

Europäische Kommission DG
Binnenmarkt und Dienstleistungen
[J-5908/061]
Rue de la Loi, 200
1049 Brüssel
Belgium

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: HS

Ansprechpartner: H. Arras, H. Schneller
Telefon: 06721 407 413, 06721 407 417
Fax: 06721 407 223
E-Mail: arras@loewen.de
schnellerh@loewen.de

Datum: 29.07.11

Gleichzeitig per Email: markt-gambling@ec.europa.eu

**BETREFF: Beitrag zum Grünbuch „Online-Glücksspiele im Binnenmarkt“,
SEK (2011) 321; KOM (2011) 128**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir begrüßen die Möglichkeit der Stellungnahme zu den Fragen der Regulierung von Online-Glücksspielen in der EU.

Die NSM-LÖWEN ENTERTAINMENT GmbH ist ein in Deutschland ansässiges Tochterunternehmen der österreichischen NOVOMATIC AG-Gruppe. Die NSM-LÖWEN ENTERTAINMENT GmbH ist zum einen als Hersteller von Geräten für gewerbliches Glücksspiel (Automatenspiel, Geldspielgeräte) in der EU (Deutschland) tätig und vertreibt diese; gleichzeitig bietet die NSM-LÖWEN ENTERTAINMENT GmbH über Tochterunternehmen auch gewerbliches Spiel in Spielhallen in Deutschland an.

Daneben plant die NSM-LÖWEN ENTERTAINMENT GmbH, in Deutschland in der Zukunft auch im Bereich Online-Gaming und Sportwetten tätig zu werden, ähnlich wie dies andere Tochtergesellschaften der österreichischen Mutter NOVOMATIC AG in anderen EU-Ländern tun, in denen Online-Gaming bzw. Sportwetten nach den einschlägigen nationalen Regelungen rechtlich zweifellos zulässig sind.

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?

Wir haben Kenntnis von folgenden verfügbaren Studien über den Online-Glücksspielmarkt, die gegebenenfalls von Nutzen sein könnten:



Zertifiziert nach
DIN ISO 9001:2008

Wir helfen Sportlern



Deutsche
Sporthilfe GmbH

NSM-LÖWEN ENTERTAINMENT GmbH
Saarlandstraße 240
D-55411 Bingen am Rhein
Postanschrift: Postfach 1564, D-55385 Bingen

Tel.: +49 6721 4070
Fax: +49 6721 407573
E-Mail: info@loewen.de
http://www.loewen.de

Geschäftsführer: Christian Arras (Vorsitzender), Willi Granold
Vorsitz im Aufsichtsrat: Dr. Theo Waigel
Amtsgericht: Mainz, HRB 23327
USt.-Id.-Nr.: DE 148 266 135

Hypo Vereinsbank Wiesbaden, Kto.-Nr. 344 562 814, BLZ 510 201 86
Commerzbank, Kto.-Nr. 200 485 100, BLZ 550 400 22
Landesbank Baden-Württemberg Stuttgart, Kto.-Nr. 101 014 7, BLZ 600 501 01
Postbank Hannover, Kto.-Nr. 962 603 03, BLZ 250 100 30

- Studie von Robert Young, Jonathan Todd, „Online Gambling — Focusing on Integrity and a Code of Conduct for Gambling“; die Studie wurde vom Europäischen Parlament in Auftrag gegeben, im November 2008 erstellt und diente als Hintergrund zum Bericht des Europäischen Parlaments vom 17. Februar 2009 über die Integrität von Online-Glücksspielen (2008/2215(INI)) des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz. Die Studie befasst sich sowohl mit EU-Anbietern als auch mit Anbietern an Drittländern.
- Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (Swiss Institute of Comparative Law) vom Juni 2006; diese Studie befasst sich mit einem Vergleich der Rechtslage in den EU-Mitgliedsländern.
- Goldmedia, Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Situation und Prognose des Glücksspielmarktes in Deutschland: diese Studie befasst sich vor allem mit dem Glücksspielmarkt in Deutschland und den Auswirkungen der strengen deutschen nationalen Regulierung vor dem Hintergrund zunehmender Angebote aus dem "Graumarkt" (regulierte Angebote aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat, die dort zugelassen sind) und dem Schwarzmarkt (nicht regulierte, nicht zugelassene Angebote, auch aus Drittländern). Ferner prognostiziert die Studie die Entwicklung des Glücksspielmarktes in Deutschland im Bereich von stationären und Online-Glücksspielangeboten.

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

- (a) Die oben (vgl. unsere Stellungnahme zu Frage 1) bereits erwähnte Goldmedia-Studie, Glücksspielmarkt Deutschland 2015, enthält auch Schätzungen zur Entwicklung des Online-Schwarzmarktes und Online-Graumarktes und der dabei erzielten Umsätze. Die Goldmedia-Studie kommt zum Ergebnis, dass sich mit dem Verbot des staatlichen Monopol-Lotterie-Produktes ab 2009 ein unregulierter Online-Lotteriemarkt entwickelt hat; im Jahr 2009 wurden danach etwa EUR 280 Mio. in Deutschland über im Ausland ansässige Online-Lottoanbieter eingesetzt (vgl. Seiten 51ff. Goldmedia-Studie „Glücksspielmarkt Deutschland 2015“)

In Bezug auf den Online-Sportwettenmarkt kommt die Goldmedia-Studie zu dem Ergebnis, dass das Einsatzvolumen des Online-Sportwettenmarktes in Deutschland (Graumarkt) im Jahr 2009 bei rund EUR 3,9 Mrd. liegt (Goldmedia-Studie, Seite 53). Hinzu kommen Spieleinsätze der stationären unregulierten Sportwetten-Anbieter, die ebenfalls dem Graumarkt zuzurechnen sind, in Höhe von EUR 2,4 Mrd. Den realen Schwarzmarkt-Wert im Bereich Sportwetten beziffert die Goldmedia-Studie auf rund EUR 1,0 Mrd. (vgl. Goldmedia-Studie, Seite 56).

Die Goldmedia-Studie kommt damit zum Ergebnis, dass insgesamt im unregulierten Markt für Sportwetten in Deutschland Einsätze in Höhe von ca. EUR 7,3 Mrd. getätigt werden.

Hinzu kommen der unregulierte Online-Pokermarkt und der unregulierte Online-Casinomarkt; insoweit enthält die Goldmedia-Studie keine Spieleinsatz-Schätzungen, sondern lediglich Brutto-Spielertrags-Schätzungen.

Diese liegen für den unregulierten Online-Poker- und Online-Casinomarkt für das Jahr 2009 in Deutschland zusammen bei EUR 550 Mio.

- (b) Bekannt sind uns ferner Zahlen der Deutschen Automatenwirtschaft, die vom Verband der Deutschen Automatenindustrie am 6. Mai 2011 veröffentlicht wurden. Danach sind die Spieleinsätze im Graumarkt und Schwarzmarkt für Online-Sportwetten und Online-Gambling in Deutschland von 2002 bis 2010 um 767 % gestiegen, während die Einsätze der staatlichen Monopol-Sportwetten-Angebote im selben Zeitraum um 68 % gefallen sind.

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?

Generell hat unser Unternehmen mit "Graumarkt-Angeboten", also mit Angeboten von in der EU niedergelassenen Anbietern von Online-Glücksspielen, die in einem Mitgliedsstaat der EU wie etwa Österreich oder Malta zugelassen sind, gute Erfahrungen gemacht. Nach unserer Kenntnis ist durch die Zulassung und Regulierung in anderen EU-Mitgliedsstaaten wie etwa Malta sichergestellt, dass Altersgrenzen eingehalten werden, Glücksspiel nicht gegen Kredit betrieben wird und dass Einsatzgrenzen bzw. Verlustgrenzen gesetzt werden können, die dann ihrerseits auch durchgesetzt werden.

