

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den
KOM(2011) 128

GRÜNBUCH

Online-Glücksspiele im Binnenmarkt

{SEK(2011) 321}

INHALTSVERZEICHNIS

GRÜNBUCH Online-Glücksspiele im Binnenmarkt	3
1. Die Regulierung von Online-Glücksspielen in der EU: jüngste Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus Sicht des Binnenmarkts	6
1.1. Zweck dieser Konsultation.....	6
1.2. Online-Glücksspiele in der EU: aktuelle Lage.....	8
2. Schlüsselfragen dieser Konsultation	14
2.1. Definition und Organisation von Online-Glücksspielen.....	14
2.2. Verbundene Dienste, die Anbieter von Online-Glücksspieldiensten erbringen und/oder nutzen.....	18
2.3. Ziele des Allgemeininteresses.....	22
2.3.1. Verbraucherschutz.....	22
2.3.2. Öffentliche Ordnung	28
2.3.3. Finanzierung von gemeinnützigen und im Allgemeininteresse liegenden Tätigkeiten sowie von Sportereignissen, die Gegenstand von Online-Wetten sind.....	32
2.4. Durchsetzung und damit verbundene Fragen.....	37

GRÜNBUCH

Online-Glücksspiele im Binnenmarkt

Mit diesem Grünbuch soll eine umfassende öffentliche Konsultation zu den Herausforderungen für die Politik und etwaigen binnenmarktrelevanten Fragen eingeleitet werden, die sich infolge der raschen Ausbreitung des legalen wie auch des ungenehmigten Angebots an Online-Glücksspielen für in der EU ansässige Bürger stellen.

Für die Regulierung von Glücksspielen auf nationaler Ebene gibt es derzeit zwei grundlegende Modelle, nämlich eines, bei dem zugelassene Anbieter ihre Dienste innerhalb eines streng regulierten Rahmens anbieten, und ein anderes mit einem streng kontrollierten Monopol (des Staates oder eines anderen Veranstalters). Da es in der Vergangenheit nur relativ beschränkte Möglichkeiten für das grenzüberschreitende Anbieten von Glücksspieldiensten gab, konnten diese beiden Modelle innerhalb des Binnenmarkts nebeneinander existieren.

Der Markt für Online-Glücksspiele ist mit Jahreseinnahmen, die 2008 über 6,16 Mrd. EUR lagen¹, das am schnellsten wachsende Segment des gesamten Glücksspielmarkts. Deshalb haben Monopole häufig die Erlaubnis erhalten, Online-Angebote zu entwickeln, und sind einige Mitgliedstaaten² mit Monopolregelungen schrittweise dazu übergegangen, ihren Online-Glücksspiele- und -Wettmarkt zu öffnen. Sportwetten unterliegen in einigen nationalen Regulierungssystemen im Vergleich zu anderen Arten von Glücksspielen relativ lockeren Bestimmungen. Mit der Ausbreitung des Internets und dem wachsenden Angebot an Online-Glücksspieldiensten bereitet die Koexistenz unterschiedlicher nationaler Regulierungsmodelle insgesamt gesehen zunehmend Schwierigkeiten.

Die Herausforderungen, die aus der Koexistenz verschiedener Regulierungsmodelle erwachsen, zeigt sich in der Anzahl von EuGH-Vorabentscheidungen auf diesem Gebiet und im Entstehen signifikanter so genannter Graumärkte³ und illegaler Online-Märkte in allen Mitgliedstaaten. Die Durchsetzung nationaler Bestimmungen gestaltet sich in der Regel eher problematisch, so dass zu prüfen ist, ob gegebenenfalls eine stärkere Verwaltungszusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden oder andere

¹ Für Online-Glücksspiele liegen nur beschränkte Daten vor. Bei den von H2 Gambling Capital bereitgestellten Zahlen handelt es sich um Schätzungen, die sich hauptsächlich auf öffentlich zugängliche Informationen stützen, die von Regierungsbehörden, Monopolen und Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Weitere Angaben und Daten wurden auf vertraulicher Basis zur Verfügung gestellt (Zahlen für 2008). H2 Gambling Capital hat auch die Mitgliedstaaten berücksichtigt, zu deren Anbietern keine primären Informationen verfügbar sind. Detailliertere Informationen zu diesen Zahlen sind verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

² Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass bestimmte Online-Glücksspieldienste in mehreren Mitgliedstaaten auf regionaler Ebene reguliert sind, verwendet aus Gründen der Vereinfachung in diesem Grünbuch jedoch die Begriffe „Mitgliedstaaten“ und „national“.

