nicht gesprochen werden, wenn der Staat bestimmte Glücksspiele von einer Begrenzung ausnimmt.

Der EuGH fordert eine kohärente und systematische Begrenzung aller Glücksspiele, um einen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen zu können, also Kohärenz als eine im Wortsinne „zusammenhängende“ Begrenzung des Glücksspielangebots, die sich auf alle Glücksspiele erstreckt. Vergleichbare Kategorien werden vorliegend jedoch in mehrfacher Hinsicht ungleich behandelt: Staatliche Internetspiele sind erlaubt, private verboten. Staatliche Sportwetten benötigen lediglich eine Erlaubnis, private ein ergebnisoffenes Konzessionsverfahren. Das Casinospiel- und Spielhallenangebot bleibt inhaltlich unregelt. Diese Ungleichbehandlung beeinträchtigt bzw. vereitelt⁵ die Ziele der Suchtbekämpfung und des Spielerschutzes sowie das Ziel, das Glücksspiel insgesamt in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Es handelt

⁴ EuGH, Urteil vom 8.9.2010 – Rs. C-46/08 – Carmen Media, curia.europa.eu, Rn. 71

⁵ EuGH, Urteil vom 10.3.2009, Rs. C-169/07 – Hartlauer, Rn. 55 ff, 63, curia.europa.eu; *Streinz/Kruis*, NJW 2010, 3745, 3747

sich um eine nach Art. 56 AEUV verbotene, weil den Vorgaben der zwingend zu befolgenden Rechtsprechung des EuGH nicht genügende und damit unzulässige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs.

Der gegenwärtige GStV in Deutschland läuft zum 31. Dezember 2011 aus. Die im Entwurf vorliegenden **nationalen Rechtsvorschriften des GStV-E genügen inhaltlich einer angemessenen Regulierung der Dienste in keiner Weise. Sie sind darauf ausgerichtet, unter dem Vorwand der Unionsrechtskonformität private Dienstleister zugunsten staatlicher Anbieter vom Markt zu drängen und zu kriminalisieren.**

b) EU-Sekundärrecht

EU-Sekundärrecht spielt auf dem deutschen Markt keine Rolle, weil das Angebot als illegal gebrandmarkt wird.

Die im Grünbuch aufgeführten weiteren Richtlinien (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, Fernabsatzrichtlinie, Geldwäsche-Richtlinie, Datenschutzrichtlinie, Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation und die Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem) führen, soweit ersichtlich, zu keinerlei praktischen Problemen.

c) kohärente und systematische Glücksspielpolitik

Die Frage wird für den deutschen Markt beantwortet.

aa) bevorstehender vorsätzlicher Bruch des Unionsrechts durch den neuen GStV

Obwohl der EuGH am 8. September 2010 entschieden hat, dass die Dienstleistungsfreiheit dem staatlichen Monopol vorgeht, beabsichtigen die Bundesländer, den zum 31. Dezember 2011 auslaufenden Glücksspielstaatsvertrag in einer Weise zu novellieren, dass das Monopol aufrechterhalten bleibt (s.o.). In dem Entwurf, der möglicherweise im Oktober 2011 beschlossen wird, ist eine Öffnung des Marktes lediglich für Sportwetten und nur für insgesamt sieben private Anbieter vorgesehen. Das Verfahren in dem Entwurf, diese Lizenzen zu erlangen, ist in mehrfacher Hinsicht unionsrechtswidrig. Der Kommission ist der Vertragsentwurf aus dem Notifizie-

rungsverfahren bekannt. Er ist darüber hinaus auch grundgesetzwidrig.

Es ist jedoch damit zu rechnen, dass die Bundesrepublik Deutschland (die Länderparlamente) den neuen Glücksspielstaatsvertrag unter Missachtung eventueller Vorbehalte der Kommission in Kraft setzen. Dies war auch beim Glücksspielstaatsvertrag von 2008 der Fall. Darüber hinaus haben einige Bundesländer angekündigt, ihre staatlichen Lottogesellschaften teilweise privatisieren zu wollen.

http://www.presseportal.de/pm/30621/908877/rheinische_post

Offensichtlich will man damit als staatlicher Anbieter in privater Rechtsform auf die vom Vertragsentwurf vorgesehenen sieben Lizenzen zugreifen und damit das Glücksspielmonopol des Staates gewissermaßen "auf Ewigkeit" zementieren.

bb) Speziell zur Frage der Kohärenz

(1) Vorgaben des EuGH

In seinen Entscheidungen vom 8.9.2010 hat der EuGH bekräftigt, dass die grenzüberschreitende Tätigkeit der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen in den Schutzbereich der Art. 43, 49 EG (Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit) fällt (jetzt Art. 49, 56 AEUV)⁶.

Der EuGH hat zunächst seine Rechtsprechung in der Sache „Gambelli“⁷ bekräftigt, wonach sich die Behörden eines Mitgliedstaats, soweit sie den Verbrauchern Anreize geben und sie dazu ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, nicht auf die öffentliche Sozialordnung mit der aus ihr folgenden Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern, berufen können, um restriktive Maßnahmen zu rechtfertigen, auch wenn diese sich wie in jener Rechtssache ausschließlich auf Wetttätigkeiten beziehen.⁸

⁶ vgl. nur EuGH, Urteil vom 8.9.2010 – Rs. C-316/07 – Markus Stoß u.a., curia.europa.eu, Rn. 57, 60; Urteil vom 8.9.2010 – Rs. C-46/08 – Carmen Media, curia.europa.eu, Rn. 40

⁷ EuGH, Urteil vom 6.11.2003 – Rs. C-243/01 – Gambelli u.a., curia.europa.eu, Rn. 7, 8, 69

⁸ EuGH, Urteil vom 8.9.2010 – Rs. C-46/08 – Carmen Media, curia.europa.eu, Rn. 66

Er hat weiterhin ausgeführt, unter welchen Voraussetzungen eine Einschränkung der einschlägigen Grundfreiheiten gerechtfertigt sein kann:

„Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in Randnr. 67 des Urteils Gambelli u. a. zunächst hervorgehoben hat, dass Beschränkungen der Spieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein können, dann jedoch entschieden hat, dass dies jedoch nur insoweit gilt, als die Beschränkungen, die auf solche Gründe sowie auf die Notwendigkeit gestützt sind, Störungen der Sozialordnung vorzubeugen, geeignet sind, die Verwirklichung der genannten Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie dazu beitragen müssen, die Wetttätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.“⁹

Die Formulierung findet sich identisch im Urteil „Markus Stoß“¹⁰. Der EuGH bezieht die von ihm angeführten Rechtfertigungsgründe nicht nur auf ein staatliches Monopol, sondern auf alle „Beschränkungen der Spieltätigkeiten“.

Jede wie auch immer geartete Beschränkung einer Spieltätigkeit muss danach, neben weiteren Voraussetzungen, *zumindest* dazu beitragen, die Spieltätigkeiten,

„in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.“¹¹

Was in diesem Sinne unter kohärenter und systematischer Begrenzung zu verstehen ist, hat der EuGH unter Bezugnahme auf den zum 1.1.2008 in Deutschland in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag im Urteil „Carmen Media“ deutlich ausgesprochen¹²: Danach liegt begrifflich insbesondere dann keine kohärente und systematische Begrenzung der Tätigkeiten vor, wenn

– andere Arten von Glücksspielen von privaten Veranstaltern, die über eine Erlaubnis verfügen, betrieben werden dürfen,

⁹ EuGH, Urteil vom 8.9.2010 – Rs. C-46/08 – Carmen Media, curia.europa.eu, Rn. 55

¹⁰ EuGH, Urteil vom 8.9.2010 – Rs. C-316/07 – Markus Stoß u.a., curia.europa.eu, Rn. 88

¹¹ EuGH aaO.

¹² EuGH, Urteil vom 8.9.2010 – Rs. C-46/08 – Carmen Media, curia.europa.eu, Rn. 71

– wenn in Bezug auf andere Arten von Glücksspielen, die nicht unter das Monopol fallen und zudem ein höheres Suchtpotenzial als die dem Monopol unterliegenden Spiele aufweisen, die zuständigen Behörden eine zur Entwicklung und Stimulation der Spieltätigkeiten geeignete Politik der Angebotserweiterung betreiben, um insbesondere die aus diesen Tätigkeiten fließenden Einnahmen zu maximieren.

Kohärenz bedeutet demnach im Wortsinne eine zusammenhängende Begrenzung des Glücksspielangebots, die sich auf alle Glücksspiele erstreckt. Daraus erklärt sich die Kritik des EuGH daran, dass bestimmte Arten und Teilmärkte des Glücksspiels betrieben werden, ohne dass sich der Staat hier einer Begrenzung annimmt. Eine Systematik, also eine Planmäßigkeit der Begrenzung der Glücksspiele, liegt damit nicht vor, wenn der Staat bestimmte Glücksspiele von einer Begrenzung ausnimmt. Allgemein ist eine Regelung dann inkohärent bzw. widersprüchlich, wenn vergleichbare Kategorien ungleich behandelt werden, sofern diese Ungleichbehandlung die Erreichung des Ziels beeinträchtigt oder vereitelt.¹³

(2) Umsetzung der Vorgaben des EuGH

Dass die Bundesrepublik Deutschland die Vorgaben des EuGH umsetzen wollte, ist in keiner Weise ersichtlich. Lediglich das Bundesland Schleswig-Holstein geht einen unionsrechtskonformen Weg, wird deshalb aber von zahlreichen anderen Bundesländern politisch massiv unter Druck gesetzt.

<http://www.shz.de/nachrichten/schleswig-holstein/artikeldetail/article/111/gluecksspiel-koalition-pokert-um-eigenes-gesetz.html>

Das Gesetz soll im Herbst 2011 beschlossen werden. Alle anderen 15 Bundesländer haben bisher keine Absicht erkennen lassen, dem Beispiel Schleswig-Holsteins zu folgen.

Der bisherige Erfahrung im Umgang mit Aufrechterhaltung der staatlichen Monopols in Deutschland lässt befürchten, dass auch dann, wenn der hier dargestellte Entwurf eines neuen Glücksspielstaatsvertrags verworfen und durch einen neuen ersetzt wird, die Länder (außer Schleswig-Holstein) auch weiterhin mit rigiden Mitteln versuchen werden, das Monopol für Glücksspiele

¹³ EuGH, Urteil vom 10.3.2009, Rs. C-169/07 – Hartlauer, Rn. 55 ff, 63, curia.europa.eu; Streinz/Kruis, NJW 2010, 3745, 3747

faktisch aufrechtzuerhalten und private Anbieter aus dem Markt zu drängen. Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und Gerichten, die bis heute dazu führt, dass - offensichtlich nach Weisung - in bestimmten Bundesländern sämtliche Wettbüros geschlossen sind, während sie in anderen toleriert werden, ist auffällig.

Den Rechtfertigungsgründen, in denen nach der Rechtsprechung des EuGH die Dienstleistungsfreiheit eingeschränkt werden kann, wird nirgends Rechnung getragen. Es geht lediglich darum, dem Staat Einnahmen zu sichern und die Umsätze von privaten auf staatliche Anbieter zu verlagern. Von daher ist, selbst wenn der hier beschriebene Entwurf eines neuen Glücksspielstaatsvertrag modifiziert werden sollte, ohne massives Eingreifen der Kommission zwingend damit zu rechnen, dass zum 1. Januar 2012 wie bereits in den Jahren 2004 und 2008 Regelungen in Kraft gesetzt werden, die unter bewusster Inkaufnahme der Europarechtswidrigkeit aus rein fiskalpolitischen Gründen verabschiedet worden sind.