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?

Völlig im Kontrast dazu stehen unsere Erfahrungen in Bezug auf nicht regulierte Anbieter von Online-Glücksspielen aus Drittländern, also auf Schwarzmarkt-Anbieter. Hier fehlt es in der Regel an konkreten Vorgaben wie Altersgrenzen, an Sperrmöglichkeiten, an Einsatz-, Verlust- oder Gewinn Grenzen. Dazu ist nicht sichergestellt, dass ausgelobte Gewinne tatsächlich ausgezahlt werden. Ferner entrichten Schwarzmarkt-Anbieter keinerlei Beiträge an das Gemeinwesen in Form von Steuern, da weder spezifische Glücksspiel-Steuern oder Wett-Steuern noch allgemeine Mehrwertsteuern entrichtet und abgeführt werden.

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?

In Deutschland besteht *keinerlei Rechtssicherheit* in Bezug auf die Frage der Zulässigkeit von Online-Sportwetten oder sonstigen Online-Glücksspielen. Daher begrüßen wir die Initiative der Kommission, einheitliche und rechtssichere Regelungen zu schaffen, ganz außerordentlich.

Wir wollen im Folgenden kurz die Rechtslage in Deutschland darstellen:

- (a) Nach dem (noch geltenden) Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag, GlüStV) dürfen Glücksspiel-Angebote lediglich durch die deutschen Bundesländer oder durch Gesellschaften oder juristische Personen, an denen die Länder unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfolgen (§ 10 derzeit geltender GlüStV).
- (b) Der EuGH hat in verschiedenen Urteilen vom 8. September 2010 (etwa: Stoß u.a., C-316/07, C-409/07, C-410/07, C-358/07 bis C-360/07, „Carmen Media Group“ C-46/08 sowie „Winner Wetten“ C-409/06) festgestellt, dass der Ausschluss von Angeboten aus EU-Drittländern nicht mit den Geboten der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit, vereinbar ist, wenn die Beschränkungen nicht systematisch und kohärent sind. Dabei hat der EuGH in den Urteilen klargestellt, dass die faktische Monopolisierung von Sportwetten und der Ausschluss privater Anbieter aus im Wesentlichen zwei Gründen keine in sich kohärente und systematische Regelung bildet:
 - (i) Die monopolisierten staatlichen Sportwetten- und Lotterie-Anbieter führen intensive Werbekampagnen für ihr Angebot durch, was dem Zweck des GlüStV, Anreize zu übermäßigen Ausgaben zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, zuwider läuft,
 - (ii) Andere Arten von Glücksspielen, für deren Regelung nicht die Bundesländer zuständig sind, sondern der Bund unmittelbar, unterfallen eher großzügigeren Regelungen.
- (c) Die deutschen Verwaltungsgerichte gelangen gleichwohl in zahlreichen Entscheidungen, die *nach* diesen, vom EuGH am 8. September 2010 gefällten Urteilen veröffentlicht wurden, zum Ergebnis, dass in EU-Drittländern lizenzierte und konzessionierte Sportwetten-Angebote in Deutschland *nicht zulässig* sind und deshalb nicht angeboten oder vermittelt werden dürfen. Die Mehrzahl der Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte stellt in den seither gefällten Urteilen zunächst zwar grundsätzlich fest, dass das Sportwetten-Monopol nicht den Kohärenz-Anforderungen einer Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit genügt.

Die Gerichte weisen dann aber darauf hin, dass der Vorrang des EU-Unionsrechts nur das in § 10 (alter) GlüStV normierte staatliche Monopol erfasst, nicht aber den Erlaubnisvorbehalt nach § 4 Abs. 1 (alter) GlüStV. Nach § 4 Abs. 1 (alter) GlüStV dürfen Glücksspiele nur mit Erlaubnis der „zuständigen Behörde des jeweiligen Landes“ veranstaltet oder vermittelt werden.

Die Gerichte stellten fest, dass der EuGH in den Entscheidungen vom 8. September 2010 lediglich ausgesagt hätte, dass die Monopolisierung von Sportwetten eine nicht systematische und nicht kohärente Beschränkung wäre, dass damit also die Regelungen im (alten) GlüStV, die das Sportwetten-Monopol normieren, gegenüber EU-Anbietern unanwendbar sind.

Der (alte) GlüStV sehe indes darüber hinaus vor, dass öffentliche Glücksspiele grundsätzlich nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des betreffenden Landes veranstaltet oder vermittelt werden dürfen und dass die Erlaubnis nur erteilt werden dürfe, wenn das Veranstalten oder Vermitteln des Glücksspiels den Zielen, die in § 1 GlüStV normiert sind, nicht zuwider laufe. Auf eine solche Erlaubnis konnten sich Anbieter oder Vermittler von (regulierten) EU-Sportwetten-Angeboten nicht berufen. Die Gerichte halten damit das Vermitteln von Angeboten aus anderen EU-Ländern nach wie vor weiter für unzulässig, jetzt allerdings nicht mehr mit dem Argument, dass Angebot und Vermittlung von Sportwetten dem Monopol zuwider laufe, sondern mit dem (neuen) Argument, dass die Anbieter keine Erlaubnis zur Veranstaltung oder Vermittlung von Glücksspielen nach § 4 GlüStV besitzen (so etwa: OVG Berlin-Brandenburg vom 24. November 2010, Az. OVG 1 S 227.10; OVG Rheinland-Pfalz vom 8. Dezember 2010, Az. 6 B 1113/10 OVG; Sächsisches OVG vom 4. Januar 2011, Az. 3 B 507/09; Niedersächsisches OVG vom 10. März 2011, Az. 11 NC 313/11; VGH München vom 21. März 2011, Az. 10 AS 10.2499 und OVG Münster vom 22. März 2011, Az. 4 B 48/11).

Diese Argumentation ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass es für Anbieter oder Vermittler von Sportwetten während des Bestandes des Sportwetten-Monopols völlig aussichtslos war, eine Erlaubnis nach § 4 GlüStV nachzusuchen, und dass gleichzeitig selbst jetzt keine entsprechenden Erlaubnisse erteilt werden, ja dass die Länder noch keine Merkmale erarbeitet haben, anhand derer die Frage, ob und in welchem Fällen eine Erlaubnis nach § 4 GlüStV erteilt werden soll, nicht hilfreich, sondern verwirrend.

Obwohl damit jetzt das staatliche Sportwetten-Monopol *de jure* in Deutschland nicht mehr besteht, ist es *de facto* gleichwohl zementiert, weil andere Anbieter als die Monopol-Anbieter keine Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 GlüStV erhalten.