³ Der Begriff „Graumarkt“ wird im EU-Recht häufig zur Beschreibung einer bestimmten faktischen oder rechtlichen Situation verwendet (siehe auch Paralleleinfuhr von Gütern). Für die Zwecke dieser Konsultation bezeichnet der Begriff „Graumarkt“ Märkte, auf denen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten ordnungsgemäß zugelassene Anbieter in einem anderen Mitgliedstaat Online-Glücksspieldienste anbieten, ohne gemäß den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften eine Erlaubnis dafür erhalten zu haben. Illegale bzw. schwarze Märkte bezeichnen dagegen Märkte, auf denen Online-Glücksspieldienste von nicht zugelassenen Veranstaltern angeboten werden.

Arten von Maßnahmen erforderlich sind. Zudem haben von den 14 823 aktiven Glücksspiel-Sites in Europa über 85 % keine Zulassung⁴.

Da die Zunahme des legalen und ungenehmigten Angebots an Online-Glücksspieldiensten offensichtliche grenzüberschreitende Auswirkungen hat und zudem Überschneidungen mit zahlreichen Aspekten bestehen, die bereits durch EU-Bestimmungen geregelt sind, möchte sich die Kommission mit verschiedenen Fragen, die sich angesichts der Expansion von Online-Glücksspielaktivitäten stellen, eingehender befassen und Möglichkeiten für politische Maßnahmen sondieren. Sie will sich ein vollständiges Bild der aktuellen Situation verschaffen, den Austausch bester Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten vereinfachen, herausfinden, ob die unterschiedlichen nationalen Regulierungsmodelle für Glücksspiele nebeneinander fortbestehen können, und prüfen, ob in diesem Zusammenhang spezifische Maßnahmen der EU erforderlich sind. Diese Konsultation ist auch Reaktion auf eine Reihe von Schlussfolgerungen des Vorsitzes (2008-2010) und die Entschließung des Europäischen Parlaments über die Integrität von Online-Glücksspielen (2009).

Die Kommission geht ohne vorgefasste Meinung in diese Konsultation und greift Schlussfolgerungen über Notwendigkeit, Art und Durchführungsebene etwaiger künftiger Maßnahmen in keinerlei Weise vor. Sie will in erster Linie Tatsachen erheben, eine Gesamtbewertung der Situation vornehmen und die Ansichten der interessierten Beteiligten zu einem Phänomen mit vielfältigen Dimensionen einholen.

Kommentare können zu allen oder auch nur zu bestimmten Aspekten abgegeben werden. Am Ende jedes Abschnitts werden jeweils konkrete Fragen formuliert.

Aufgrund des bereits gut entwickelten grenzüberschreitenden Angebots der einschlägigen Dienste liegt der Schwerpunkt der hier gestellten Fragen auf Online-Glücksspielen und dem freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 56 AEUV). Der Grundsatz der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 AEUV) steht damit zwar weniger stark im Blickfeld, doch schließt dies nicht aus, dass bestimmte Fragen direkte Relevanz für die in Spielstätten angebotenen (off-line) Glücksspieldiensten haben können. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass es angesichts der fehlenden Harmonisierung in diesem Bereich und im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip Sache der Mitgliedstaaten ist, gemäß ihrer eigenen Werteskala zu beurteilen, was erforderlich ist, um den Schutz der auf dem Spiel stehenden Interessen sicherzustellen.

Ein begleitendes Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen ist auf der Website der Kommission einsehbar: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_de.htm.

Dieses Arbeitspapier bietet interessierten Parteien ergänzende Informationen zu den beteiligten Akteuren und deren Interessen, dem Umfang des Online-Glücksspielmарkts, dem Sekundärrecht, der Rechtsprechung und der Notifizierung nationaler Rechtsvorschriften gemäß der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften.