Ein erhebliches **Problem** besteht zudem darin, **dass die Behörden** in den Bundesländern, **die die Verbote aussprechen, und die Landesregierungen, die auch die staatlichen Lottogesellschaften und damit das staatliche Glücksspielangebot betreiben, voneinander organisatorisch nicht getrennt sind.** So kann eine Landesregierung durch ein entsprechendes Verbot privater Anbieter, gegen das der Rechtsschutz nicht effektiv ist, problemlos bewirken, dass die Glücksspielkunden von den nunmehr verbotenen privaten Angeboten zu den staatlichen eben dieses Bundeslandes wechseln.

Eine Lösung des Problems ist auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht erreichbar. Die staatlichen Anbieter, die mit den privaten in Konkurrenz treten, werden stets privilegiert. Dies ist auch in anderen Mitgliedstaaten spürbar (z.B. in Frankreich). Eine Lösung kann nur darin bestehen, unionsrechtlich vorzuschreiben, **die staatliche Glücksspielaufsicht von den Betreibern staatlicher Glücksspielangebote zu trennen**, etwa indem eine Regulierungsbehörde vorgeschrieben wird mit einem durch private und öffentliche Anbieter gleichermaßen besetzten Kontrollgremium, oder dadurch, dass man die staatliche Betätigung auf dem Glücksspielmarkt gänzlich untersagt. Ein gleichberechtigtes Nebeneinander zwischen staatlichen und privaten Angeboten existiert nach unserer Einschätzung in der gesamten EU nicht.

cc) **Generelle Ungeeignetheit des GlStV zur Umsetzung einer kohärenten Glücksspielpolitik**

Wie ausführlich dargestellt, kann nach der Rechtsprechung des EuGH die Einschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nur gerechtfertigt werden, wenn der Glücksspielmarkt kohärent und systematisch beschränkt wird, wenn sich also die Beschränkungen auf alle Glücksspiele gleichermaßen erstrecken. Dies ist durch einen ab dem 1.1.2012 in Kraft tretenden GlStV aus zwei Gründen nicht leistbar:

(1) Glücksspielgesetz in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wird noch in diesem Jahr ein Glücksspielgesetz in Kraft gesetzt werden, das Online-Glücksspiele zulässt und Wettanbieter legalisiert. Das Gesetz ist EU-rechtskonform.

<http://www.abendblatt.de/region/norddeutschland/article1940827/Kieler-Koalition-will-weiter-Gluecksspiel-Liberalisierung.html>

Wenn demgegenüber (anders als Schleswig-Holstein) die übrigen 15 Bundesländer das Internet-Glücksspiel ganz (außer bei staatlichen Angeboten) und nahezu alle privaten Sportwettangebote, auch im stationären Bereich (Wettbüros), verbieten, dann entsteht innerhalb der Bundesrepublik Deutschland eine inkohärente und unsystematische Einschränkung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten, weil in Schleswig-Holstein erlaubt ist, was in anderen Bundesländern verboten ist. Die Bindung Deutschlands an das Unionsrecht gebietet, dass der Mitgliedstaat in seiner Gesamtheit betrachtet wird. Wenn es innerhalb dieses Mitgliedstaates unterschiedliche Regelungen gibt, mag dies dem Föderalismus Deutschlands geschuldet sein; unionsrechtlich ist jedoch der Mitgliedstaat als Einheit zu betrachten. Unterschiedliche Regelungen in einem Mitgliedstaat sind weder kohärent noch systematisch.

Wenn das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz in Kraft tritt, **kann der Glücksspielstaatsvertrag nur noch dann eine kohärente und systematische Regelung herbeiführen, wenn er die schleswig-holsteinischen Regelungen übernimmt.** Denn nur dann sind die Regelungen innerhalb des Mitgliedstaats systematisch vorgenommen.

(2) fehlende Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer

In seiner Stellungnahme zu dem hier vorgelegten Grünbuch (Bundesrats-Drucksache 176/11 (B), S. 20)

http://www.bundesrat.de/cln_161/nn_6898/SiteGlobals/Forms/Suche/serviceSucheForm-2010,templateId=processForm.html

behauptet der Bundesrat:

„Das Grünbuch zum Online-Glücksspiel betrifft die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, da diese für die Regulierung des Glücksspiels nach Artikel 70 GG zuständig sind.“

Dies ist irreführend, weil der Bundesrat (und auch der G1StV-E) den Eindruck erweckt, als könnten die Bundesländer allein für eine kohärente und systematische und damit unionsrechtskonforme Regelung des Glücksspielmarktes sorgen.

In Wirklichkeit haben die Länder zur Regelung von Pferdewetten, Spielhallen und Automatenspielen keinerlei Gesetzgebungskompetenz.

In allen drei Fällen gibt es bundesrechtliche Regelungen: Pferdewetten sind im Rennwett- und Lotteriegesetz geregelt (RWLG), Spielhallen sind gewerberechtlich in § 33 i Gewerbeordnung (GewO) und bauplanungsrechtlich in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) geregelt, Spielautomaten in §§ 33 c, d GewO sowie in der bundesrechtlichen SpielVO. Solange die bundesrechtlichen Regelungen existieren (Art. 72 Abs. 1, 74 Nr. 11, 18 GG), können die Länder diese Materie nicht regeln. Anhaltspunkte, dass der Bundesgesetzgeber diese Normen aufheben wollte, sind nicht ersichtlich. Die Länder sind demnach nicht für die Regulierung des Glücksspiels zuständig, auch wenn der Bundesrat dies behauptet. Sie sind lediglich dort zuständig, wo der Bund nicht von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, also im Wesentlichen bei Lotto, bei stationären Spielbanken und bei Sportwetten. Auch Internet-Pferdewetten und Automatenspiele mit Internet-Verbindung fallen in die Kompetenz des Bundes. Die existierenden bundesrechtlichen Regelungen sind sämtlich so ausgestattet, dass ein Anbieter einen Anspruch auf die Genehmigung hat, wenn er die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt.

Die fehlende (vollständige) Gesetzgebungskompetenz hindert die Bundesländer daran, eine kohärente und systematische Regelung der Glücksspiele zu erlassen.

(7) Inwieweit weicht die oben stehende Definition von Glücksspieldiensten von Begriffsbestimmungen auf nationaler Ebene ab?

Der Entwurf zum neuen deutschen Glücksspielstaatsvertrag enthält in § 3 folgende Definition:

„(1) Ein Glücksspiel liegt 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. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist. Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses einschließlich der Wetten aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde sind Glücksspiele.“

Darüber hinaus kennt § 284 StGB den Begriff des unerlaubten Glücksspiels. Im Rahmen des strafrechtlichen Glücksspielbegriffs ist teilweise umstritten, ob Wetten als „Glücksspiel“ oder als „Geschicklichkeitsspiel“ einzustufen sind, weil der Gewinn neben dem Zufall auch von besonderen Fachkenntnissen abhängt. Dieser Diskussion wollte der GlStV-Entwurf offensichtlich Rechnung tragen, indem er einen sehr weiten Glücksspielbegriff – mit dem Ziel einer weiten Reglementierung – zugrunde gelegt.

Eine spezielle Definition für Online-Glücksspiele enthält der Vertragsentwurf nicht. Er enthält stattdessen ein generelles Verbot des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen im Internet und per SMS (§ 4 Abs. 4 des Entwurfs).

Eine Abweichung der Vorschläge der Kommission zum nationalen Recht ist also dahingehend festzustellen, **dass das nationale Recht eine spezielle Definition von Online-Glücksspielen nicht kennt**. Es ist daher nicht absehbar, wie sich eine vom Sekundärrecht geschaffene Definition auswirken kann. Das Problem im nationalen Recht Deutschlands besteht nicht darin, dass bestimmte Online-Glücksspiele nicht der Definition unterfallen könnten, sondern darin, dass der

Staat Online-Glücksspiele (im Sinne des Begriffs der Kommission), die er selbst veranstaltet, privilegiert.

So kann nach dem Glücksspielstaatsvertragsentwurf sogar das Angebot im Internet ausnahmsweise erlaubt werden (§ 4 Abs. 5), insbesondere für die staatlichen Angebote, die sich damit ein Monopol bei Online-Glücksspielen errichten können.

Derselbe Effekt wird gegenwärtig auch durch Gerichtsentscheidungen erreicht, die Internetverbote privater Anbieter aufrechterhalten, während staatliche Internetangebote nicht sanktioniert werden. **Die Problematik liegt also nicht in der Definition des Online-Glücksspiels, sondern in der Frage, ob die Regelungen, die an diese Definition anknüpfen, für alle Online-Glücksspiele gleichermaßen gelten.**

(8) Werden von den Medien angebotene Glücksspieldienste auf nationaler Ebene als Glücksspiele betrachtet? Wird zwischen Glücksspielen zur Verkaufsförderung und anderen Glücksspielen unterschieden?

Eine gesetzliche Definition von Glücksspielen zur Verkaufsförderung und anderen Glücksspielen ist nicht bekannt. Der GISTV-E enthält hierzu keine Regelungen. Sie spielen in der aktuellen Diskussion in Deutschland keine Rolle und werden **nicht speziell reglementiert**. Bei Glücksspielen, die „in“ den Medien angeboten werden, ist zudem fraglich, ob sie „von“ den Medien angeboten werden (z.B. Fernsehlotterie der staatlichen Sender). Spezielle Regelungen für diese Glücksspiele gibt es nicht. Sie werden im Wesentlichen unkontrolliert angeboten, insbesondere die Fernsehlotterien, die über staatliche Sender vertrieben werden, und Telefon-Glücksspiele in Privatsendern, die die Definition des Glücksspiels umgehen können, indem sie Wissen abfragen (keine Zufallsabhängigkeit des Gewinns) und ihre Einnahmen über die Telefonverbindungen erzielen.

(9) Werden auf nationaler Ebene grenzüberschreitende Online-Glücksspieldienste in zugelassenen, eigens für Glücksspiele eingerichteten Räumlichkeiten angeboten (z. B. Kasinos, Spielhallen oder Wettbüros)?

a) Kasinos

Kasinos (Spielbanken) sind grundsätzlich zugelassen. Sie sind im bisherigen Glücksspielstaatsvertrag keinen Genehmigungspflichten unterworfen. Spielbanken sind in den Spielbankengesetzen der Bundesländer geregelt. Gegenwärtig gibt es in Deutschland ca. 50 Spielbanken.

<http://www.spielbankendeutschland.com/>

b) Spielhallen

Spielhallen (in der Werbung oftmals auch als Kasinos bezeichnet) sind typischerweise Unternehmen, die ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1 oder des § 33d Abs. 1 Satz 1 Gewerbeordnung (GewO) oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dienen; sie sind nach der GewO erlaubnispflichtig; die Örtlichkeit, der Gewerbebetrieb und die Spielgeräte benötigen eine Zulassung, auf die ein Anspruch besteht. Sowohl gewerberechtlich als auch bauplanungsrechtlich sind Spielhallen durch Bundesgesetz (GewO, SpielVO, BauGB, BauNVO) geregelt und damit kompetenzrechtlich einer Regelung durch die Bundesländer entzogen, solange die bundesrechtlichen Regelungen existieren (Art. 72 Abs. 1, 74 Nr. 11, 18 GG).

Aus diesem Grund **kann ein neuer Glücksspielstaatsvertrag der Bundesländer den Spielhallenbereich nicht regeln**. Er kann deshalb auch den Bereich der Spielhallen nicht den Kohärenzkriterien unterwerfen, die der EuGH für eine zulässige Reglementierung des Glücksspielmarktes aufgestellt hat. In Deutschland gibt es (Stand: 2008) knapp 8.000 Spielhallen mit mehr als 100.000 Geldspielgeräten. Nimmt man Gaststätten mit hinzu, waren 2008 sogar etwa 225.000 Geld-Gewinn-Spiel-Geräte im Einsatz.