- (d) Ungeachtet der oben genannten Entscheidungen stellen wir fest, dass einzelne Ordnungsämter die Vermittlung von „Graumarkt-Wettangeboten“ in letzter Zeit stillschweigend tolerieren und entweder keine Untersagungsverfügungen gegen entsprechende Anbieter erlassen oder erlassene Unterlassungsverfügungen nicht mehr durchsetzen. Dem entspricht es auch, dass *einzelne* Verwaltungsgerichte Untersagungsverfügungen gegen die Vermittlung von Sportwetten, die in einem anderen EU-Staat legitimiert sind, aufheben (so etwa VG Stuttgart vom 16. Dezember 2010, Az. 4 K 3645/10 und vom 14. Februar 2011, Az. 4 K 4482/10; VG Bremen vom 10. März 2011, Az. 5 K 1919/09). Diese Gerichte argumentieren, dass eine Verfügung, mit der die Vermittlung von Sportwetten aus Deutschland durch Private in einen anderen Staat der EU untersagt wird, nicht auf § 4 GlüStV gestützt werden kann, weil diese Vorschriften als Begleitregelung des deutschen Glücksspiel-Monopols ebenfalls mit Artikel 49, 56 AEUV unvereinbar sind und damit gegen den Vorrang des Unionsrechts verstoßen. So führen diese Gerichte etwa aus, dass das Fehlen einer Genehmigung Personen, die sich derartige Genehmigungen nicht hätten beschaffen können, weil deren Erteilung den Besitz einer Konzession voraussetzt, von deren Erhalt sie unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht ausgeschlossen worden waren, nicht zum Vorwurf gemacht werden kann (so VG Stuttgart, 14. Februar 2011, Az. 4 K 4482/10).

Auch das VG Halle hat etwa im November 2010 eine Entscheidung gefällt, die feststellt, dass ein Unternehmen, das Sportwetten oder sonstige Glücksspiel-Angebote, die in einem anderen EU-Land zulässig sind, vermittelt, keinerlei Genehmigung bedarf. Das Land Sachsen-Anhalt hat gegen diese Online-Glücksspiel-freundliche Entscheidung des erstinstanzlichen Gerichts zunächst Berufung zum OVG eingelegt. Im Juni 2011 hat das Land Sachsen-Anhalt indes die Berufung zurückgezogen, was dazu führt, dass die erstinstanzliche Entscheidung rechtskräftig ist und das betroffene Unternehmen (nach unserer Kenntnis: Tipp24) jetzt legal im Internet Lotterien vermitteln kann. Das berichtet jedenfalls das Manager Magazin, www.manager-magazin.de, in einem am 29. Juni 2011 veröffentlichten Artikel.

Diese völlig unterschiedlichen gerichtlichen Entscheidungen und auch die gravierend unterschiedliche Verwaltungspraxis führen zu ganz erheblicher Verwirrung. Es besteht nach geltendem Recht keinerlei Rechtssicherheit in Bezug auf die Frage, ob Online-Glücksspiel-Angebote oder sonstige Glücksspiel-Angebote, die in EU-Ländern rechtmäßig veranstaltet und durchgeführt werden, auch in Deutschland vermittelt werden können.

- (e) Die Rechtsunsicherheit wird noch dadurch verschärft, dass 15 von 16 Bundesländern einen Entwurf für einen neuen GlüStV abgefasst haben. Dieser Entwurf enthält lediglich eine eingeschränkte Teil-Liberalisierung des Marktes für Online-Sportwetten. Er wurde der EU-Kommission am 15. April 2011 notifiziert. Die EU-Kommission hat — nach unserer Auffassung mit Recht — im Notifizierungsverfahren ernsthafte Bedenken gegen diesen geplanten GlüStV geäußert, insbesondere im Hinblick auf die geplanten Beschränkungen von Form und Vertrieb von Sportwetten, gegen die beschränkte zeitliche Gültigkeit zur Klausel zur Marktöffnung und gegen das Verbot für Private, sonstige Glücksspiele wie etwa Poker oder Casino über das Netz anzubieten (vgl. die Stellungnahme der EU-Kommission im Notifizierungsverfahren 2011/188/D, C (2011) 5319 vom 18. Juli 2011).

In summa besteht damit im Markt in der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf Online-Glücksspiele aller Art zur Zeit keinerlei Rechtssicherheit, und zwar weder in Bezug auf die zur Zeit existierende Rechtslage noch auf die Rechtslage, die nach Auslaufen des derzeit noch gültigen (alten) GlüStV am 1. Januar 2012 bestehen wird.

- 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?**

Die EU-Sekundärrechte gewährleisten nach unserer Auffassung eine weitgehend angemessene Regulierung von Online-Glücksspielen; sie wären gegebenenfalls zu ergänzen durch spezifische harmonisierte Spielerschutz-Regelungen wie z.B. Regelungen über Altersgrenzen, Möglichkeiten für Spieler, sich auf eine Sperrliste setzen zu lassen, Kreditverbote und Betrugsschutz.

Nach unserer Auffassung werden, wie oben (vgl. Stellungnahme zur Frage 5) und unten (vgl. Stellungnahme zur Frage 8) dargestellt, die Ziele in Deutschland nicht kohärent und systematisch verfolgt.

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

Im deutschen Recht werden die Begriffe „Glücksspiel“ und „Gewinnspiel“ in verschiedenen Bestimmungen definiert:

- Der Begriff „Gewinnspiel“ beschreibt ein Spiel, bei dem der Gewinner durch irgendein Zufallselement ermittelt wird, ein Gewinnspiel setzt keinen Einsatz voraus (vgl. *Köhler / Bornkamm*, 29. Auflage, § 4 UWG, Rdn. 1.157, m.w.N.).

Ähnlich wird der Begriff des „Gewinnspiels“ auch im Rundfunkrecht definiert: Dort ist „Gewinnspiel“ Bestandteil eines Rundfunkprogramms, das den Nutzerinnen und Nutzern im Fall der Teilnahme die Möglichkeit auf den Erhalt eines Vermögenswertes, also insbesondere von Geld, von Waren oder Leistungen bietet (so § 2 der Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten vom 14. Januar 2009; vgl. auch *Holzner / Jahn*, in *Spindler / Schuster*, Recht der Elektronischen Medien, 2. Auflage, 2011, § 8a Rundfunkstaatsvertrag (RStV), Rdn. 7).

- Als „Glücksspiel“ wird ein Spiel bezeichnet, bei dem ein ungewisses Ereignis, also ein Zufall, über Gewinn oder Verlust entscheidet; das Glücksspiel setzt einen nicht nur minimalen Einsatz des Spielers voraus (vgl. *Lackner / Kühn*, 27. Auflage, § 284 StGB, Rdn. 2; Münchener Kommentar, *Gröschke / Hohmann*, § 284 StGB, Rdn. 5, beide mit zahlreichen weiteren Nachweisen). Ein Glücksspiel liegt dann nicht vor, wenn der Einsatz nur „minimal“ ist. Der eingesetzte Vermögenswert „darf nicht ganz unerheblich sein“.

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

Ausgehend von den oben genannten verschiedenen Definitionen sind die Voraussetzungen für Veranstaltung und Teilnahme an „Gewinnspielen“ bzw. an „Glücksspielen“ in Deutschland völlig unterschiedlich ausgestaltet:

(a) „Gewinnspiel“ im Sinn von §§ 3, 4 UWG

- (i) Ein Gewinnspiel ist danach grundsätzlich nur gegeben, wenn kein Einsatz geleistet wird; ein Teilnahmeentgelt ist nicht zulässig. Ein Einsatz von einem „unbedeutenden“ Wert wird indes als zulässig erachtet; diese Ausnahme leitet sich daraus ab, dass in der Vergangenheit Verbraucher, wenn sie sich per Postkarte an einem Gewinnspiel oder Preisausschreiben beteiligten, einen „Einsatz“ von etwa EUR 0,50 für das Postkartenporto entrichten mussten. Demgemäß ist in der Rechtsprechung ein Einsatz von bis zu ca. EUR 0,50 als zulässig betrachtet worden, weil es sich dabei um einen „unbedeutenden“ Wert handele.