Die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie alle anderen interessierten Stellen werden gebeten, ihren Standpunkt zu den in diesem Grünbuch dargelegten Vorschlägen mitzuteilen. Beiträge sollten an eine der

⁴ Cyber-criminality in Online Gaming, Weißbuch von CERT-LEXSI, (Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique), Juli 2006. http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf.

nachstehenden Adressen gerichtet werden und die Kommission bis spätestens **31. Juli 2011** erreichen:

markt-gambling@ec.europa.eu

Europäische Kommission
GD Binnenmarkt und Dienstleistungen
[J-59 08/061]
Rue de la Loi 200
B-1049 Brüssel

Die Beiträge werden im Internet veröffentlicht. Bitte lesen Sie die diesem Grünbuch⁵ beigefügte Datenschutzerklärung, die Informationen zur Verarbeitung personenbezogener Daten und zur Behandlung der Beiträge enthält. Organisationen, die sich im Rahmen öffentlicher Konsultationen äußern wollen, sind aufgefordert, die Kommission und die breite Öffentlichkeit darüber zu informieren, in wessen Namen sie sprechen und wofür sie eintreten. Stellt eine Organisation diese Informationen nicht zur Verfügung, ist es erklärte Politik der Kommission, entsprechende Stellungnahmen grundsätzlich als Einzelbeiträge aufzuführen (Mindeststandards für die Konsultation, siehe KOM(2002) 704; Mitteilung der Kommission – Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“, KOM(2007) 127 vom 21.3.2007). Die Kommission plant auch eine Befragung der nationalen Behörden sowie die Ausrichtung von Sitzungen mit den Beteiligten und von Expertenworkshops. Je nach den Schlussfolgerungen, die aus dieser Konsultation gezogen werden können, wird die Kommission prüfen, welche Schritte als Folgemaßnahmen zu diesem Grünbuch eingeleitet werden sollten.

⁵ [...]

1. DIE REGULIERUNG VON ONLINE-GLÜCKSSPIELEN IN DER EU: JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN UND AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN AUS SICHT DES BINNENMARKTS

1.1. Zweck dieser Konsultation

Mit diesem Grünbuch wird eine öffentliche Konsultation zur Regulierung von Online-Glücksspieldiensten im Binnenmarkt eingeleitet. Ziel ist es, die Ansichten aller Beteiligten einzuholen und zu einem besseren Verständnis der konkreten Probleme zu gelangen, die sich aus dem wachsenden legalen, aber auch dem „un genehmigten“ Angebot an Online-Glücksspielen für in der EU ansässige Verbraucher ergeben. Mit der Konsultation sollen Informationen über Vorhandensein und Ausmaß der Risiken gewonnen werden, die aus diesen Tätigkeiten für die Gesellschaft und die öffentliche Ordnung erwachsen können. Ferner erwartet die Kommission Beiträge zu den regulatorischen und technischen Möglichkeiten, mit denen die Mitgliedstaaten den Verbraucherschutz, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz anderer öffentlicher Interessen gewährleisten bzw. gewährleisten könnten, und fragt, mit Blick auf die etwaige Notwendigkeit einer angemessenen, systematischen und kohärenten Politik für Online-Glücksspiele wie wirksam solche Maßnahmen sind. Schließlich sollte die Konsultation es ermöglichen, sich ein Urteil darüber zu bilden, ob die derzeit auf EU-Ebene anwendbaren Bestimmungen für Online-Glücksspiele geeignet sind, die Koexistenz der nationalen Systeme sicherzustellen, und ob eine stärkere Zusammenarbeit auf EU-Ebene den Mitgliedstaaten dabei helfen würde, die Ziele ihrer Glücksspielpolitik effizienter zu verwirklichen.