<http://uninews-online.de/2009/11/25/studie-zur-spielhallenkultur-in-deutschland/>

Diese 225.000 Geldspielgeräte – es dürften in der Zwischenzeit mehr geworden sein – bleiben auf jeden Fall bundesweit im Einsatz, wenn ein neuer Glücksspielstaatsvertrag in Kraft gesetzt wird. Die kompetenzrechtlich nach dem GG zulässige Regelung von Lotto, Wetten und einigen

Online-Angeboten durch Landesrecht kann sich dem bundesrechtlichen Spielhallenrecht nicht widersetzen.

In den Spielhallen und Gaststätten sind Geldautomatenspiele typisch; zu einer Nutzung grenzüberschreitender Glücksspielangebote kommt es nur dann, wenn sie organisatorisch mit Wettbüros verbunden sind bzw. wenn in den Spielhallen Wettautomaten aufgestellt sind, von denen aus der Wettkunde online mit einem in der EU zugelassenen Anbieter in Kontakt treten kann.

c) Wettbüros

Private Wettbüros sind durch den geltenden Glücksspielstaatsvertrag und durch den neuen Entwurf grundsätzlich verboten, da die Wetten dem staatlichen Monopol unterfallen.

Der Staat selbst betreibt keine Wettbüros, aber ca. 24.000 **Lottoannahmestellen** (Eigenangaben, die tatsächliche Zahl dürfte nach anderen Quellen höher als 26.000 liegen) in denen auch die staatliche Sportwette Oddset angeboten werden,

<http://www.thueringenlotto.de/service/presse.php>

die üblicherweise mit Zeitungsläden, Tankstellen, Bäckereien etc. kombiniert und damit auch **für Minderjährige leicht zugänglich** sind, die dadurch an das staatliche Glücksspielangebot gewöhnt werden. Der Staat hält dort sein Eigenangebot bereit. Der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages gestattet den Ländern ausnahmsweise die Vermittlung von Lotterien und Wetten im Internet, damit sind jedoch im Wesentlichen die staatlichen Angebote gemeint.

Private Wettbüros werden faktisch in vielen Bundesländern betrieben, da sie sich aufgrund der Online-Verbindung zu einem EU-lizenzierten ausländischen Anbieter auf die Dienstleistungsfreiheit berufen können. Die Zahl der Wettbüros steigt gegenwärtig ständig und kann mit mehreren Tausend angegeben werden. Die Wettbüros arbeiten **ausschließlich mit in der EU zugelassenen Anbietern** zusammen, zu denen die Sportwetten vermittelt werden. Wettbüros sind üblicherweise mit Monitoren ausgestattet, auf denen die Ergebnisse der Sportereignisse verfolgt werden können. Anders als bei den staatlichen Wettannahmestellen ist der **Zutritt für Personen unter 18 Jahren strikt untersagt**. Ein gastronomisches Angebot (mit Ausnahme alkoholfreier Getränke) wird nicht bereitgehalten.

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

a) Es existieren keine Gründe für eine Ungleichbehandlung

Die Unterschiedlichkeit der Systeme stammt aus einer Zeit, in der es keinen Binnenmarkt und kein Internet gab. Sie erklären sich nur aus nationalen Traditionen. Die größten Schwierigkeiten bestehen darin, dass **keine Rechtssicherheit** herrscht, weil in einem Mitgliedstaat (z.B. Deutschland) verboten sein soll, was im anderen Mitgliedstaat, der durchaus ähnliche Strukturen aufweist (z.B. Österreich), selbstverständlich ist.

Damit dürften insbesondere die Sportwetten **das einzige Gewerbe in der gesamten EU sein, das eine derart unterschiedliche Behandlung erfährt**. Vorteile sind gegenwärtig nicht erkennbar.

Rechtssicherheit kann erst dann bestehen, **wenn die von einem EU-Staat erteilten Genehmigungen in der Weise in jedem anderen EU-Staat anerkannt werden, dass die Tätigkeit grundsätzlich gestattet ist und keiner eigenen Erlaubnis mehr bedarf**.

Online-Spiele sind für jeden Kunden gleich ausgestaltet, mit gleichem Einsatz, mit gleichen Gewinnchancen, unabhängig davon, ob der Kunde in Malta, Estland, Deutschland oder Großbritannien sitzt. Damit gehört das Angebot zu den wenigen Angeboten wirtschaftlicher Tätigkeit, wo Preis und Leistung in der gesamten EU identisch sind. Es handelt sich um eine wirtschaftliche Tätigkeit ohne jegliches Diskriminierungspotential.

Wie bereits ausgeführt, haben sich die Mitgliedstaaten der EMRK, den Grundrechten und den Prinzipien des EU- und AEU-Vertrages verpflichtet. Das EU-Recht verfügt damit als eigenständige Rechtsordnung über ein Maß an Rechtssicherheit und Grundrechtsschutz, die es ausschließen, dass die in einem Mitgliedstaat erteilte Genehmigung für einen Spielanbieter Tätigkeiten zulässt, die in einem anderen EU-Staat sozialschädlich sind.

Zudem ist durch die für die gesamte EU geltende und zu befolgende Rechtsprechung des EuGH ein umfassender Schutz vor Missbrauch gewährleistet. Verbraucherschutz, Betrugsvor-

beugung, Kriminalitätsprävention und Schutz vor Spielsucht sind daher schon aufgrund der Bindung der Mitgliedstaaten an das Primärrecht und die Rechtsprechung des EuGH zwingende Kriterien, die in jedem Mitgliedstaat bei der Erteilung einer Erlaubnis berücksichtigt werden müssen.

Ist danach aber die wirtschaftliche Tätigkeit in jedem Mitgliedstaat dieselbe und die Schutzgegenstände, die bei der Genehmigung berücksichtigt werden müssen, ebenfalls dieselben, dann **ist es nicht einsichtig, weshalb der Binnenmarkt hinsichtlich der Glücksspiele unterschiedlich ausgestaltet sein soll.**

Selbstverständlich muss es den nationalen Behörden unbenommen bleiben zu kontrollieren, ob diese Ziele erreicht werden. Nur aus angeblich kulturellen, historischen Befindlichkeiten heraus, die keine schutzwürdigen Rechtfertigungsgründe zur Einschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit darstellen, darf ein Angebot nicht eingeschränkt werden. Das ist aber leider der Fall.

b) Das Nebeneinander von staatlichen und privaten Angeboten führt zu einer dauerhaften Diskriminierung

Sämtliche Angriffe, die staatliche Behörden in der Bundesrepublik Deutschland gegen insbesondere Wettunternehmer unternommen haben, seit Sportwetten populär wurden, dienten **ausschließlich** dem Zweck, das staatliche Monopol aufrechtzuerhalten, um dem Staat Einnahmen zu sichern. Die Lotto-Stiftungen geben beispielsweise öffentlich zu, das sie „öffentliche“ Aufgaben erfüllen und damit Tätigkeiten ausüben, die üblicherweise staatliche Aufgaben sind und demnach im Haushalt des Parlamentes des jeweiligen Bundeslandes angesiedelt gehören.

<http://www.lotto-rlp.de/lotto-stiftung.html>

Um diese Einnahmensicherung geht es dem Staat, der mit den Geldern öffentliche, für sozial gehaltene Ausgaben tätigen kann, die aber in Wirklichkeit der parlamentarischen Kontrolle entzogen sind. Andere Motivationen sind nicht ersichtlich.

Es entsteht der Eindruck, dass zu diesem Zweck auch **die Oberverwaltungsgerichte** der einzelnen Bundesländer **instrumentalisiert wurden** oder sich instrumentalisiert fühlen, den ver-

meintlich guten Aufgaben der staatlichen Anbieter zu helfen. Anders scheint es sich nicht zu erklären, **dass sich die Oberverwaltungsgerichte einiger Bundesländer vorsätzlich in bewussten Gegensatz zur Rechtsprechung des EuGH vom 8. September 2010 (vgl. oben) stellen:**

So führt z.B. das OVG Nordrhein-Westfalen aus (Beschluss vom 23.11.2010 – 13 B 1016/10, juris, Rn. 26):

„Denn in diesen Entscheidungen hat der Europäische Gerichtshof die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages nicht für europarechtswidrig erklärt.“

Das OVG Niedersachsen hält ebenfalls den Glücksspielvertrag für weiter anwendbar, so dass die allermeisten Wettbüros in Niedersachsen nach wie vor geschlossen sind.

<http://www.isa-casinos.de/law/articles/33280.html>

Ebenso äußert sich der VGH München, der einige Passagen des Glücksspielstaatsvertrages für weiter anwendbar hält, wie etwa die Erlaubnispflicht, und somit das private Wettbüro mit dem Argument schließt, man könne noch nicht absehen, ob es zu einer Erlaubnis komme:

„Ist noch offen, ob dem Betroffenen eine Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten an einen privaten Sportwettenveranstalter erteilt werden kann, überwiegt weiterhin das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der Verbotsverfügung.“ (VGH München, Beschluss vom 18.4.2011 – 10 CS 11.709, juris, Leitsatz 3).

Dazu muss man wissen, dass der Betreiber des Wettbüros keine Chance haben wird, die Erlaubnis, die er womöglich benötigt, auf dem Rechtsweg zu erstreiten. Für einen vorläufigen Rechtsschutz nach § 123 VwGO fehlt es nach st. Rspr. an der Eilbedürftigkeit. Er müsste also eine verwaltungsrechtliche Verpflichtungsklage anstrengen. Nach der in Deutschland üblichen Verfahrensdauer kommt es frühestens nach einem Jahr zu einer mündlichen Verhandlung; die Rechtsmittelinstanz kein ein weiteres Jahr beanspruchen. Unterliegt der Betreiber, dann bleibt die Rechtsverletzung bestehen. Vor allem wird jedoch bis zur mündlichen Verhandlung erster Instanz ein neuer Glücksspielstaatsvertrag in Kraft gesetzt sein, so dass er einen neuen Antrag stellen müsste. Diese Umstände sind natürlich dem VGH München auch bekannt. Er hat daher

mit seiner Rechtsprechung den Urteilen der EuGH „formal“ Rechnung getragen, in der Sache aber nichts verändert. Das Wettbüro bleibt dauerhaft geschlossen.

Für das OVG Berlin-Brandenburg ist das Anbieten von Sportwetten selbst nach den Urteilen des EuGH vom 8.9.2010 noch und sogar eine Straftat (OVG Berlin, Beschluss vom 14.1.2011 - OVG 1 S 221.10, juris, Leitsatz):

„Das Anbieten und Vermitteln von Sportwetten eines Internetveranstalters ohne behördliche Erlaubnis ist im Land Berlin auch unter Berücksichtigung der Entscheidungen des EuGH vom 8. September 2010 weiterhin verboten und eine Straftat nach § 284 StGB. Rechtsbehelfe gegen Untersagungsverfügungen der Ordnungsbehörde haben keine aufschiebende Wirkung (Bestätigung des Senatsbeschlusses vom 26. Oktober 2010 - OVG 1 S 154.10 -)“

Eine ähnliche Entwicklung hatte es schon nach dem Urteil des BVerfG zur Verfassungswidrigkeit des bayerischen Sportwettmonopols von 2006 gegeben: Dort hatte das BVerfG erwähnt, dass ein staatliches Wettmonopol zulässig sein könne, wenn es der Suchtbekämpfung diene. Das Argument der Suchtbekämpfung hatte bis zur Entscheidung des BVerfG in der fachlichen Diskussion um die Zulässigkeit von privaten Sportwettangeboten keinerlei Rolle gespielt. Fortan wurden jedoch private Wettbüros mit dem Argument, der Suchtbekämpfung werde nicht Rechnung getragen, verboten, und unter Bezugnahme auf die Suchtbekämpfung – ohne jeglichen empirischen Befund – ein staatliches Monopol gefordert. Die staatlichen Anbieter blieben gänzlich unbehelligt.

Es wirkt sich somit als **fatal** aus, **dass das staatliche Glücksspielangebot, die administrative Glücksspielaufsicht und die Gerichtsbarkeit hierüber jeweils bei ein und demselben Bundesland konzentriert sind.**

Die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der Gerichte ist den Wettbürobetreibern nur schwer zu vermitteln, wenn Gerichte und Glücksspielaufsicht aus denselben Mitteln eines Bundeslandes finanziert werden, die die staatlichen Glücksspielunternehmen einnehmen.