Die Rechtsprechung wendet diesen „Postkarten-Gedanken“ indes auch auf einen Einsatz an, der mittels Telekommunikationsdiensten erbracht wird, ungeachtet der Tatsache, dass — im Gegensatz zur Postkarte — ein Einsatz, der via Telefonmehrwertdienste geleistet wird, nicht allein dem Dienstleister zugute kommt, sondern mindestens zum Teil auch dem Veranstalter.

- (ii) Eine Verknüpfung der Teilnahme an einem Gewinnspiel mit dem Kauf von Waren oder dem Erwerb von Dienstleistungen ist zulässig; neben einem Einsatz von unbedeutendem Wert in Höhe von bis zu etwa EUR 0,50 können damit Veranstalter von Gewinnspielen via Verknüpfung mit dem Kauf / Erwerb von Waren / Dienstleistungen de facto einen weiteren Einsatz erzielen (vgl. BGH, GRUR 2011, 532 „Millionenchance“).
 - (iii) Irgendwelche Spielerschutz-Vorgaben existieren nicht. Es gibt keinerlei Maßnahmen, die Teilnehmer an Gewinnspielen davor schützen, unendlich oft an Gewinnspielen teilzunehmen, es gibt keine Höchstgrenzen für Gewinne oder Verluste, etc.
- (b) Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten nach §§ 33ff GewO, SpielV
- Das nationale Recht enthält ein extrem engmaschiges Regularium in Bezug auf Aufstellung von Geldspielgeräten und die Zulassung entsprechender Geldspielgeräte:
- (i) Geldspielgeräte dürfen nur in bestimmten Räumlichkeiten, wie Spielhallen, Wettannahmestellen oder Gaststätten aufgestellt werden; in Gaststätten dürfen höchstens drei (3) Geldspielgeräte aufgestellt werden, in Spielhallen maximal zwölf (12) Geräte (§§ 1, 3 SpielV).
 - (ii) Jugendliche dürfen Spielgeräte nicht bespielen. Ferner darf Kindern und Jugendlichen nach § 6 Jugendschutzgesetz (JuSchG) die Anwesenheit in Spielstätten und die Teilnahme an Spielen mit Gewinnmöglichkeit in Gaststätten nicht gestattet sein.
 - (iii) Es existiert ein Kreditverbot (§ 8 Abs. 2 SpielV).
 - (iv) Zugelassen sind nur Spielgeräte, die bestimmte strenge Anforderungen erfüllen, so darf der Einsatz je Spiel EUR 0,20 nicht übersteigen, der Gewinn je Spiel höchstens EUR 2,00 betragen, die Summe der Verluste darf im Verlauf einer Stunde EUR 80,00 nicht übersteigen, die Summe der Gewinne darf im Verlauf einer Stunde EUR 500,00 nicht übersteigen. Nach einer Stunde Spielbetrieb legt das Spielgerät eine Zwangspause von mindestens fünf (5) Minuten ein, etc. (§ 13 SpielV).
 - (v) Spielgeräte bedürfen der Zulassung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt. Diese Zulassung wird nur erteilt, wenn sämtliche Voraussetzungen erfüllt sind.

- (c) Glücksspiel in der Form staatlicher Lotterien und staatlicher Sportwetten

Hier sieht der derzeit geltende GlüStV einen gewissen Regelungsmechanismus vor; danach sind Internetangebote ausgeschlossen, Werbung ist beschränkt, aber gleichwohl möglich; nach dem Entwurf für einen neuen GlüStV sollen die Regelungsmechanismen aufgeweicht werden, Internet-Angebote staatlicher Lotterien und staatlicher Sportwetten sind danach wieder vorgesehen.

- (d) „Gewinnspiele“ nach § 8a RStV und nach § 2 Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten

Nach § 8a RStV sind Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele zulässig, wenn für die Teilnahme „nur ein Entgelt bis zu EUR 0,50“ verlangt wird. Demgemäß sind „Gewinnspiele“ über Tele-Mehrwertdienste (also 0137er Telefonnummern) häufig, bei denen der Einsatz bei ca. EUR 0,49 liegt; vom Einsatz gehen Beträge um etwa EUR 0,15 bis EUR 0,20 an die Telefongesellschaften, der Rest, ca. EUR 0,30 bis EUR 0,35 wird vom Veranstalter vereinnahmt (vgl. *Holznagel / Jahn*, in *Spindler / Schuster*, *Recht der Elektronischen Medien*, 2. Auflage, 2011, § 8a RStV, Rdn. 8).

Hintergrund der Tatsache, dass Kosten von unter oder um EUR 0,50 als „unerheblicher Einsatz“ bewertet werden, ist auch hier der Gedanke, dass eine Teilnahme an einem Gewinnspiel per Postkarte in der Vergangenheit einen Einsatz von etwa EUR 0,50 für das Postkartenporto gekostet hatte. Die Rechtsprechung war der Auffassung, dass ein Einsatz für Telekommunikationsdienste in etwa derselben Größenordnung dann ebenfalls hinnehmbar wäre. Dabei wird allerdings nicht berücksichtigt, dass der Einsatz, den ein Verbraucher für das Porto einer Postkarte bezahlt, vollständig bei dem Unternehmen landet, das die Postkarte befördert, während der Einsatz, der für eine Mehrwertdienste-Rufnummer entrichtet wird, weitgehend dem Anbieter des Gewinnspiels zukommt.

Gleichwohl sieht etwa der neue RStV in § 8a explizit vor, dass Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele zulässig sind, wenn für die Teilnahme nur ein Entgelt bis zu EUR 0,50 verlangt wird. Demgemäß geht auch die Literatur zum RStV davon aus, dass ein von Fernsehsendern angebotenes Gewinnspiel unter Einsatz einer Telefon-Mehrwertdienste-Rufnummer kein Glücksspiel ist, weil die Teilnehmer keinen erheblichen Einsatz erbringen würden (vgl. etwa *Holznagel / Jahn*, in *Spindler / Schuster*, *Recht der Elektronischen Medien*, 2. Auflage, 2011, § 8a RStV, Rdn. 11, m.w.N.; vgl. auch Münchener Kommentar, *Gröschke / Hohmann*, § 284 StGB, Rdn. 8).

Die Wertung, dass ein Entgelt von bis zu EUR 0,50 als „unerheblich“ angesehen wird, ist insbesondere vor dem Hintergrund beachtlich, dass in Fernsehsendungen angesprochene Verbraucher dazu animiert werden, möglichst häufig anzurufen, um die Gewinnchancen zu erhöhen. Die Summe der erfolglosen Anrufe kann danach erhebliche Ausmaße annehmen und auch ganz erhebliche Einsatzbeträge erreichen (vgl. dazu etwa *Hecker / Ruttig*, GRUR 2005, 393, 398; *Holznagel / Jahn*, in *Spindler / Schuster*, *Recht der Elektronischen Medien*, 2. Auflage, 2011, § 8a RStV, Rdn. 11 m.w.N.).

Hinzu kommt, dass keine Regelungen zur maximalen Gewinnhöhe existieren; der Gewinn kann höher sein, als der Gewinn beim gewerblichen Automatenspiel oder als Gewinne in anderen regulierten Spielangeboten.

Altersgrenzen für die Teilnahme an Gewinnspielen im Rundfunk existieren entweder gar nicht oder werden nicht durchgesetzt; Jugendliche oder Kinder können an „Gewinnspielen“ teilnehmen.