Online-Glücksspieldienste werden in der EU in großem Umfang angeboten und genutzt; die wirtschaftliche Bedeutung des Sektors steigt ständig. Online-Angebote sind das am schnellsten wachsende Segment des Glücksspielmarkts. Im Jahr 2008 wurden hier 7,5% der Jahreseinnahmen des gesamten Sektors erzielt; bis 2013 wird eine Verdopplung des Umfangs erwartet. Gleichzeitig sind bei der Regulierung von Glücksspielen deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen. In einigen Ländern ist das Anbieten bestimmter Glücksspiele beschränkt oder verboten, in anderen sind die Märkte dagegen offener. Viele Mitgliedstaaten haben angesichts des Wachstums bei den Online-Glücksspielen ihre einschlägigen Bestimmungen unlängst überarbeitet oder sind dabei, dies zu tun.

Mit dem Einzug des Internets und der raschen Zunahme der Online-Spielmöglichkeiten hat sich in Verbindung mit den stark voneinander abweichenden nationalen Regelungen nicht nur das legale Angebot an Glücksspieldiensten in einigen Mitgliedstaaten stark erweitert, sondern ist auch ein unerlaubter grenzüberschreitender Markt signifikanten Umfangs entstanden. Dieser besteht aus einem Schwarzmarkt (mit geheimen, nicht zugelassenen Wetten und Glücksspielen, auch aus Drittländern) und einem so genannten „Graumarkt“ (in einem oder mehreren Mitgliedstaaten ordnungsgemäß zugelassene Veranstalter bewerben und/oder bieten Glücksspieldienste Bürgern in anderen Mitgliedstaaten an, ohne dort eine entsprechende Genehmigung erhalten zu haben). Dieser unerlaubte grenzüberschreitende Markt bleibt den Verbrauchern potenziell zugänglich, sei es, weil er de facto toleriert wird oder weil keine wirksame Durchsetzung der bestehenden Vorschriften gegeben ist, und ergänzt somit das nationale Angebot, das dem Verbraucher je nach Rechtslage in seinem Mitgliedstaat auf legale Weise offen steht.

In der Arbeitsgruppe „Niederlassungsrecht/Dienstleistungen“ des Rates erörtern die Mitgliedstaaten seit Juli 2008 Aspekte des Glücksspielsektors, die von gemeinsamem

Interesse sind. Der Ratsvorsitz hat die Europäische Kommission bei mehreren Gelegenheiten um aktive Teilnahme und detaillierte Schlussfolgerungen ersucht. Der französische Vorsitz schlug 2008⁶ vor, dass die Kommission zu gegebener Zeit die Möglichkeit der Unterbreitung von Vorschlägen für die künftige Marschrichtung prüfen solle. Der schwedische Vorsitz wünschte, dass die Europäische Kommission sich dem Thema der Verantwortung bei Glücksspielen widme⁷, und der spanische Vorsitz forderte sie auf, Beteiligte und Mitgliedstaaten in einer Konsultation um Stellungnahme zu EU-Maßnahmen auf diesem Gebiet zu befragen⁸. In jüngerer Vergangenheit haben sich unter dem Vorsitz Belgiens alle Mitgliedstaaten auf Schlussfolgerungen des Rates geeinigt, in denen die Europäische Kommission ersucht wurde, eine umfassende Konsultation zu Online-Glücksspielen im Binnenmarkt durchzuführen, um fragen/ Themen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, eingehend zu untersuchen. In diesen Schlussfolgerungen vom 10. Dezember 2010⁹ wurde auch auf die Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden eingegangen und auf den potenziellen Nutzen des Binnenmarkt-Informationssystems hingewiesen, das die Verwaltungszusammenarbeit vereinfachen könnte.

Mit diesem Grünbuch reagiert die Kommission auch auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2009, in der sie aufgefordert wurde, in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen die wirtschaftlichen und sozioökonomischen Auswirkungen des Angebots grenzüberschreitender Glücksspieldienste gründlich zu untersuchen¹⁰.