Die EU muss sicherstellen, dass durch diese Interesseneinheit der effet utile der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nicht gefährdet wird. Hierzu gibt es mehrere Möglichkeiten, die nach nationalem Verfassungsrecht zulässig sind, z.B. die Übertragung der Glücksspielauf-

sicht von den Ländern auf die Gemeinden und Landkreise und die Untersagung an die Bundesländer, in dem Bereich, in dem sie Glücksspielaufsicht ausüben, selbst am Markt tätig sein zu dürfen (was zur Übertragung des staatlichen Glücksspielangebotes auf den Bund oder zu einem **völligen Verbot der staatlichen Marktaktivität in dem entsprechenden Glücksspielbereich** führen kann).

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

Tipico genügt hier den Vorgaben des unionsrechtskonformen maltesischen Rechts und hat darüber hinaus eigene Sicherheitskriterien entwickelt. Soweit die Kommunikation über das Internet eröffnet ist, bestehen keine Probleme.

Fernsehwerbung wird den öffentlich-rechtlichen Sendern in Deutschland untersagt, bei privaten Sendern ist sie faktisch möglich. Sponsorenverträge (z.B. für Bandenwerbung) werden typischerweise mit sofort vollziehbaren Verboten beantwortet und sind daher nur in seltenen Fällen möglich. Oftmals stehen Sportvereine bei den staatlichen Lottogesellschaften unter Vertrag, von denen sie dann unter Druck gesetzt werden. Generell ist der Markt zur Werbung noch nicht realisiert: Nur wer mutig ist, platziert in seiner Zeitschrift, in seinem Internetauftritt oder an seiner Werbebande eine Werbung für ein Glücksspielunternehmen. Die weitaus meisten fallen der staatlichen, eigeninteressegeprägten Einschüchterungspolitik zum Opfer.

(12) Gibt es spezifische nationale Bestimmungen zur Regulierung der Zahlungssysteme für Online-Glücksspieldienste? Wie schätzen Sie diese Bestimmungen ein?

Nein.

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

Grundsätzlich ja. Es muss eine Identifikation der Person und ihres Alters sowie die Sicherheit der Geldtransfers in beide Richtungen gewährleistet sein.

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

In Deutschland gibt es keine gesetzlichen Regelungen. Sowohl bei der direkten Teilnahme über das Internet als auch bei der Teilnahme im Wettbüro wird der Personalausweis verlangt. Wer mit Tipico Malta in Kontakt tritt, muss sich ebenfalls mit einer Kopie des Personalausweises identifizieren.

In Frankreich erscheinen die Regelungen datenschutzrechtlich problematisch, weil die Bestimmungen verlangen, dass die Regierung durch die Regulierungsbehörde ARJEL jederzeit einen direkten Zugriff auf sämtliche Daten hat, die beim Glücksspielanbieter gespeichert werden. Es ist fraglich, ob ein derart umfassender Zugriff erforderlich ist.

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

Es existiert eine Studie des TÜV Rheinland aus dem Jahr 2009 zu folgenden Fragen des Spielens im Internet: Wie funktioniert Glücksspiel im Internet? Welche Authentifizierungs- und Identifizierungsmethoden stehen im Internet zur Verfügung? Wie kann die Volljährigkeit eines Kunden verifiziert werden? Wie lässt sich auffälliges Kundenverhalten (Betrug, problematisches Spielverhalten) im Internet erkennen?

Die Studie ist unter

www.egba.eu/pdf/090803_TUEV6_FINAL_DE.pdf

im Internet verfügbar.

Weiterhin existiert eine Studie der Harvard Medical School, ebenfalls aus dem Jahr 2009,

http://www.tecchannel.de/pc_mobile/news/2023318/gefahren_von_online_gluecksspiel_ueberschaetzt,

aus der sich ergibt, dass eine Online-Wette weist kein höheres Problempotenzial aufweist als das entsprechende Offline-Pendant.

Nach unserer Auffassung ist zwischen den Arten der Glücksspiele zu differenzieren, so dass die im Zusammenhang mit der Frage genannten Faktoren nicht unbesehen auf alle Glücksspiele gleichermaßen angewandt werden können. Ein Automaten- oder Pokerspiel unterscheidet sich von der Sportwette dadurch, dass bei der Sportwette Fachkenntnisse eine große Rolle spielen, es sich also um kein reines „Glücks“spiel, sondern auch um ein Wissensspiel handelt. Deshalb ist es auch nicht zutreffend, wenn die Mitwirkung (Faktor 5) bei Sportwetten und Poker als gleich angesehen wird. Die Möglichkeit, in das Spiel einzugreifen, besteht bei der Sportwette nicht. Deshalb ist sie auch ungefährlich. Der Wettkunde muss vorher mittels seines Wissens rational seine Gewinnchance abgewogen haben; er kennt die Parameter (die Begegnung), seinen Einsatz und seinen Gewinn im Voraus.

Hinsichtlich der Sportwetten in Wettbüros hat sich der Verband Europäischer Wettunternehmer (VEWU)

www.vewu.com

deshalb schon in seinem am 12. Juni 2008 beschlossenen Sozialkonzept zu Präventionsmaßnahmen verpflichtet.

Anders als es die Fragestellung nahelegt, ist es sinnvoll, **nicht nach objektiven Kriterien vorzugehen (Wettangebot), sondern nach subjektiven (Verhalten des Wettkunden)**, an denen man problematisches Spielverhalten erkennt. Denn die Spielfrequenz beispielsweise kann den einen Wettkunden gar nicht beeindrucken, den anderen aber zu weiteren Einsätzen animieren. Dann wäre es unverhältnismäßig, bestimmte Wetten (z.B. Live-Wetten) zu verbieten, nur weil ein geringer Prozentsatz, evtl. nur ein Promillesatz, von Kunden dadurch gefährdet wird. Subjektive, für den Betreiber eines Wettbüros erkennbare Kriterien sind z.B. folgende:

- Wiederholtes Warten vor der Öffnung eines Wettbüros, Unruhe vor dem Einlass
- Veränderungen im Spielverhalten
(insbesondere steigende Einsätze und steigende Spielfrequenz)
- Veränderungen im Erscheinungsbild
- Geldborgen bei anderen
- Abergläubische Rituale
- Gefühlsausbrüche, Aggressivität
- Suchen eines Gesprächspartners zur Rechtfertigung

In solchen Fällen sollte eine Spielersperre verhängt werden bzw. dem Kunden zu einer Selbstsperre geraten werden (dazu sogleich bei Frage 16).

Dieses Vorgehen ist auch bei reinen Internet-Spielen möglich, auch wenn man dann den Kunden nicht persönlich kennt, weil Veränderungen im Spielverhalten und atypische Vorgänge auf dem Spielerkonto registriert werden.

(16) Haben sie Belege dafür, dass die oben aufgeführten Instrumente im Hinblick auf die Vermeidung oder Beschränkung problematischen Spielverhaltens bei Online-Glücksspielen eine entscheidende und/oder wirksame Rolle spielen (falls möglich, bitte in eine Rangfolge bringen)?

(1) Altersgrenzen:

Dabei handelt es sich um eine **Selbstverständlichkeit**. Wer noch nicht die Altersgrenze von 18 Jahren erreicht hat, dem unterstellt das Gesetz, dass er noch nicht voll geschäftsfähig ist, also noch nicht alleinverantwortlich handeln kann. Daran ist festzuhalten.

Nach dem Sozialkonzept des VEWU (www.vewu.com) ist Jugendlichen unter 18 Jahren das Betreten eines reinen Wettlokals des VEWU nicht gestattet, auch nicht in Begleitung von Erziehungsberechtigten.

Diese Pflicht folgt in Deutschland bereits aus § 6 Abs. 1 JSchG. Danach ist die Anwesenheit in öffentlichen Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen“ Kindern und Jugendlichen nicht gestattet. Die Wettlokale des VEWU erfüllen diese Voraussetzung, soweit es sich um reine Wettbüros handelt und nicht um Örtlichkeiten, die nur in untergeordneter Weise dem Angebot von Sportwetten dienen. Unabhängig von Gesetzeswortlaut ist der klare Ausschluss der Teilnahme von unter 18-jährigen Personen unter dem Gesichtspunkt der Glücksspielprävention aber auch sinnvoll. Beispiele von Toto-Lotto-Annahmestellen zeigen, dass diese sehr häufig in Schreibwarengeschäften, Kiosken und in der Nähe von Schulen anzutreffen sind. Da Kinder und Jugendliche solche Ladengeschäfte typischerweise sehr häufig frequentieren, kommen sie – trotz des Verbotes, entsprechende Verträge abzuschließen - mit den Angeboten von Toto-Lotto in Berührung. Nach den Geschäftsberichten der Toto-Lotto-Gesellschaften, die vor dem Urteil des BVerfG vom 28. März 2006 erstellt wurden, entsprach es sogar einer bewussten Strategie, Toto-Lotto-Annahmestellen an den Punkten des täglichen Lebens einzurichten. Kinder und Jugendliche können sich bis heute deren Produktinformation nicht entziehen. Dieses Risiko besteht in den reinen Wettlokalen des VEWU nicht. Das klare Betretungsverbot macht hier eindeutige Vorgaben. Jugendliche können mit dem Wettangebot dort nicht in Kontakt kommen.

(2) Selbstbeschränkung (finanziell und zeitlich) und Selbstausschluss:

Auch **daran ist festzuhalten**. Der VEWU hat in seinem Sozialkonzept folgendes vereinbart:

Sportwettenveranstalter und -vermittler haben gegen einen Wettkunden eine mindestens einjährige Sperre auszusprechen, wenn der Wettkunde dies beantragt oder Tatsachen darauf schließen lassen, dass der Wettkunde glücksspielsuchtgefährdet oder überschuldet ist, seinen finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt oder Spieleinsätze riskiert, die in keinem Verhältnis zu seinem Einkommen oder Vermögen stehen. Gesperrte Wettkunden dürfen keine Sportwettverträge abschließen.

Die Daten der gesperrten Wettkunden werden allen dem VEWU angeschlossenen Veranstaltern und Vermittlern mitgeteilt. Der VEWU erklärt sich bereit, diese Daten auch staatlichen Stellen zur Verfügung zu stellen und strebt zur Umsetzung dieser Ziele den Aufbau einer zentralen Datenbank zusammen mit sämtlichen, auch den staatlichen, Glücksspielveranstaltern an. Der jeweilige Wettkunde erklärt sich bei Abschluss des Wettvertrages mit der zweckgebundenen Weitergabe seiner Daten einverstanden.

Spieler, die glücksspielsuchtgefährdet sind, können vom pathologischen Spielen am besten dadurch abgehalten werden, dass sie auf kein Glücksspielangebot zugreifen können. Deshalb muss eine Spielersperre nicht nur für ein einziges Wettlokal oder einen einzigen Veranstalter gelten, sondern muss umfassend und landesweit wirken. Es geht bei der Spielersperre vorrangig um den Schutz des Spielers, auch und gerade dann, wenn er seinen Verpflichtungen gegenüber dem Sportwettenveranstalter oder –vermittler nachkommt. Die Spielersperre wird zunächst von demjenigen Sportwettenveranstalter ausgesprochen, bei dem die Tatsachen hinsichtlich einer Glücksspielsuchtgefährdung erstmals bekannt werden. Die Sperre beträgt mindestens ein Jahr, kann im Erstfall aber auch auf einen längeren Zeitraum erstreckt werden. Der Veranstalter ist zum Ausspruch der Spielersperre verpflichtet.