Es existieren keinerlei Regelungen betreffs maximalen Verlusten: Personen werden nicht daran gehindert, sich an einem Gewinnspiel mehrfach zu beteiligen und damit auch in kurzer Zeit hohe Verluste zu realisieren. Nach einem Urteil des Landgerichts Berlin (veröffentlicht in MMR 2005, 126) ist selbst ein Verlust, den ein Verbraucher durch häufige Teilnahme an Gewinnspielen in einem Monat in Höhe von EUR 23.156,32 realisiert, zulässig. Das Landgericht Berlin hat in dem Urteil der klagenden Telefongesellschaft einen Zahlungsanspruch zugesprochen und die zugrunde liegenden Verträge und die darunter ausgeführten Telefonmehrwertdienste nicht für rechtswidrig oder sonst unzulässig oder unwirksam erachtet.

Damit bleibt festzuhalten, dass in Deutschland eine völlig unterschiedliche Handhabung im Hinblick auf unterschiedliche Arten von Gewinn- oder Glücksspielen besteht. Diese Handhabung erscheint uns weder kohärent noch systematisch: Mit Bezug auf „Gewinnspiele“ bestehen keine Altersgrenzen in Bezug auf die Teilnahme am Gewinnspiel. Der Einsatz, den ein Teilnehmer eines Gewinnspieles über eine Telefon-Mehrwertdienste-Rufnummer entrichtet (um EUR 0,50), ist bedeutend höher als der Einsatz, den ein Teilnehmer für die Teilnahme an einem gewerblichen Automatenspiel entrichtet (maximal EUR 0,20). Während die SpielV erhebliche Schranken mit Bezug auf Durchführung und Teilnahme am gewerblichen Automatenspiel aufstellt (Maximalverlust pro Stunde, Maximalgewinn pro Stunde, Spielpause nach einer Stunde Spielbetrieb, etc.), bestehen keinerlei Schranken in Bezug auf „Gewinnspiele“, hier besteht keine Verlustbegrenzung auf einen bestimmten Betrag pro Stunde: Verbrauchern / Teilnehmern ist es möglich, mehrfach an entsprechenden „Gewinnspielen“ teilzunehmen. Verluste von über EUR 20.000 pro Monat werden als möglich und zulässig bewertet — nach dem Sachverhalt des oben bereits erwähnten Urteils des Landgerichts Berlin hatte ein Verbraucher während eines Monats-Abrechnungszeitraumes insgesamt 47.042 Mal eine 0137er Mehrwertdienste-Rufnummer angewählt; die Telefongesellschaft hat ihm hierfür insgesamt EUR 23.156,32 in Rechnung gestellt. Das Landgericht Berlin hielt die Klage für begründet und sprach der Telefongesellschaft einen entsprechenden Zahlungsanspruch gegen den Telefonnutzer / Verbraucher zu.

In den oben bereits erwähnten Entscheidungen vom 8. September 2010 des EuGH (Winner Wetten, Stoß u.a., Carmen Media) mahnt der EuGH zwar fehlende Kohärenz und Systematik im Vergleich von Sportwetten mit gewerblichem Automatenspiel an; der EuGH geht aber nicht auf die fehlende Kohärenz und Systematik im Vergleich mit Gewinnspielen, etwa mit den durch den RStV und die Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten explizit zugelassenen Gewinnspielen via Mehrwertdienste-Rufnummern ein. Wir können hierzu lediglich vermuten, dass die Kläger in den Ausgangsverfahren der EuGH-Entscheidungen nichts Entsprechendes vorgetragen haben.

Jedenfalls scheinen uns die Einschränkungen, denen Glücksspiele wie etwa das gewerbliche Automatenspiel unterworfen sind oder gar der völlige Ausschluss von Glücksspielen durch Private wie etwa im Bereich Sportwetten, Lotterien, Online-Sportwetten, Online-Glücksspiele, überhaupt nicht kohärent und systematisch angesichts des Umstandes, dass in Rundfunksendungen Gewinnspiele ohne Einschränkungen in Bezug auf maximale Verluste, ohne Sicherung von Altersgrenzen, ohne Regelungen zur maximalen Gewinnhöhe, etc. veranstaltet werden dürfen.

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

Wie oben dargestellt, sind nach dem derzeit geltenden GlüStV Online-Glücksspieldienste auf nationaler Ebene in Deutschland nicht zulässig; auch grenzüberschreitende Online-Glücksspieldienste sind nicht zulässig — zwar wird das staatliche Sportwetten- und Lotteriemonopol nach § 10 (alter) GlüStV nach den EuGH-Entscheidungen vom 8. September 2010 weitgehend als unzulässig erachtet. Unternehmen oder Personen, die grenzüberschreitende Online-Glücksspieldienste anbieten oder vermitteln wollen, erhalten indes keine Erlaubnis hierfür nach § 4 GlüStV. Auf die Praxis, dass die Vermittlung von Online-Glücksspielen gleichwohl mancherorts in Deutschland (stillschweigend) geduldet wird oder von einigen Gerichten auch als zulässig erachtet wird, haben wir oben (Frage 5) ebenfalls bereits hingewiesen.

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

Wir sehen keinerlei Vorteile der aktuellen Koexistenz unterschiedlicher nationaler Systeme und Praktiken für die Zulassung von Online-Glücksspieldiensten in der EU. Das Nebeneinander und der Fleckenteppich behalten nach unserer Auffassung nur Nachteile. De facto ist nicht zu verhindern, dass bei an Online-Glücksspieldienste gerichteten Verboten Grau- und Schwarzmärkte entstehen. Deren erhebliche wirtschaftliche Bedeutung wird in Studien wie etwa der Goldmedia-Studie, auf die wir in unseren Stellungnahmen zu Fragen 1 und 2 verwiesen haben, bestätigt.

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?

Weil Online-Glücksspiele oder die Vermittlung von Online-Glücksspielen per se nicht erlaubt sind, ist auch die kommerzielle Kommunikation für Online-Glücksspiele nicht gestattet.

Die Frage zielt indes auch auf die kommerzielle Kommunikation für sonstige Glücksspieldienste. Hier bestehen folgende Regelungen:

(a) „Gewinnspiele“ im Sinn von §§ 3, 4 UWG

Die kommerzielle Kommunikation für Gewinnspiele unterliegt keinen besonderen Beschränkungen; es gelten im Wesentlichen (lediglich) die Vorschriften des EU-Sekundär-rechts und die darin enthaltenen Beschränkungen.

- (b) Gewinnspiele nach § 8a RStV, § 2 Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten

Auch für diese Gewinnspiele, die über Telefonmehrwert-Rufnummern abgewickelt werden, ist die kommerzielle Kommunikation nicht eingegrenzt, sie unterliegt keinen besonderen Beschränkungen.

In juristischer Hinsicht ist die kommerzielle Kommunikation von Gewinnspielen von Rundfunksendern im Vergleich zu sonstigen Gewinnspielen sogar noch weiter privilegiert: während sonst ein strenges Trennungsgebot zwischen Werbung und redaktionellem Programm besteht, ist die Vermengung von Gewinnspielen mit redaktionellem Programm zulässig. Das Rundfunkrecht definiert ein Gewinnspiel als *Bestandteil eines Rundfunkprogramms*: die kommerzielle Kommunikation für Gewinnspiele, die von Rundfunksendern veranstaltet werden, ist damit deutlich privilegiert, sie unterliegt nicht einmal sämtlichen Beschränkungen des Sekundärrechts, sondern kann als *Bestandteil des Rundfunkprogramms* erfolgen.