Wie der Gerichtshof der Europäischen Union bestätigte, fallen Glücksspieldienste laut EU-Recht unter Artikel 56 AEUV und unterliegen somit den Bestimmungen für die Erbringung von Dienstleistungen. Diesen zufolge dürfen in einem Mitgliedstaat zugelassene Anbieter ihre Dienste Verbrauchern in anderen Mitgliedstaaten grundsätzlich anbieten, es sei denn, dort wurden Beschränkungen auferlegt, die aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses wie dem Verbraucherschutz oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt sind. Die Politik der Mitgliedstaaten für Online-Glücksspiele muss angemessen sein und systematisch und kohärent angewandt werden. Ferner müssen jegliche Beschränkungen auch mit dem Sekundärrecht der EU vereinbar sein: Glücksspieldienste sind zwar nicht durch sektorspezifische Rechtsvorschriften auf EU-Ebene geregelt und sind von horizontalen Rechtsakten wie der Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) oder der E-Commerce-Richtlinie (2000/31/EG) ausgenommen, unterliegen aber einer Reihe von anderen Vorschriften des Sekundärrechts¹¹.

Ausgehend von den jüngsten Trends dürften die Mitgliedstaaten auch in Zukunft erheblich voneinander abweichende Beschränkungen für Online-Glücksspiele auferlegen, so dass ein Dienst, der in einem Mitgliedstaat als legales Angebot gilt, auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats (der hierfür keine implizite oder explizite Genehmigung erteilt hat)

⁶ Sachstandsbericht des Vorsitizes vom 1. Dezember 2008 (Ref.: 16022/08).

⁷ Sachstandsbericht des Vorsitizes vom 3. Dezember 2009 (Ref.: 16571/09).

⁸ Sachstandsbericht des Vorsitizes vom 25. Mai 2010 (Ref.: 9495/10).

⁹ Schlussfolgerungen zum Rahmen für Glücksspiele und Wetten in den EU-Mitgliedstaaten, verabschiedet auf der 3057. Tagung des Rats „Wettbewerbsfähigkeit“ in Brüssel am 10. Dezember 2010. Ratsdokument [16884/10](#).

¹⁰ Die Entschließung folgte auf den SCHALDEMOSE-Bericht. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2009 zu der Integrität von Online-Glücksspielen ([2008/2215\(INI\)](#)); P6-2009-0097. Angesprochen wurden Fragen wie Bewerbung und Marketing bei Minderjährigen (S. 29), betrügerisches und kriminelles Verhalten (S. 30), Integrität, soziale Verantwortung, Verbraucherschutz und Besteuerung (S. 31).

¹¹ Siehe Abschnitt 1.2: „EU-Vorschriften des Sekundärrechts mit Relevanz für Online-Glücksspiele“.

weiterhin als rechtswidrig betrachtet wird. Somit bleiben je nach Rechtslage wirksame Durchsetzungsmaßnahmen der Schlüssel zum Erfolg der Glücksspielpolitik der Mitgliedstaaten.

Die Kommission möchte über diese Konsultation und mit aktiver Beteiligung der Mitgliedstaaten, des Rates und des Europäischen Parlaments dazu beitragen, dass in den Mitgliedstaaten ein Rechtsrahmen für Online-Glücksspiele geschaffen wird, der für alle Beteiligten mehr Rechtssicherheit bietet. In der Konsultation werden alle relevanten Ziele des öffentlichen Interesses angesprochen und beschrieben, wie diese optimal mit den Grundsätzen des Binnenmarkts in Einklang gebracht werden können. Abschließend wird die Kommission die eingegangenen Antworten prüfen und in einem Bericht darlegen, welche Folgemaßnahmen sich anbieten.

1.2. Online-Glücksspiele in der EU: aktuelle Lage

Der Sektor der Online-Glücksspiele in der EU

2008 erzielte die Glücksspielindustrie, gemessen an den Brutto-Glücksspieleinnahmen (BGE) (d. h. Einsätze abzüglich Preise, aber einschließlich Prämien), Jahreseinnahmen von rund 75,9 Mrd. EUR (EU 27¹²). Dies verdeutlicht das wirtschaftliche Gewicht dieses Sektors. Auf Online-Glücksspieldienste entfielen mit Jahreseinnahmen von über 6,16 Mrd. EUR 7,5% des gesamten Glücksspielmarkts. Der Online-Markt ist das Segment mit dem stärksten Wachstum und wird nach Schätzungen des Jahres 2008 seinen Umfang in den nächsten fünf Jahren verdoppeln¹³.