Die Glücksspielsuchtgefährdung wird vor allem durch eine gegenüber normalem Spielverhalten deutlich erhöhte Spielfrequenz festgestellt. Die Überschuldung eines Wettkunden ist anzunehmen, wenn der Wettkunde sich beispielsweise Geldbeträge bei Privatpersonen besorgt oder zum Zwecke der Teilnahme an Sportwetten Vermögensgegenstände veräußert. Seinen finanziellen Verpflichtungen kommt ein Wettkunde nicht nach, wenn er in seinem Privat- oder Geschäftsleben jenseits der Veranstaltung von Sportwetten Verbindlichkeiten hat, die zwar noch keine Überschuldung, aber einen erheblichen finanziellen Engpass bedeuten. Eine weitere Tatsache, die zur Sperre führt, ist das Riskieren von Spieleinsätzen, die in keinem Verhältnis zum Einkommen oder Vermögen des Wettkunden stehen.

Sportwettenveranstalter, die sich eines Vermittlers bedienen, bringen diese Tatsachen über ihren Vermittler in Erfahrung. Entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten nehmen sie in die mit den Vermittlern bestehenden Verträge auf, ebenso wird die Bereitschaft des Kunden, sich mit der Weitergabe seiner Daten einverstanden zu erklären, zivilrechtlich abgesichert.

(3) Informationen/Warnhinweise/Selbsttests (online einfacher anzuwenden als offline)

Es erscheint (anders, als die Fragestellung nahelegt) nicht unbedingt einfacher, online Informationen und Warnhinweise oder einen Selbsttest zu platzieren. Der persönliche Umgang und die persönliche Ansprache im Wettbüro (aber auch in einer Spielhalle) kann viel effektiver sein, da dann der Spieler sich nicht in der Anonymität befindet.

Wer im Wettbüro arbeitet, muss einen glücksspielsuchtgefährdeten Spieler nicht nur an seinem Verhalten erkennen können, sondern auch in der Lage sein, diesem durch persönlichen Kontakt weiter zu helfen, sei es durch die Verhängung einer Spielersperre und/oder durch die Vermittlung von Kontakten zu einer örtlichen Suchtberatungsstelle. Der VEWU hat sich daher dazu verpflichtet, das nötige Fachwissen dafür in Fortbildungsveranstaltungen, an denen sachkundige Referenten aus der Suchtberatung auftreten, vermitteln zu lassen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Wettbüros erhalten für Ihre Teilnahme an der Fortbildung eine Bestätigung sowie schriftliche Unterlagen. Der VEWU sorgt dafür, dass die ihm angeschlossenen Unternehmen die Pflicht zur Fortbildung verwirklichen.

Der VEWU hat sich zudem dazu verpflichtet, im Wettlokal selbst durch entsprechende Schilder sowie auf den Wertscheinen und Wettquittungen auf die Gefahr der Glücksspielsucht hinzuweisen. Entsprechende Broschüren sind auszulegen. Der Wettkunde darf nicht das Gefühl haben, dass mit dem Betreten des Wettbüros seine Entscheidung, eine Wette abzuschließen, bereits gefallen ist. Deswegen würde ein untergeordneter Hinweis auf dem Wertschein, dass Sportwetten glücksspielsüchtig machen können, nicht ausreichen. Durch die Warnschilder und Broschüren im Wettlokal soll der Wettkunde nochmals darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Gefahr einer Abhängigkeit besteht. Der VEWU will sein Angebot für diejenigen Kunden bereithalten, die – ohne Abhängigkeit - die Freude am Spiel und am Gewinn suchen. Hinsichtlich der Broschüren tritt der VEWU in Zusammenarbeit mit entsprechenden Organisationen. und erstellt, zur Suchtprävention, zum Jugendschutz und der Kriminalitätsbekämpfung eigene Publikationen. Die Wettvermittler haben sich deshalb auch bei einer Suchtberatungsstelle bekannt zu machen und den Namen und die Telefonnummer eines zuständigen Suchtberaters bereitzuhalten.

Das Zusammenwirken dieser Maßnahmen in den Wettbüros kann als sehr effektiv bezeichnet werden.

Im Onlinebereich ist es ebenfalls sinnvoll, auf der Homepage Warnhinweise sowie aktuelle Informationen über Glücksspielsucht, Kriminalitätsbekämpfung und Jugendschutz einzustellen. Konkrete Erfahrungen darüber, wie viele gefährdete Spieler sich dadurch vom Spielen abhalten lassen, sind aber nicht messbar.

(4) Kreditverbote

Sind aus unserer Sicht unerlässlich, auch zum Schutz der Unternehmen selbst.

Im Falle der Kreditierung seines Einsatzes geht der Wettkunde ein höheres Risiko ein: Er kann überhaupt nur zu Geld gelangen, wenn die Wette für ihn erfolgreich ist. Im Falle der verlorenen Wette wird er dazu verleitet, sich immer weitere und immer höhere Einsätze kreditieren zu lassen, um schließlich mit einem „Trostgewinn“ die Kreditverbindlichkeiten beim Veranstalter oder Vermittler bedienen zu können. Dies kann zu einem Teufelskreis der Glücksspielsucht führen.

Rechtlich ist auch der Abschluss eines Sportwettvertrages mit Hilfe einer Kreditkarte eine Kreditierung. Diese üblichen Bankgeschäfte können jedoch vom Verbot der Kreditierung ausgenommen werden. Bei einer Kreditkarte ist der Kreditrahmen von der Bank vorgegeben und nach oben begrenzt. Zudem ist der Einsatz von Kreditkarten, zu denen auch die in Deutschland sehr gebräuchliche EC-Karte zählt, heute allgemein üblich. Ein besonderes Glücksspielsuchtrisiko entsteht allein durch den Einsatz der Kreditkarte nicht.

(5) Realitätstests

Hierzu können keine Angaben gemacht werden, da der Begriff nicht verständlich ist.

(6) Sorgfaltspflicht der Online-Anbieter

Die Zuverlässigkeit und die Seriosität der Anbieter ist unverzichtbar, nicht nur im Hinblick auf die Suchtprävention, sondern vor allem auch im Hinblick auf den Verbraucherschutz und die Kriminalitätsbekämpfung. Auch hier hat der VEWU im Rahmen seiner Selbstverpflichtung zahlreiche Maßnahmen entwickelt, über die beispielsweise staatliche Anbieter nicht verfügen:

Betreiber von Wettbüros haben ihre gewerberechtliche Zuverlässigkeit durch ein polizeiliches Führungszeugnis und eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des Finanzamts nachzuweisen. Jeder Sportwettenveranstalter hat ein elektronisches Wettbuch zu führen, das sicherstellt, dass alle Wettvorgänge in zeitlich lückenlos fortlaufender Reihenfolge festgehalten werden. Das Wettbuch muss für alle Wettvorgänge, die nicht länger als fünf Jahre zurückliegen, zugänglich sein.

Um Wettbetrug, Geldwäsche und anderen Manipulationen vorzubeugen, wird bei Wetteinsätzen, die pro Wettabschluss einen Geldbetrag von 1.000 EUR übersteigen, die Identität des Wettkunden unter Angabe von Name, Anschrift, Geburtsdatum, der Nummer eines gültigen amtlichen Personalausweises sowie der Höhe des Wetteinsatzes festgehalten. Die dem VEWU angeschlossenen Unternehmen verpflichten sich, weiterhin ein elektronisches Warnsystem zum Schutz vor Wettbetrug aufrechtzuerhalten. Wer in einem Wettbüro arbeitet, darf als Kunde selbst keine Sportwetten abschließen. Wer als Sportler, Trainer, Funktionär oder Schiedsrichter an einem sportlichen Ereignis teilnimmt, darf weder selbst einen Sportwettvertrag auf den Ausgang oder den Verlauf des Ereignisses abschließen noch den Abschluss eines Sportwettvertrages durch andere fördern.

Die dem VEWU angeschlossenen Sportwettenveranstalter weisen dem VEWU eine Bonität oder ein Eigenkapital in Höhe von mindestens 250.000 EUR nach und legen zur Sicherung von Ansprüchen aus Sportwettverträgen eine Bankgarantie oder vergleichbare Sicherheiten in Höhe von mindestens 100.000 EUR vor. Diese Garantien werden vom VEWU verwaltet und dürfen zu keinen anderen als den genannten Zwecken verwendet werden. Sie haften gesamtschuldnerisch für nichtbefriedigte berechnete Wettansprüche von Kunden der VEWU-Mitglieder.

(7) Beschränkung bestimmter Arten von Spielen oder Wetten, denen das höchste Risiko zugeschrieben wird (z. B. Kasinospiele oder Beschränkung von Sportwetten auf Wetten auf das Endergebnis)

Die Frage kann nur für Wetten beantwortet werden. **Eine Beschränkung von bestimmten Wettarten wird nicht für sinnvoll gehalten.** Es wird zwangsweise dazu führen, dass für die vermeintlich attraktiveren Wetten ein Schwarzmarkt entsteht, weil sich die Wettkunden am Online-Markt außerhalb der EU orientieren. Angesichts der nach wie vor äußerst geringen Zahl von gefährdeten Wettkunden ist auch hier die Verhältnismäßigkeit zu wahren.

(8) sonstige Instrumente (z. B. Beschränkung der kommerziellen Kommunikation in Bezug auf bestimmte Medien, die Verkaufsförderung und „Sign up“-Boni oder kostenlose Probespiele)

Bei Werbung für Glücksspiele sollte stets ein Warnhinweis gegeben werden. Man sollte das Problem der Suchtprävention jedoch nicht überbewerten. Bereits oben (bei Frage 10) wurde darauf hingewiesen, dass in Deutschland das Argument der Suchtbekämpfung bis zur Entscheidung des BVerfG in der fachlichen Diskussion keinerlei Bedeutung hatte. Danach musste das Argument erhalten, um das staatliche Monopol zu rechtfertigen. Die Auswirkungen der Trunksucht und der Tabaksucht dürften in der EU weit gravierender sein. Wetten müssen aufgrund des geringeren Gefährdungspotentials freier behandelt werden als Automaten Spiele.

Rangfolge: Die Instrumente (1), (2), (3), (4) und (6) sind – in der hier dargestellten Form – unerlässlich, während (7) und (8) sich nicht auswirken dürften.

(17) bis (19) – problematisches Spielverhalten

Zu diesen Fragen gibt es keine Erkenntnisse.

(20) Was wird auf nationaler Ebene zur Vermeidung problematischen Spielverhaltens getan (z. B. Früherkennung)?

Es gibt bundesweit Beratungsstellen, die von den Kommunen oder freien Trägern (Kirchen, Sozialverbänden etc.) betrieben werden. Diese Beratungsstellen werden von staatlichen Zuschüssen bzw. Eigenmitteln der Sozialverbände getragen.

Aufgrund der erheblichen Finanzausstattung durch die staatlichen Lottogesellschaften

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-57457823.html>

weigert sich beispielsweise der Fachverband Glücksspielsucht, mit privaten Anbietern zusammenzuarbeiten. Als der VEWU mit Mitarbeitern dieses Suchtverbandes in Kontakt trat, um für

sein Sozialkonzept um fachliche Unterstützung zu bitten, wurde ihm allein wegen dieser Kontaktaufnahme (!) mit Klage gedroht. Der VEWU holte sich dann Unterstützung von außerhalb der EU.

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

Die Spielsuchtbehandlung erfolgt in Spezialkliniken.

Da das private Angebot von Online-Spielen als illegal vom Staat bekämpft wird, können Online-Anbieter leider keinen Beitrag zur Finanzierung leisten. Inwieweit staatliche Anbieter hierzu einen Beitrag leisten, entzieht sich einer parlamentarischen Kontrolle, da die Verwendung der Gelder der staatlichen Toto-Lotto-Gesellschaften nicht in den Parlamenten der Bundesländer beschlossen wird und darüber auch nur eingeschränkt Rechenschaft abgelegt werden muss. Bei einer Beteiligung privater Anbieter muss aber auf das jeweilige Risikopotential geachtet werden. Dies liegt bei Kasinospielen höher als bei Wetten.