- (c) Glücksspiele

Deutlich eingegrenzt und reguliert ist dagegen die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele aller Art:

Werbung für Glücksspiel ist sowohl im Fernsehen als auch im Internet oder über Telekommunikations-Dienste verboten (§ 5 Abs. 3 GlüStV).

Werbung hat sich weiter auf eine bloße Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken, sie darf keinen „Aufforderungscharakter“ haben (§ 5 Abs. 1 GlüStV).

Werbung darf nicht gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern, sie darf sich nicht an Minderjährige oder an gefährdete Zielgruppen richten. Werbung muss deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die vom Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und auf Hilfsmöglichkeiten enthalten (§ 5 Abs. 2 GlüStV).

Während damit Werbung für „Glücksspiele“ einschneidenden und tief greifenden Regularien und Beschränkungen unterworfen sind, ist Werbung für „Gewinnspiele“, die, wie oben dargelegt (vgl. Frage 8), ohnehin privilegiert sind, möglich, ohne dass sie irgendwelchen besonderen Einschränkungen unterfallen würde. Sie ist sogar als Bestandteil eines redaktionellen Programms gestattet. Auch dieses Auseinanderfallen belegt, dass die verschiedenen Arten von Gewinn- und Glücksspielen in Deutschland keinen kohärenten und systematischen Beschränkungen unterworfen sind.

Hinzu kommt, dass kommerzielle Kommunikation für Online-Glücksspiele wegen des grundsätzlichen Verbotes von Online-Glücksspielen nicht erlaubt ist. Eine grenzüberschreitende Kommunikation für Online-Glücksspiele via grenzüberschreitender Medien (Internet) wird indes ganz ersichtlich trotz Verbotes toleriert. Die Bezirksregierung Düsseldorf in Nordrhein-Westfalen hat zwar nach unserer Kenntnis zwei Internetprovider (Deutsche Telekom und Vodafone) zu DNS-Sperren gegen ausländische Glücksspiel-Angebote aufgefordert, diese Anordnung ist indes bis heute nicht vollstreckt (vgl. den Bericht bei www.heise.de vom 1. Juni 2011).

Damit entfernt sich die Rechtswirklichkeit weiter von den an sich gegebenen rechtlichen Vorgaben, wonach überhaupt keine kommerzielle Kommunikation für Online-Glücksspiele erlaubt wäre und die kommerzielle Kommunikation für — erlaubte — stationäre Glücksspiele stark eingeschränkt ist.

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

Online-Glücksspieldienste sind nach nationalem Recht nicht erlaubt, daher gibt es auch keine spezifischen nationalen Bestimmungen zur Regulierung der Zahlungssysteme.

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

Wir halten Spielerkonten zwar nicht für eine notwendige Anforderung, um Spielerschutz und die Durchsetzung von Bestimmungen zu gewährleisten, Spielerkonten können aber hilfreich sein. Voraussetzung ist, dass die Einrichtung und Führung von Spielerkonten datenschutzrechtskonform erfolgen kann. Vor dem Hintergrund der Konkurrenz zwischen datenschutzrechtlichen Erfordernissen einerseits und Spielerschutz-Bedürfnissen andererseits wären nach unserer Auffassung im Online-Bereich Spielerkonten eher hilfreich, im terrestrischen Bereich dagegen nicht zwingend geboten, dort kann ein Spielerschutz auch auf andere Weise sichergestellt werden, die weniger in Persönlichkeitsrechte des Spielers eingreift.

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?

Identifizierungsregeln gibt es auf nationaler Ebene nach unserer Kenntnis nur im Bereich der Spielbanken; dort haben sich Kunden auszuweisen. Im Übrigen bestehen keine Identifizierungsregelungen.

Da Online-Glücksspieldienste generell unzulässig sind, werden zwangsläufig auch keine Identifizierungsregeln auf Online-Glücksspieldienste in Deutschland angewendet.

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)?

Wir haben keine Belege dafür, dass die aufgeführten Faktoren, wie Ereignisfrequenz, Auszahlungsrhythmus, Aufregungsfaktor, Mitwirkungsfaktor, etc. mit der Entwicklung von problematischem Spielverhalten oder exzessiver Nutzung von Online-Glücksspieldiensten in Verbindung gebracht werden können.

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)?

Wir haben keine Kenntnis und keine Belege dafür, dass die genannten Instrumente wie Altersgrenzen, Kreditverbote, Selbstbeschränkungen, etc. bei Online-Glücksspielen eine wirksame Rolle spielen. Ein wirksamer Schutz kann indes nur so ausgestaltet sein, dass er vor unangemessen hohen Verlusten in kurzer Zeit schützt. Alle anderen Schutzmechanismen wären nach unserer Auffassung wenig hilfreich. Altersgrenzen sind konsequent durchzusetzen.

- 17 Haben Sie Informationen (z.B. Studien, statistische Daten) über das Ausmaß problematischen Spielverhaltens auf nationaler oder EU-Ebene?**
- 18 Gibt es anerkannte Studien oder Nachweise dafür, dass Personen mit Anfälligkeit für pathologisches Spielverhalten durch Online-Glücksspiele stärker oder weniger stark gefährdet sind als durch andere Spielarten?**
- 19 Sind bestimmte Arten von Online-Glücksspielen in diesem Zusammenhang nachgewiesenermaßen problematischer als andere?**

Zu Fragen 17 bis 19:

Mit Bezug auf problematisches Spielverhalten liegt uns eine Untersuchung über Pathologie, Potenziale von Glücksspielprodukten, komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, ausgearbeitet vom Forschungsinstitut für Glücksspiele und Wetten, Prof. Dr. Dr. Peren und Prof. Dr. Clement vom Mai 2011 vor. Ergebnis der Untersuchung ist, dass Online-Glücksspiele die größte Sogwirkung auf krankhafte Spieler haben, gefolgt von Spielbanken; auf den letzten Plätzen stehen Geldspielgeräte und terrestrische Lotterie- und Sportwetten-Angebote. Diese Ergebnisse decken sich nicht mit den Unterlagen, die die EU-Kommission im Grünbuch zusammenfasst.

Sie stehen indes im Einklang mit Ergebnissen der Untersuchungen von *Bühringer*, 2007, *Buth & Stöver*, 2008, *BZGA*, 2008, ebenfalls *BZGA*, 2010 und *PAGE* 2011, die jeweils zum Ergebnis kommen, dass ein pathologisches Spielverhalten bei allenfalls 0,19 % bis 0,56 % der Spieler besteht.

Ferner liegt uns das Ergebnis einer Untersuchung von *Meyer / Rumpf* vor, nachdem der Pathologie-Potenzialkoeffizient bei terrestrischem Lotteriespiel und bei terrestrischen Sportwetten am geringsten ist, gefolgt vom gewerblichen Automatenenspiel. Am höchsten ist der Pathologie-Potenzialkoeffizient bei sonstigen Glücks- und Gewinnspielen.

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

Im Bereich des gewerblichen Automatenspiels existieren zahlreiche Maßnahmen zur Vermeidung problematischen Spielverhaltens. So hat das Forum für Automatenunternehmer in Europa im März 2010 etwa ein Sozialkonzept präsentiert; in dem Rahmen unternimmt die Automatenindustrie erhebliche Anstrengungen, um problematisches Spielverhalten möglichst frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden. Das Sozialkonzept wurde von einem unabhängigen und fachkompetenten Beirat erarbeitet.