Die Vertriebskanäle für Online-Glücksspiele können in drei Hauptkategorien aufgeteilt werden: Internet, Mobilanwendungen und IPTV.

	2003	2008	2012	Projizierter Anstieg
Internet	4,8 Mrd. €	5,9 Mrd. €	7,32 Mrd. €	152,5 %
Mobiltelefon/sonstige	0,78 Mrd. €	k.A.	3,51 Mrd. €	450,0 %
IPTV ¹⁴	0,32 Mrd. €	k.A.	1,33 Mrd. €	415,6 %

Abbildung 1: Projizierter Anstieg in den drei Hauptkategorien der Tele-Glücksspiele¹⁵

Wie stark diese Online-Dienste in den einzelnen Mitgliedstaaten der Union nachgefragt werden, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Es überrascht in diesem Zusammenhang nicht, dass im Vereinigten Königreich der Markt derzeit am größten ist, denn dort ist auch das Volumen des E-Commerce-Markts doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt¹⁶. Interessant ist dagegen die Feststellung, dass der Markt in Mitgliedstaaten, die eher restriktiv regulieren, (d. h. Frankreich, Deutschland, Italien und Schweden) im Jahr 2008 mit den größten Umfang erreichte.

¹² H2 Gambling Capital (Zahlen für 2008).

¹³ EGBA und H2 Gambling Capital, 2009, http://www.egba.eu/pdf/EGBA_FS_MarketReality.pdf

¹⁴ Internetfernsehen.

¹⁵ SICL-Studie, S. 1407, http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_de.htm

¹⁶ Siehe Bericht über die Überwachung des Handels- und Vertriebsmarktes vom 5. Juli 2010 (KOM(2010) 355.).

Online-Gewinnspiele, BGE (5 größte EU-Märkte 2008)

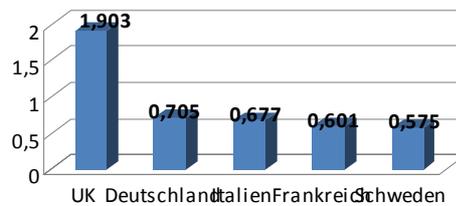


Abbildung 2: Die fünf größten nationalen Online-Glücksspielmärkte in der EU im Jahr 2008 (nach BGE in MRD. €)¹⁷

Das Internet ist derzeit das wichtigste Medium, aber auch vom Ausbau neuer Mobilanwendungen erwartet man sich sehr hohe Wachstumsquoten. Das Angebot an Online-Glücksspieldiensten kann in fünf Hauptkategorien aufgeschlüsselt werden (siehe Abbildung 3).

Online-Gewinnspiele, BGE nach Kategorie (2008)

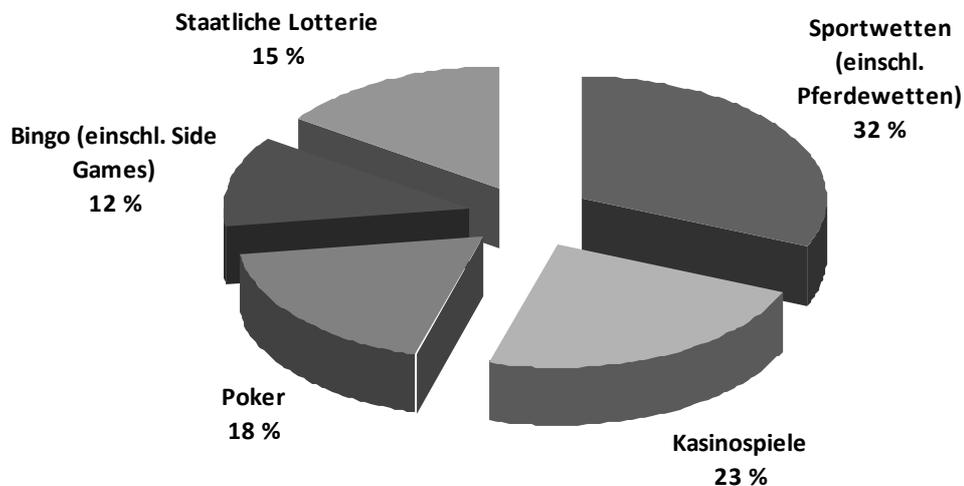


Abbildung 3: BGE-Aufschlüsselung nach Art der Online-Glücksspiele (EU-27) im Jahr 2008¹⁸

Zahlreiche unterschiedliche Akteure sind an der Bereitstellung und Bewerbung von Online-Glücksspieldiensten beteiligt bzw. davon betroffen. Dazu zählen Bürger, Anbieter, Medien,

¹⁷ H2 Gambling Capital.