(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)?

Hierzu gibt es keine Regelungen. Der GStV-E verlangt lediglich die Protokollierung der Sperrdatei. Der VEWU hat sich in seinem Sozialkonzept dazu verpflichtet, in Wettbüros auftretende „Problemfälle“ im Hinblick auf Glücksspielsucht, Straftaten und Jugendschutz zu protokollieren und dem Veranstalter mitzuteilen.

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

Die Altersgrenze von 18 Jahren ist angemessen. In diesem Alter darf der Mensch Rechtsgeschäfte aller Art abschließen, die viel höhere Risiken aufweisen. Eine höhere Altersgrenze ist daher nicht vertretbar.

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

Die Online-Alterskontrolle gelingt durch die Übersendung einer Kopie des Personalausweises (die einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen wird) und den Nachweis eines Bankkontos auf die im Personalausweis genannte Person sowie durch eine entsprechende persönliche Erklärung des Kunden.

Sowohl die Online-Alterskontrolle als auch die Offline-Alterskontrolle (durch die persönliche Vorlage des Personalausweises im Wettbüro) sind als äußerst sicher zu bewerten.

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

Um die Nutzung von Online-Spielen durch Minderjährige, aber auch durch Problemspieler zu unterbinden, ist die wirksamste Methode, an der „Quelle“ anzusetzen, also beim Abschluss des Spielvertrages. Dazu ist es völlig **ausreichend, dass Minderjährige nicht spielen und ein Wettbüro nicht betreten dürfen und dass dies auch kontrolliert wird** (Identifizierungspflicht).

Werbeverbote und Beschränkungen sind dazu nicht erforderlich. Es gibt zahlreiche Produkte, die von nicht Volljährigen wahrgenommen werden, und für die die Werbung in vielen Mitgliedstaaten der EU in unbeschränktem Maße zulässig ist. Dazu gehört insbesondere die Werbung für alkoholische Getränke. Wollte man z.B. Banden- oder Trikotwerbung für Sportwetten verbieten, müsste man dies auch für Bier tun (das Risiko der Alkoholabhängigkeit dürfte größer sein als das der Wettsucht), und man müsste auch die Werbung für Automobile verbieten (wer noch nicht volljährig ist und keinen Führerschein besitzt, macht sich sogar strafbar, wenn er Auto fährt).

In Deutschland (zu den Regelungen gleich unten) wurde ein **Verbot der Werbung für Sport-**

wetten nur deshalb eingeführt, um dem staatlichen Anbieter einen Wettbewerbsvorsprung vor den privaten Anbietern zu verschaffen. Der staatliche Anbieter verfolgt die sog. „Dachmarkenstrategie“ und bewirbt die Dachmarke firmiert „Lotto“; darin eingeschlossen ist sein Sportwettenangebot Oddset, welches aber nach außen nicht beworben wird.

Mit nur einem Klick auf

<http://www.lotto.de/>

gelangt man jedoch, wie jeder Wettkunde weiß, zum Sportwettangebot

<https://www.oddset.de>

Gleichzeitig werden gegen Werbemaßnahmen von privaten Sportwettanbietern Ordnungsverfügungen erlassen und gerichtlich bestätigt, z.B. vom VG Schleswig (Beschluss v. 28.01.2011, Az.: 12 B 83/10).

<http://www.isa-casinos.de/law/articles/32175.html>

Damit wird das Werbeverbot zugunsten der staatlichen Anbieter instrumentalisiert, **um die privaten Anbieter vom Markt zu drängen**. Für sich allein genommen hat das Werbeverbot keine Rechtfertigung. Online-Glücksspiele und Sportwetten sind (im Vergleich etwa zum krebserregenden Tabakkonsum) viel zu wenig sozialschädlich, als dass eine Werbebeschränkung erforderlich wäre.

Nach § 5 Abs. 3 des GlStV-E ist in Deutschland im Fernsehen, im Internet und Telekommunikationsanlagen verboten, kann aber nach § 5 Abs. 3 S. 2 für Lotterien und Sportwetten im Fernsehen erlaubt werden. Somit ist es vorstellbar (Ermessensentscheidung), dass staatlichen Veranstaltern Werbung erlaubt wird und privaten nicht, weil Lotterien und Sportwetten auf jeden Fall vom Staat angeboten werden. Zudem ist nach § 21 Abs. 4 des GlStV-E die Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten unzulässig. Hieraus dürften die Behörden ein Bandenwerbungsverbot für private Sportwettanbieter ableiten, was einen erneuten Wettbewerbsvorsprung des staatlichen Anbieter hervorrufen soll, ebenso wie die Regelung in § 5 Abs. 3 GlStV-E, dass

Werbung für Wetten im Umfeld von Sportsendungen nicht zulässig ist, wohl aber (was insoweit nicht im Entwurf steht) für die Marke „Lotto“.

(26) Welche nationalen Regulierungsbestimmungen für Zulassungsbedingungen und die kommerzielle Kommunikation für Online-Glücksspieldienste tragen diesen Risiken Rechnung und dienen dem Schutz gefährdeter Verbraucher? Wie schätzen Sie diese Bestimmungen ein?

Wegen ihres Einkommens gefährdete Spieler sind in erster Linie durch die allgemeinen Ziele des GlStV geschützt. Der staatliche Anbieter hält sich jedoch nicht daran, wie zwei aktuelle Beispiele zeigen: Mehrere Gerichte haben entschieden, dass die staatliche Lotteriegesellschaft Oddsetwetten nicht an Harz IV Empfänger oder überschuldete Personen verkaufen darf. Durch Testkäufe stellte sich aber heraus, dass gesperrte und überschuldete Spieler oder Besitzer staatlicher Transferleistungen bei der staatlichen Lottogesellschaft Sportwetten spielen konnten, obwohl sie ihre finanzielle Situation vorher dargelegt hatten.

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,772813,00.html>

<http://www.badische-zeitung.de/deutschland-1/wer-hartz-iv-erhaelt-darf-nicht-wetten--42479828.html>

Dasselbe gilt für die anderen im Grünbuch genannten Gruppen. Auch hier hat sich der VEWU einer Selbstverpflichtung unterworfen, wie z.B. durch die Problemfall-Statistik und der Sperrdatei, sowie zu folgender Regelung:

Wer als Sportler, Trainer, Funktionär oder Schiedsrichter an einem sportlichen Ereignis teilnimmt, darf weder selbst einen Sportwettvertrag auf den Ausgang oder den Verlauf des Ereignisses abschließen noch den Abschluss eines Sportwettvertrages durch andere fördern.

Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass **das Manipulationsrisiko bei Sportwetten ausschließlich durch diejenigen besteht, die selbst als Akteure an sportlichen Ereignissen teilnehmen**, sei es als Schiedsrichter oder aktive Sportler. Deshalb dürfen solche Personen keine Sportwetten abschließen und auch nicht den Abschluss von Sportwettverträgen fördern. Sportler sind diejenigen, von deren persönlicher Leistung es abhängt, wie ein sportli-

ches Ereignis verläuft oder ausgeht, beispielsweise auch die Auswechselspieler, die bei einem Fußballspiel auf der Bank sitzen und nicht zum Einsatz kommen, oder auch Kampfrichter bei einem Leichtathletikwettbewerb.

De lege ferenda ist in den Mitgliedstaaten eine klare strafrechtliche Regelung zu fordern, die die Manipulation von Sportereignissen, um sich daraus einen Vermögensvorteil zu verschaffen, unter Freiheitsstrafe stellt. Wer Sportereignisse manipuliert, schadet nicht dem Wettkunden, sondern insbesondere dem Wettunternehmen und dem seriösen Ruf des Sportwette.

(27) Sind Ihnen Studien und/oder statistische Daten über Betrug im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen bekannt?

Nein.

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

Ja. In Deutschland existiert die Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV). Über den Antrag auf Zulassung der Bauart eines Spielgerätes im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1 der Gewerbeordnung entscheidet die Physikalisch-Technische Bundesanstalt im Benehmen mit dem Bundeskriminalamt (§§ 1 SpielV). Dabei geht es um Spielgeräte, die mit einer den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung ausgestattet sind (Wettautomaten fallen also nicht darunter). Weitere Anforderungen sind in der SpielV geregelt.

(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?

Diese Frage kann nur für Wetten beantwortet werden. Ein Veranstalter, der in der EU lizenziert ist, verfügt über die notwendige Zuverlässigkeit und hinreichende Mechanismen, um einen Betrug gegenüber seinen Kunden auszuschließen. Er hat diese Voraussetzungen der seine Tätigkeit genehmigenden Behörde nachgewiesen. Ein Betrug Veranstalter gegen Spieler ist dadurch ausgeschlossen, da jeder geringfügige Verstoß zum Entzug der Erlaubnis und zu strafrechtlicher

Verfolgung führen würde. Den aktuellen „Wettskandalen“ (Deutschland, Italien, Türkei) liegt keinerlei betrügerische Handlung eines in der EU zugelassenen Wettanbieters zugrunde.

Das Verhältnis Spieler gegen Spieler ist bei Wetten nicht relevant, sehr wohl aber der „Betrug“ Spieler gegen Veranstalter, bei dem nach deutschem Recht nicht einmal sicher ist, ob er de lege lata überhaupt eine Straftat darstellt:

http://www.sportal.de/sportal/generated/article/tnt_fussball/2011/05/26/19820400000.html

Die wirksamsten Mittel zur Vermeidung eines solchen „Betruges“ sind

- **eine klare gesetzliche Regelung, die die Manipulation von Sportereignissen unter Freiheitsstrafe stellt,**
- **eine lebenslängliche Sperre für die Beteiligten durch die Fachverbände mit einer Begnadigungsmöglichkeit frühestens nach sechs Jahren.**

Selbstverständlich helfen entsprechende elektronische Warnsysteme wirksam, die Wettanbieter zu schützen. Sie können somit den Vermögensschaden verhindern, indem beispielsweise die Wette kurzfristig aus dem Angebot genommen wird. Sie können aber nicht die Straftat verhindern, die dann zumindest ins Versuchsstadium gelangt ist.

(30) Welche nationalen Regelungen befassen sich mit Sportwetten und Ergebnismanipulation und gelten für Online-Glücksspielveranstalter und an Sportereignissen/Spielen beteiligte Personen (insbesondere Vermeidung von „Interessenkonflikten“)? Haben Sie Kenntnis von verfügbaren Daten oder Studien über den Umfang solcher Probleme?

Die Bundesrepublik Deutschland hat solche Regelungen bislang gänzlich vermissen lassen, weil sie ihre staatlichen Anbieter nicht reglementieren wollte. Bis heute sind die privaten Anbieter durch entsprechende Frühwarnsysteme besser geschützt als die staatlichen. So ist z.B. im in Deutschland bekannt gewordenen Fall „Hoyzer“ nur den staatlichen Anbietern Oddset ein Schaden entstanden. Private Wettanbieter, die über ein professionelles Risikomanagement verfügen, hatten sämtliche Wettanträge auf manipulierte Spiele abgelehnt.

Interessenkonflikte gibt es dann, wenn ein Schiedsrichter wettet oder ein Spieler auf die Niederlage der eigenen Mannschaft setzt. Interessenkonflikte beim Wettunternehmer können nicht entstehen. Der Wettunternehmer kalkuliert das Wettangebot in seiner Gesamtheit, das sind hunderte bzw. tausende von Spielen. Er hat kein Interesse an einem bestimmten Ausgang eines Spieles, da der Ausgleich der Einsätze und Quoten sich nie auf ein einzelnes Spiel, sondern auf die Geschäftstätigkeit insgesamt bezieht.

(31) Welche Themen sollten Ihrer Ansicht nach vorrangig angegangen werden?