Daneben hat die Branche der gewerblichen Geldspielautomaten bereits in den 1980er Jahren bereits die freiwillige Automatenselbstkontrolle ins Leben gerufen. Mit diesem Instrument der regulierten Selbstregulierung wird etwa verhindert, dass gewerblich aufgestellte Bildschirmspielgeräte den Rahmen des unter Jugendschutz-Gesichtspunkten zulässigen Maßes übersteigen.

In die Frontscheiben aller in Spielstätten und Gaststätten aufgestellten Geldspielgeräte sind unauswechselbare Piktogramme eingedruckt, die auf die Jugendschutzbestimmungen aufmerksam machen (kein Geldspiel unter 18 Jahren) und auf denen zudem eine Informations-Telefonnummer angegeben ist, über die Spieler oder Familienangehörige Beratungen oder Informationen bei der Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung erhalten.

Seit 1985 ist der Ausschank von Alkohol in gewerblichen Spielstätten untersagt.

Die Zahl der in Gaststätten und Spielstätten aufgestellten Geldspielgeräte ist beschränkt: in Gaststätten dürfen maximal drei (3) Geldspielgeräte aufgestellt werden, in Spielstätten höchstens zwölf (12) Geldspielgeräte.

Die SpielV sieht vor, dass nach einer Stunde ununterbrochenen Spielens das Geldspielgeräte für fünf (5) Minuten automatisch elektronisch abschaltet. Diese Spielpause soll für den Spieler eine Abkühlphase bringen.

Die Einsätze sind pro Spiel auf EUR 0,20 beschränkt, die Gewinne auf EUR 2,00. In einer Stunde können maximal EUR 80,00 verloren werden, der maximale Gewinn liegt bei EUR 500,00 pro Stunde.

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

Spielsucht ist nach unserem Verständnis eine Krankheit, die entsprechend anderen Krankheiten behandelt wird und insoweit vom Krankenversicherungsschutz umfasst ist.

- 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)?**

Da Online-Glücksspiele generell nicht gestattet sind, bestehen keine Sorgfaltsbestimmungen in Bezug auf Online-Spiele.

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

Online-Glücksspiele sind grundsätzlich verboten, daher bestehen keine Altersgrenzen.

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

Online-Alterskontrollen werden nicht verlangt, da Online-Spiele generell verboten sind.

Bei „Offline“-Gewinnspielen bzw. -Glücksspielen wird die Frage einer Alterskontrolle sehr unterschiedlich gehandhabt; die Einzelheiten hatten wir in unserer Antwort auf Frage 8 zusammengefasst.

- 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)?**

Zur Frage des Minderjährigen-Schutzes in der kommerziellen Kommunikation hatten wir uns bereits in der Antwort auf Frage 11 geäußert. Zusammengefasst gilt:

- Werbung für Glücksspiele darf sich nicht an Minderjährige richten,
- Werbung für Gewinnspiele, wie auch Gewinnspiele selbst, dürfen sich auch an Minderjährige wenden, obwohl der Einsatz zweieinhalb Mal so hoch sein darf wie der Einsatz im gewerblichen Glücksspiel.

- 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?**

Da Online-Glücksspiele nicht zugelassen sind, besteht keine nationale Regulierung für Online-Glücksspieldienste.

Dagegen sind zulässige Glücksspiele sehr eng reguliert die Einzelheiten hatten wir oben (Antwort und Stellungnahme zur Frage 8) zusammenfassend dargestellt.

Dagegen fehlt wiederum eine Regulierung in Bezug auf Gewinnspiele (vgl. ebenfalls oben, Frage 8).

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

Uns sind keine entsprechenden statistischen Daten bekannt; diese müssten sich gegebenenfalls aus Kriminalstatistiken ergeben.

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

Die SpielV enthält ein sehr engmaschiges Netz an Vorschriften betreffs Kontrolle, Standardisierung und Zertifizierung von Spielgeräten, Zufallsgeräten und anderer Software.

Wir fassen die oben (Frage 8) skizzierten Regelungen zusammen:

Die Bauart von Spielgeräten ist durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt im Benehmen mit dem Bundeskriminal zuzulassen.

Die Bauart eines Geldspielgerätes wird nur dann zugelassen, wenn

- bei langfristiger Betrachtung kein höher Betrag als EUR 33,00 pro Stunde als Kassensinhalt verbleibt,

- die Gewinnaussichten zufällig sind und für jeden Spieler gleiche Chancen eröffnet werden,
- bei Beginn der einmal pro Stunde erzwungenen Spielpausen alle Beträge automatisch ausgezahlt werden und
- Einsätze, Gewinne und Kasseninhalte für steuerliche Erhebungen dokumentiert werden können.

Die Bauart eines Geldspielgerätes darf weiter nur zugelassen werden, wenn

- die Mindestspieldauer 5 Sekunden beträgt,
- der Einsatz EUR 0,20 pro Spiel nicht übersteigt,
- der Gewinn höchstens EUR 2,00 beträgt,
- die Summe der Verluste im Verlauf einer Stunde EUR 80,00 nicht übersteigt,
- die Summe der Gewinne im Verlauf einer Stunde EUR 500,00 nicht übersteigt,
- das Spielgerät nach einer Stunde Spielbetrieb eine Zwangsspielpause von mindestens 5 Minuten einlegt, in der keine Einsätze angenommen und Gewinne gewährt werden,
- das Spielgerät eine Kontrolleinrichtung beinhaltet, die sämtliche Einsätze, Gewinne und den Kassinhalt zeitgerecht, unmittelbar und auslesbar erfasst und
- ein Schutz gegen Manipulationen nach Maßgabe des Standes der Technik vorhanden ist.

Spielgeräte sind vom Aufsteller alle 24 Monate überprüfen zu lassen.

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?

Vermeidung von Betrug (Veranstalter gegen Spieler)

Die Erteilung einer Zulassung bzw. die Aufrechterhaltung einer Zulassung zur Veranstaltung bzw. Vermittlung von Spielen sollte davon abhängig gemacht werden, dass der Veranstalter die Spieler nicht betrügt. Im Fall eines Verstoßes sollte die Zulassung unverzüglich widerrufen werden. Ferner wäre sicherzustellen, dass ein entsprechender, betrügerischer Veranstalter bzw. der Gesellschafterkreis eines entsprechend betrügerisch aufgetretenen Veranstalters nicht unter anderem Namen / mit anderer Gesellschaft seine Tätigkeiten wieder aufnimmt. Dies wäre im Zulassungsverfahren vor Erteilung einer Zulassung zu klären.

Eine solche vor Betrug schützende Regulierung besteht im nationalen Recht betreffs der Veranstaltung von Glücksspielen. Dagegen fehlt eine Regulierung im nationalen Recht in Bezug auf die Veranstaltung von Gewinnspielen, weil dort nicht überwacht wird, ob bei einem Preisausschreiben ausgeschriebene Gewinne tatsächlich ausbezahlt werden. Teilnehmer an Gewinnspielen haben keine entsprechenden Auskunftsansprüche gegenüber Veranstaltern von Gewinnspielen und zwar selbst dann nicht, wenn die Teilnahme an einem Gewinnspiel an den Kauf von Waren oder Dienstleistungen geknüpft 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?**

Es existieren keine nationalen Regelungen, die sich mit Ergebnismanipulationen befassen und die für Online-Glücksspielveranstalter spezifisch gelten. Allerdings sind die allgemeinen Vorschriften des Strafrechts, insbesondere die Vorschriften zum Schutz vor Betrug, nach unserem Dafürhalten auf entsprechende Praktiken anwendbar.