¹⁸ H2 Gambling Capital.

Vermittler, Veranstalter von Sportereignissen, Clubs und Verbände, gemeinnützige Organisationen und andere Nutznießer¹⁹.

Für Bürger interessant: der Glücksspielmarkt (Online- und Offline-Spiele) ist einer der 50 Märkte, die in der jährlichen Erhebung zu den Verbrauchermärkten erfasst sind. Der Markt liegt in der Bewertung auf Platz 29 von 50 erfassten Märkten. Beim Bewertungsfaktor „Vergleichbarkeit“ schneidet er relativ gut ab, beim Faktor „Vertrauen“ liegt das Ergebnis im Durchschnitt und beim Faktor „Probleme“ deutlich darunter. Insgesamt fällt die Einschätzung, ob das Produkt den Erwartungen des Verbrauchers entspricht, eher negativ aus, was angesichts der Merkmale des betreffenden Produkts aber nicht unbedingt überraschen dürfte²⁰.

Fragen:

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

Online-Glücksspiele aus Sicht der Vertragsbestimmungen

Aktuell ist die Regulierung von Online-Glücksspielen vor allem dadurch gekennzeichnet, dass die Kommission im Jahr 2006 nach einstimmiger Aufforderung durch Rat und Europäisches Parlament in erster Lesung Glücksspieldienste vom Anwendungsbereich ihres geänderten Vorschlags für eine Dienstleistungsrichtlinie ausnahm²¹. Da für die Verabschiedung von Sekundärrechtsvorschriften in diesem Bereich kein ausreichender politischer Wille gegeben war, galt das Hauptaugenmerk der Anwendung des Primärrechts. Aufgrund der zahlreichen bei der Kommission eingegangenen Beschwerden über mutmaßliche Vertragsverstöße

¹⁹ Zu weiteren Informationen über die Beteiligten und deren Interessen, siehe Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen.

²⁰ Die Einzelergebnisse für Märkte in bestimmten Ländern („Dashboards“), der vollständige Bericht (Glücksspiele, siehe S. 243), Tabellen usw. können unter folgender Webadresse eingesehen werden: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm

²¹ KOM(2006) 160, 4.4.2006. Laut Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe h der Dienstleistungsrichtlinie sind Glücksspiele ausdrücklich vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen.

wurden mehrere Vertragsverletzungsverfahren wegen Beschränkungen des grenzüberschreitenden Angebots solcher Dienstleistungen eingeleitet²². Da der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) mittlerweile eine Reihe von Leitprinzipien erarbeitet hat, ist ein signifikanter Anteil der Mitgliedstaaten, gegen die Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden waren, dazu übergegangen, ihre Glücksspielvorschriften auf nationaler Ebene zu reformieren, und wurden der Kommission über 150 Entwürfe für Rechts- und Verwaltungsvorschriften notifiziert²³.

Eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2006²⁴, in der die Gesetze zur Regulierung des Markts für Online- und Offline-Glücksspiele²⁵ sowie deren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts für diese und damit verbundene Dienste untersucht wurden, zeichnete das Bild eines stark fragmentierten Binnenmarkts, auf dem die Mitgliedstaaten das grenzüberschreitende Angebot von Glücksspieldiensten häufig Beschränkungen unterwarfen. Die Auslegung nationaler Bestimmungen war nicht immer eindeutig, und die Studie listete beinahe 600 Rechtsachen vor nationalen Gerichten auf, was das hohe Maß an Rechtsunsicherheit auf dem EU-Markt für solche Dienste belegt²⁶.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