Bereits im Jahre 2007 haben die Autoren Rausch und Pawlik (Musterentwurf eines Landessportwettengesetzes, Baden-Baden 2007, S. 14 f.) folgende Regelung vorgeschlagen:

(1) Wer als Sportler an einem sportlichen Ereignis teilnimmt, darf weder selbst einen Sportwettvertrag auf den Ausgang oder den Verlauf des Ereignisses abschließen noch den Abschluss eines Sportwettvertrages durch andere fördern.

(2) Sportwettenveranstalter und Sportwettenvermittler dürfen Wettkunden keine Kredite gewähren. Der Abschluss von Sportwetten mit Hilfe banküblicher Kreditkarten ist zulässig.

Der Verstoß hiergegen sollte nach deren Vorschlag mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 EUR geahndet werden (aaO, S. 16, sowie S. 72 f.). Die Sanktion sollte nach heutigen Erkenntnissen zu einer Freiheitsstrafe verschärft werden.

Alle (!) bisherigen Skandale sind durch Wettmanipulation durch aktive Sportler entstanden. Die staatlichen Monopolisten in Deutschland versuchen bis heute politisch, die privaten Wettanbieter dafür verantwortlich zu machen. In Wirklichkeit hat aber die Manipulation „auf dem Platz“ stattgefunden. Wird dies verhindert, so ist das Wettwesen „sauber“.

Dazu gehört auch, dass die Fachverbände ihre Spieler und Athleten mit einer lebenslangen Sperre bestrafen (s.o.). Die Bekämpfung der Manipulationsproblematik aber allein den Verbänden zu überlassen – mit der Folge, dass sich manipulierende Spieler durch einen Austritt aus dem Verband jeglicher Aufklärung entziehen – ist in keiner Weise hinreichend.

(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?

Solche Gefahren existieren nicht.

Nach unserem Wissen hat kein in der EU zugelassener Sportwettunternehmer eine derartige Handlung versucht, noch ist er in einen solchen Verdacht geraten. Vereine wie Olympique Lyon, Real Madrid und der AC Mailand sind dauerhaft und seit langem Werbeträger für einen Anbieter, ohne dass es jemals Probleme gegeben hat. Dasselbe gilt für die österreichische Bundesliga, die ebenfalls von einem Anbieter gesponsert wird.

Das Interesse des Wettanbieters ist ausschließlich darauf gerichtet, sein Produkt bekannt zu machen. Das Produkt umfasst täglich tausende von Wettmöglichkeiten auf ebenso viele Ereignisse. Der Wettanbieter kann nur Gewinn erzielen, wenn er Kunden findet, die auf viele Ereignisse setzen. Ein einzelnes Fußballspiel hat somit von vornherein eine untergeordnete Bedeutung.

Selbst wenn der Anbieter erreichen könnte, dass der Klub gewinnt, den er unterstützt, ergäbe sich daraus für ihn kein Gewinn. Vielmehr würde der Wettanbieter Verluste einfahren, weil jeder den Sieg der unterstützten Mannschaft erwarten würde und der Wettanbieter die Quoten auszahlen müsste. Würde der Wettanbieter im Gegenteil eine Niederlage „seiner“ Mannschaft forcieren, käme es zu einem dauernden Imageverlust des Anbieters, da seine Mannschaft aufgrund der Niederlagen ein schlechter Werbeträger ist.

Somit ist der Wettanbieter für die Manipulation von Ereignissen eine geringere Gefahr als beispielsweise eine Brauerei, die Bandenwerbung im Stadion macht und darauf hoffen könnte, durch einen Sieg der Mannschaft den Bierumsatz (zumindest im Stadion) zu steigern.

(33) bis (36) Fragen zur Geldwäsche

Es gibt keine Erkenntnisse, dass zugelassene Anbieter von Online-Glücksspielen in Europa mit

Geldwäschepraktiken in Verbindung gebracht werden können. Die Kommission weist darauf zu Recht hin. Geldwäsche wird durch die persönliche Identifizierungspflicht und den Nachweis eines namentlichen Kontos bei einer Bank in der EU ausgeschlossen. Damit werden alle Geldtransfers transparent. Darüber hinaus ist es selbstverständlich, dass der Wettanbieter die Wettvorgänge elektronisch speichert, so dass auch noch nach mehreren Jahren ein Geldtransfer lückenlos dokumentiert werden kann.

(37) Gibt es nationale Anforderungen an die Transparenz von Online-Glücksspielen? Gelten diese für das grenzüberschreitende Angebot von Online-Glücksspieldiensten und werden die Anforderungen Ihrer Ansicht nach wirksam durchgesetzt?

Solche Regelungen gibt es in Deutschland nicht. Hinsichtlich der Gefahren anderweitiger Kriminalität kann auf folgendes hingewiesen werden: Cyber-Kriminalität droht wie bei jedem wirtschaftlich relevanten Angebot durch Hacker. Dieser Gefahr kann durch besondere Schutzmaßnahmen (Software, Server) begegnet werden. Der Gefahr des möglichen Angebots eines vom Niederlassungsstaat nicht genehmigten Glücksspiels wird durch die Glücksspielüberwachungsbehörde des Niederlassungsstaates entgegengewirkt. Der Anbieter muss mit dem Entzug seiner Genehmigung rechnen, wenn er ein ungenehmigtes Angebot betreibt.

Steuerhinterziehung wird dadurch ausgeschlossen, dass sämtliche Geldtransaktionen lückenlos dokumentiert werden. Dies gilt auch z.B. für die Wettbüros in Deutschland, die zwar vom Staat als illegal bekämpft werden, aber dennoch einer Einkommensteuerpflicht unterworfen werden, wobei die Einnahmen buchhalterisch komplett dokumentiert werden müssen.

(38) Gibt es auf nationaler oder EU-Ebene andere Systeme, um Glücksspieleinnahmen Tätigkeiten des Allgemeininteresses zuzuführen?

Das deutsche System dürfte nicht unter die genannten Beispiele (1) bis (6) subsumierbar sein. Denn der staatliche Anbieter leistet in Deutschland keinen Beitrag zum staatlichen Haushalt, den der Staat hinterher wieder ausschütten kann. Er ist vielmehr der Kontrolle des Haushalts entzogen.

Die staatlichen Lottogesellschaften agieren in privater Rechtsform und geben in dieser Funktion

Gelder für soziale Zwecke aus. Insoweit unterliegen sie keiner parlamentarischen Kontrolle. Soweit sie Gelder an die Haushalte der Bundesländer überweisen, ist nicht generell ausgeschlossen, dass diese Gelder nicht für soziale, sondern für fiskalische Zwecke verwendet werden. § 16 des geltenden GStV (für Lotterien) lautet:

§ 16

Verwendung des Reinertrages

(1) Der Reinertrag der Veranstaltung muss zeitnah für den in der Erlaubnis festgelegten Zweck verwendet werden.

(2) Will der Veranstalter den Reinertrag für einen anderen als den in der Erlaubnis festgelegten gemeinnützigen, kirchlichen oder mildtätigen Zweck verwenden oder kann der Verwendungszweck nicht oder nicht zeitnah verwirklicht werden, hat der Veranstalter dies der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen. Diese kann nach Anhörung des Veranstalters den Verwendungszweck neu festlegen.

(3) Ein angemessener Anteil des Reinertrages soll in dem Land verwendet werden, in dem die Lotterie veranstaltet wird.

Damit lässt der GStV es zu, dass der Reinertrag eines Glücksspiels für **völlig andere als gemeinnützige Zwecke verwendet wird**; der Veranstalter benötigt dazu noch nicht einmal eine Erlaubnis. Da die zuständige Behörde und die Leitung der Toto-Lotto-Gesellschaft **identisch sind (Land)**, fehlt es an einer politischen Kontrolle und weder ein Parlamentarier noch die Öffentlichkeit erfahren, was mit den Geldern geschieht. Über § 16 GStV hinaus enthält der GStV keinerlei Regelungen darüber, was mit den Erträgen geschehen soll.

In Deutschland ist damit **in keiner Weise sichergestellt, dass (staatliche) Glücksspieleinnahmen Tätigkeiten des Allgemeininteresses zugeführt werden**.

Damit sind auch die Fragen (39) und (40) beantwortet.

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

Eine entsprechende Regelung gibt es in Deutschland nur für Pferdewetten generell. § 16 S. 1 des RWLG lautet:

„Die Rennvereine, die einen Totalisator betreiben, erhalten bis zu 96 vom Hundert des Aufkommens der Totalisatorsteuer (§ 10).“

In allen anderen Bereichen gibt es keine veröffentlichten Zahlen. Aufgrund der fehlenden Transparenz sind werden die Ausgaben verschleiert.

Um den Rückfluss der Mittel zu sichern, ist vorstellbar, eine Abgabe sui generis einzuführen. Ebenso bemühen sich aber auch die privaten Sportanbieter, mit den Fachverbänden Kooperationsverträge abzuschließen bzw. Sponsoring-Verträge abzuschließen. Dies wird vom Staat jedoch mit ordnungsrechtlichen Mitteln bekämpft.

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

Das RWLG ist ein Sonderfall; seit 1922 sind Pferdewetten in Deutschland legalisiert. Spezielle Nutzungsrechte werden nicht eingeräumt.

(43) Gibt es Nutzungsrechte für Online-Glücksspiele, die ausschließlich der Gewährleistung von Integrität dienen?

Nein.

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

Das im Grünbuch beschriebene Risiko der Minderung von Einnahmen für das Allgemeininteresse besteht nach unserer Auffassung nicht im genannten Maße. Es ist beispielsweise bekannt, dass mehrere Wettanbieter, die in Malta oder Österreich ansässig sind, von Deutschen geführt werden. Diese Unternehmen, oftmals aus Pferdewett-Buchmachern hervorgegangen und mit großer Erfahrung im Wettmarkt ausgestattet, hätten sich von Anfang an gern in Deutschland niedergelassen. Sie wurden aber, obwohl sie das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) für sich reklamieren konnten, kriminalisiert und strafrechtlich verfolgt, bis der Bundesgerichtshof die Straflosigkeit in einem Grundsatzurteil feststellte (BGH, Urteil vom 16.8.2007 – 4 StR 62/07 – juris, Rn. 22 f.), indem er darauf hinwies, dass der Staat verboten habe, was er selbst betrieben habe.

Hätten die Sportwettunternehmen eine realistische Chance bekommen, sich in Deutschland niederzulassen, Arbeitsplätze zu schaffen und Steuern zu zahlen, dann hätten sie diese auch genutzt. In diesem Fall hätte der deutsche Staat deutlich mehr Steuereinnahmen in seinen Haushalten gehabt, die er für das Allgemeininteresse hätte nutzen können. **Stattdessen hat er die Wettunternehmer förmlich aus dem Land getrieben.** Wenn jetzt der Bundesrat in seiner Stellungnahme (Bundesrats-Drucksache 176/11 (B), S. 18) gegenüber der Kommission behauptet, „dass die marginale Belastung mit Steuern den Hauptgrund für die Wahl eines Sitzes als Internetanbieter in einzelnen EU-Mitgliedstaaten darstellt“, dann ist dies eine äußerst dreiste unwahre Behauptung. In Wirklichkeit hatte der Staat von Anfang an nichts anderes vor, als die Glücksspielunternehmen zu kriminalisieren und sein Monopol aus fiskalischen Gründen durchzusetzen.

Es trifft zu, dass durch die Teilnahme an Glücksspielangeboten aus dem Ausland Einnahmen, die bei einer Ansiedlung des Glücksspielunternehmens im Inland angefallen wären, verloren gehen. Dies ist jedoch die Folge des Verbots und der bis heute anhaltenden Kriminalisierung in Deutschland. Die Einnahmen sind in Deutschland selbst zuvor nie erzielt worden.

Zutreffend ist ebenfalls, dass die Einnahmen der staatlichen Glücksspielunternehmen zurückgehen.