- 31 **Welche Themen sollten Ihrer Ansicht nach vorrangig angegangen werden?**

Unseres Erachtens ist Harmonisierung ein vorrangiges Thema. Andernfalls besteht eine erhebliche Differenz zwischen dem stark und streng regulierten national erlaubtem Glücksspiel und dem nicht regulierten Grau- und Schwarzmarkt. Die bestehende, in unserer Stellungnahme auf Frage 5 eingehend beschriebene Rechtsunsicherheit kann nicht fortbestehen. Zwingende Abhilfe ist hier geboten. Es kann auch nicht angehen, dass bestimmte Formen von Gewinnspielen, die Spielern und Teilnehmern einen höheren Einsatz abverlangen als andere Formen, privilegiert werden. Endlich ist eine Harmonisierung der völlig unterschiedlichen Rechte in den einzelnen EU-Ländern geboten, weil *de facto* Internet-Angebote aus EU-Land A ohne weiteres auch in EU-Land B wahrgenommen werden können. Wir halten Harmonisierung durch eine EU-Richtlinie, die unter anderem transparente Vergaberegulungen enthält, eine regulierte Marktöffnung definiert und einheitliche Standards setzt, daher für dringend geboten.

- 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?**

Wir wissen nichts über solche Beeinflussungsversuche.

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

Wir haben keine Kenntnis davon, dass Online-Glücksspiele zu Zwecken der Geldwäsche genutzt wurden.

- 34 **Welche Mikrozahlungssysteme erfordern eine spezifische regulatorische Kontrolle der Nutzung für Online-Glücksspieldienste?**

Nach unserem Dafürhalten wäre eine spezifische regulatorische Kontrolle gegebenenfalls für Mikro-Zahlungssysteme wie eWallets oder PrePaid-Karten denkbar. Im Fall von eWallets wäre dies geboten, weil eWallet-Accounts häufig ohne Identifizierung eröffnet werden können. Ähnliches gilt mit Bezug auf PrePaid-Karten.

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

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

Zu Fragen 35 und 36:

Wir haben keine Erfahrungen mit Praktiken betreffs Aufdeckung oder Vermeidung von Geldwäsche.

- 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?**

Es gibt keine nationalen Anforderungen an die Transparenz von Online-Glücksspielen, weil solche nicht gestattet sind.

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

Einnahmen aus dem Glücksspiel werden zum Teil dem Allgemeininteresse zugeführt, insbesondere durch besondere, Glücksspiel betreffende Steuern und Abgaben: so existiert etwa eine Spielbanken-Abgabe, die die Spielbanken den Haushalten der Länder zuführen.

Die Kommunen in den meisten Bundesländern erheben Vergnügungssteuern. Vergnügungssteuer ist eine örtliche Aufwandssteuer, die für in Gast- und Spielstätten aufgestellte Geldspielgeräte zu zahlen ist und die sich in der Regel an der Kasse der Automaten orientiert.

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

In Deutschland gibt es keine Umverteilungsfonds.

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

Im Bereich des gewerblichen Automatenspiels werden Einnahmen für die Vermeidung und Behandlung von Spielsucht verwendet. So haben die Spitzenverbände der Automatenindustrie in Deutschland, wie oben, Frage 20, bereits geschildert, ein *Sozialkonzept für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und Gaststätten* erarbeitet. Sie tragen die Kosten einer Info-Telefonnummer, mittels der Spieler mit problematischem Spielverhalten mit einem geschulten Berater der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) in Kontakt treten können und erhalten Ersthilfen oder Hinweise auf Beratungs- und Therapieangebote. An sämtlichen Geldspielgeräten findet sich ein Eindruck dieser Info-Telefonnummer.

Ferner liefert die bereits oben (Frage 38) erwähnte Vergnügungssteuer den Kommunen Einnahmen in Höhe von über EUR 250 Mio. pro Jahr, die diese im Rahmen ihrer eigenen Haushalte verwenden können.

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

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

- 43 **Gibt es Nutzungsrechte für Online-Glücksspiele, die ausschließlich der Gewährleistung von Integrität dienen?**
- 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?**
- 45 **Gibt es Transparenzanforderungen, die Spieler dafür sensibilisieren können, ob und in welchem Ausmaß Online-Anbieter Einnahmen in Tätigkeiten des Allgemeininteresses zurückfließen lassen?**

Zu Fragen 41 bis 45:

Da Online-Glücksspiele einschließlich Online-Sportwetten in Deutschland nicht gestattet sind, erübrigt sich eine Antwort auf diese Fragen.

- 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?**

Es gibt in Deutschland verschiedene Regulierungsstellen, die verschiedene Aufgaben betreffs verschiedener Arten von Glücksspielen wahrnehmen:

- (a) Gewerbliches Glücksspiel / Glücksspiel an Geldspielgeräten

Für die Gesetzgebung ist der Bund zuständig, die Aufsicht über Spielhallen liegt indes bei den Ländern bzw. Landkreisen

- (b) Sonstiges Glücksspiel, insbesondere Lotterien, Sportwetten, Spielbanken

Die Zuständigkeit für die Gesetzgebung liegt bei den Ländern; diese erteilen gegebenenfalls auch Erlaubnisse für die Veranstaltung bzw. Vermittlung von Glücksspielen (§ 4 GlüStV). Ferner haben die Länder die Aufsicht über das Rundfunkwesen; die großzügigen Regelungen im RStV und in der Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten zur Zulässigkeit von Gewinnspielen unter Einsatz von Telefon-Mehrwertdienste-Rufnummern im Rundfunk geht damit wie die restriktiven Regelungen zu Lotterie- und Sportwetten-Angeboten und der völlige Ausschluss von Online-Angeboten im GlüStV auf die Länder zurück.

- 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?**

Es gibt kein nationales Verzeichnis.

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

Wir kennen keine grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit.

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

Wir kennen keine entsprechenden Beispiele.

- 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?

Zu Fragen 50 und 51:

Nach Medienberichten beabsichtigt ein Bundesland, die oben beschriebene Methode DNS-Sperre zu nutzen, um den Zugang zu Online-Glücksspieldiensten des Schwarz- aber auch Graumarktes (!) zu begrenzen. So berichtet www.heise.de am 1. Oktober 2010, dass die Bezirksregierung Düsseldorf des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen zwei Internetprovider, namentlich die Deutsche Telekom und Vodafone, zu einer DNS-Sperre gegen zwei ausländische Glücksspiel-Anbieter aufgefordert hat. Weil sowohl die Deutsche Telekom als auch Vodafone rechtliche Schritte gegen die Maßnahme ergriffen haben, wird die Anordnung bis heute nicht vollstreckt. Uns ist nicht bekannt, dass andere Bundesländer ähnliche Maßnahmen einleiten.

Nach unserem Dafürhalten ist die Wirksamkeit dieser Maßnahmen ohnehin nicht effektiv, sondern steigert allenfalls die Attraktivität der Dienste. Zugänge zu den Websites, die einer DNS-Sperrung unterliegen, dürften nach wie vor zur Verfügung stehen.

Für den Fall, dass der Kommission Quellen, die wir hier zitiert haben, nicht zur Verfügung stehen sollten, sind wir gerne bereit, der Kommission Kopien entsprechender Quellen bzw. Links zu den Quellen zu überlassen. Für einen kurzen Hinweis sind wir verbunden.

Mit freundlichen Grüßen,

NSM-LÖWEN ENTERTAINMENT GmbH



Willi Granold

- Kfm. Geschäftsführer -



i.V. Helmut Schneller

- Director International Sales -