<http://www.onlinekosten.de/news/artikel/33084/0/Lottoeinnahmen-um-100-Millionen-Euro-gesunken>

Dies liegt unter anderem neben dem Umstand, dass der Staat im Internet weitgehend keine Glücksspiele anbietet, auch daran, dass beispielsweise im Wettbereich **die vom staatlichen Unternehmen „Oddset“ angebotenen Wetten für den Wettkunden nicht attraktiv sind**. Dies ist aus unserer Sicht nicht auf die immer wieder ins Feld geführte angeblich hohe Abgabenlast der staatlichen Gesellschaften zurückzuführen, sondern darauf, dass diese **extrem hohe Verwaltungskosten** haben (z.B. Budgets für Politiker in den Gremien der Gesellschaften) und zudem schlichtweg nicht über das hinreichende Buchmacher-Knowhow verfügen, um attraktive Quoten anbieten zu können. Im Fall „Hoyzer“ wurde dieses Knowhow-Defizit offenkundig, wo nur der staatliche Anbieter Oddset geschädigt wurde, die privaten aber aufgrund ihrer Solidität und Zuverlässigkeit und ihrer buchmacherischen Fähigkeiten die Wetten aus dem Angebot genommen hatten.

Dazu übergeben wir in der **Anlage** eine Studie von *Adams* und *Tolkemit*, „Das staatliche Glücksspielunwesen“.

Es wird für die Zukunft objektiv nicht vermeidbar sein, dass es grenzüberschreitende Angebote gibt. Dies ist kein Spezifikum des Glücksspielmarktes. Kaufverträge, Werkverträge und insbesondere auch der Kapitaltransfer sind stets dadurch gekennzeichnet, dass die jeweiligen Vertragspartner im Wesentlichen dem Steuerrecht des Mitgliedstaats unterliegen, in dem sie ansässig sind. Es besteht also keine Veranlassung, nur wegen der unterschiedlichen Besteuerung in den Mitgliedstaaten staatliche Monopole einzuführen.

Die Sportwettunternehmen sind bereit, Gelder an den Sport zurückfließen zu lassen, und zwar in transparenterem Maße als die staatlichen Gesellschaften. Sie scheitern jedoch am Werbeverbot, am Internetverbot, am Verbot von Sponsoring (auch im sozialen Bereich) und allgemein an der dauerhaften Untersagung ihrer Tätigkeit und der stetigen Diskriminierung.

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

Gegenwärtig leider nicht; sie wären sehr wünschenswert.

Auch dieser Umstand wird von den staatlichen Anbietern ausgenutzt: Die staatlichen Lottogesellschaften versuchen mit dem Hinweis, nur sie würden dem Sport und sozialen Anliegen helfen, Anbieter in „gut“ (= staatlicher Anbieter) und „böse“ (= privater Anbieter) zu unterteilen. Es gibt deshalb nach wie vor viele Menschen in Deutschland, die in einem Wettbüro eines privaten Anbieters wetten, sich aber davor scheuen, sich offen dazu zu bekennen, weil sie Angst vor gesellschaftlicher Diskriminierung haben. Dagegen wehren sich die staatlichen Anbieter bis in die letzte Instanz, wenn ihnen ein Gericht verbietet, Sportwetten anzubieten, die den Lebensunterhalt von Hartz-IV-Empfängern gefährden.

<http://www.ndr.de/regional/niedersachsen/oldenburg/sportwetten109.html>

Die sozialen Argumente der staatlichen Anbieter sind somit nur vorgeschoben.

De lege ferenda wäre es wünschenswert, die Ausgaben in einer Art „gläserner Bilanz“ offenlegen zu lassen, um nachzuweisen, welches Projekt in welcher Höhe gefördert wird und wie viel Geld an den Staatshaushalt zu fiskalischen Zwecken abgegeben wird.

(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-Glücksspieldienste?

Nein.

Eine solche Stelle wäre wünschenswert. Sie ist aber von vornherein zum Scheitern verurteilt, solange sie bei den Ländern angesiedelt ist und die Länder selbst am Markt tätig sind (Interessenkollision). Erforderlich wäre eine Besetzung der Regulierungsstelle mit Fachleuten aus den Wettunternehmen. Staatliche Behörden könnten die Regulierungsstelle bilden, wenn sie auf Bundesebene angesiedelt sind oder der Staat sich aus dem Glücksspielangebot zurückgezogen

hat.

(47) Gibt es ein nationales Verzeichnis der zugelassenen Anbieter von Online-Glücksspielen? Falls, ja, ist dieses öffentlich zugänglich? Wer ist für die Aktualisierung dieses Verzeichnisses zuständig?

Nein.

Auch dies wäre de lege ferenda vorstellbar, ebenso wie ein einheitlicher, gut sichtbarer Hinweis auf den Internetauftritten der Anbieter, dass und in welchem EU-Staat eine Genehmigung erteilt wurde. So wäre schnell und zuverlässig die Qualität die Unterscheidbarkeit zu Nicht-EU-Anbietern gewährleistet.

(48) Welche Formen der grenzüberschreitenden Verwaltungszusammenarbeit kennen Sie auf diesem Gebiet und welche Themen werden abgedeckt?

Hierzu verfügen wir über keine Informationen.

(49) Kennen Sie Beispiele für intensivere Zusammenarbeit, Aufklärungsprogramme oder Früherkennungssysteme, die auf mehr Integrität im Sport und/oder eine stärkere Sensibilisierung der Beteiligten abzielen?

Die deutschen Behörden verweigern eine Zusammenarbeit mit privaten Wettanbietern. Deutsche Suchtexperten, deren Organisationen aus staatlichen Mitteln finanziert werden, verweigern ebenso die Zusammenarbeit mit privaten Wettanbietern.

Der Verband Europäischer Wettunternehmer (VEWU)

www.vewu.com

hat sich bereits im Jahre 2008 auf ein **Sozialkonzept für Wettbüros** verständigt, das vorliegend schon mehrfach angesprochen wurde. Das Sozialkonzept kann unter der oben genannten Internetadresse bestellt werden und ist seit dem 12.6.2008 verbindlich. Zu den Maßnahmen des Sozialkonzeptes gehören im Einzelnen:

- (1) Keine Geldspielautomaten
- (2) Kein Ausschank von Spirituosen
- (3) Kein Zutritt für Jugendliche unter 18 Jahren
- (4) Wettabschlusspflicht an Ort und Stelle
- (5) Gewerberechtliche Zuverlässigkeit des Wettbürobetreibers
- (6) Elektronisches Wettbuch und Identifizierungspflicht
- (7) Pflicht zur Aufrechterhaltung eines elektronischen Warnsystems bei der Manipulation sportlicher Ereignisse
- (8) Kennzeichnungspflicht der Örtlichkeit (Wettbüro)
- (9) Verbot der Kreditierung
- (10) Verbot des eigenen Wettens
- (11) Spielersperre
- (12) Spielverbot für aktive Sportler und Schiedsrichter
- (13) Schutz von Computerprogrammen und Datenverarbeitungsvorgängen
- (14) Einlagensicherungsfonds (Bankgarantie)
- (15) Wettreglement
- (16) Obergrenze der Einzelgewinne (50.000 EUR)
- (17) Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- (18) Warnhinweise und Broschüren
- (19) Direktkontakt zur örtlich zuständigen Beratungsstelle
- (20) Warnhinweise auf der Homepage des VEWU und der angeschlossenen Unternehmen
- (21) „Problemfall“- Statistik
- (22) Vertragliche Absicherung der Einhaltung der VEWU-Vorgaben; Kontrolle
- (23) Kooperation mit Sportfachverbänden
- (24) Positives Image des Sports zur Stärkung der Persönlichkeit nutzen
- (25) Dynamische Fortentwicklung des Sozialkonzepts

Das Sozialkonzept des VEWU reicht weit über die Vorgaben des GStV und erheblich weiter über die Sozialkonzepte der einzelnen Toto-Lotto-Gesellschaften hinaus. Seine Vorgaben hin-

sichtlich der Suchtprävention sind strenger als diejenigen der Toto-Lotto-Gesellschaften. Die umfassende Einbeziehung der Kriminalitätsprävention und des Jugendschutzes soll bundesweit Vorbildwirkung erzielen.

(50) Werden die beschriebenen Methoden oder jegliche anderen technischen Werkzeuge auf nationaler Ebene genutzt, um den Zugang zu Online-Glücksspieldiensten 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-Glücksspiele?

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

Hierzu schreibt das Internetlexikon Wikipedia:

http://de.wikipedia.org/wiki/Sperrungen_von_Internetinhalten_in_Deutschland#cite_note-46

„Die aktuelle technische Umsetzung der Sperrungen durch DNS-Spoofing ist nicht dazu geeignet, den Zugang zu den indizierten Seiten vollständig zu unterbinden, sondern erschwert diesen nur, da sich die Stoppsseiten mit einfachsten Mitteln umgehen lassen. Der vom Deutschen Bundestag als Experte geladene IT-Sicherheitsforscher Hannes Federrath bezeichnete die Internet-sperren als „völlig wirkungslos“. Eine Möglichkeit, die Sperren zu umgehen, ist etwa die Nutzung unzensurierter DNS-Server, wie sie beispielsweise von dem Verein FoeBuD als Reaktion auf die Sperren in Deutschland eingerichtet wurden. Neben dem manuellen Eintragen alternativer DNS-Server ist auch das automatische Eintragen per Skript oder Registry-Datei möglich.“

Die Erfahrungen zeigen, dass gesperrte Internetseiten unter anderen Adressen wieder auftauchen. Dies zeigt auch der aktuelle Fall „kino.to“.

<http://www.sueddeutsche.de/digital/nachfolger-von-kinoto-erbfolgekrieg-im-internet-1.1120096>

Kaum war die Internetseite vom Netz genommen, konnte nur kurze Zeit später das Angebot von kino.to auf anderen Seiten heruntergeladen werden (z.B. kinox.to).

Internetsperren sind unwirksam und politisch nicht durchsetzbar. Sobald Internetsperren existieren, werden sie umgangen. Unabhängig von der Wirkung einer Internetsperre **stellt sich die Frage nach dem Grund einer solchen**. Gibt man einem Glücksspielanbieter die Chance, auf zwar reglementierte, aber dennoch den Geschäftsbetrieb ermöglichende Art mit seinem Internetauftritt am Wirtschaftsleben teilzuhaben, so wird er diese Möglichkeit akzeptieren und die gesetzlichen Vorschriften einhalten. Ebenso, wie es akzeptiert ist, an Automaten oder in einem Spielcasino „terrestrisch“ einem Spielangebot nachzugehen, obwohl gerade hier hohe Suchtgefahren existieren, muss es auch im Internet möglich sein, zu spielen. Das in Deutschland geltende Internetverbot ist deshalb völlig unverhältnismäßig und ermuntert die Menschen, es zu umgehen. Sperren dienen ausschließlich fiskalischen Zwecken bzw. dem Schutz konkurrierender staatlicher Unternehmen.

Die in der EU für den Internetbetrieb zugelassenen Glücksspielunternehmen haben ihre Zuverlässigkeit bereits in einem Genehmigungsverfahren nachgewiesen. Sie kümmern sich um Jugendschutz, Kriminalitätsbekämpfung und Suchtprävention. Sie stellen sicher, dass es zu keiner Kreditierung kommt und dass sich kein Kunde überschuldet. Sie arbeiten nicht anonym, sondern sind in ihren Niederlassungsstaaten registriert. Diese Seriosität unterscheidet sie von anderen Anbietern von außerhalb der EU. Der Kunde weiß diese Seriosität zu schätzen. **Es gibt keinen Grund, EU-zugelassene Anbieter zu sperren. Es würde ein Schwarzmarkt entstehen, und das Geld würde aus der gesamten EU abwandern.** EU-zugelassene Glücksspielunternehmen fördern das Wachstum, schaffen Arbeitsplätze und zahlen Steuern.

Mit freundlichen Grüßen


Dieter Pawlik
Rechtsanwalt