Laut Artikel 56 AEUV sind Beschränkungen der Freiheit, Dienstleistungen für Leistungsempfänger in anderen Mitgliedstaaten bereitzustellen, verboten. In der Rechtssache *Schindler*²⁷ bestätigte der Gerichtshof erstmalig, dass die Bereitstellung und Nutzung grenzüberschreitender Glücksspielangebote eine wirtschaftliche Tätigkeit ist, die unter den Vertrag fällt. In der Rechtssache *Gambelli*²⁸ befand der Gerichtshof ferner, dass die einschlägigen Bestimmungen auch für auf elektronischem Wege angebotene Dienstleistungen gelten und dass nationale Rechtsvorschriften, die in einem Mitgliedstaat niedergelassene Veranstalter daran hindern, Online-Glücksspieldienste Verbrauchern in anderen Mitgliedstaaten anzubieten, oder die die Freiheit, die Dienste eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Anbieters zu empfangen oder als Leistungsempfänger zu nutzen, einschränken, als Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehr zu betrachten sind.

Beschränkungen sind nur als außergewöhnliche Maßnahmen in den in Artikel 51 und 52 AEUV explizit genannten Fällen zugelassen oder wenn sie im Einklang mit der

²² Am 4. April 2006 startete die Kommission in verschiedenen Mitgliedstaaten Untersuchungen über Beschränkungen von Sportwetten (IP/06/436). Die Kommission wurde vom Europäischen Bürgerbeauftragten für die zu langsame Bearbeitung dieser Beschwerden kritisiert, nachdem das Europäische Parlament beim Bürgerbeauftragten Beschwerde eingereicht hatte (AktENZEICHEN 289/2005).

²³ Bei der Kommission gingen im Rahmen der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften 151 Notifizierungen ein (ABl. L 204, 21.7.1998, S. 37) (geändert durch die Richtlinie 98/48/EG (ABl. L 217, 5.8.1998, S. 18)) 2005-2010. Siehe auch http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_de.htm

²⁴ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Study on Gambling Services in the Internal Market of the EU. Siehe http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_de.htm

²⁵ 1) Lotterien, 2) Wetten, 3) Glücksspiele in Spielkasinos, 4) Glücksspiele an Glücksspielautomaten außerhalb zugelassener Spielkasinos, 5) Bingo, 6) Spiele in den Medien, 7) Glücksspiele zur Verkaufsförderung mit einem Preis im Wert von mehr als 100 000 EUR oder Glücksspiele, bei denen ein Kauf Teilnahmevoraussetzung ist, 8) Glücksspiele von oder zugunsten anerkannter karitativer oder gemeinnütziger Einrichtungen.

²⁶ 587 Fälle, wovon die Mehrzahl von deutschen Gerichten behandelt wurde.

²⁷ Rechtssache C-275/92, Slg. 1994, I-01039.

²⁸ Rechtssache C-243/01, Slg. 2003, I-13031.

Rechtsprechung des Gerichtshofs aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind. Der Gerichtshof hat verschiedene zwingende Gründe des Allgemeininteresses anerkannt, darunter den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Spielausgaben sowie generell die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Die Höhe des Steueraufkommens kann dagegen nicht als einer der in Artikel 52 AEUV aufgelisteten Gründen angeführt werden und gilt nicht als zwingender Grund des Allgemeininteresses. Die anerkannten gesellschaftsrelevanten Faktoren können als Begründung dafür herangezogen werden, dass nationale Behörden über einen ausreichenden Ermessensspielraum verfügen müssen, um entscheiden zu können, welche Anforderungen aus Gründen des Verbraucherschutzes und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung hinsichtlich der Art der erbrachten Dienstleistung erfüllt sein müssen²⁹.

In der Rechtsprechung wird zudem gefordert, dass eine solche Bereitstellung von Diensten und grenzüberschreitende Beschränkungen, die sich aus Regulierungsbestimmungen ergeben können, zu einer echten Verringerung der Spielmöglichkeiten führen und kohärent und systematisch auf alle in dem betreffenden Gebiet angebotenen Dienste angewandt werden müssen³⁰. Soweit die Behörden eines Mitgliedstaats die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, können die Behörden dieses Staates Beschränkungen nicht dadurch rechtfertigen, dass die Verringerung der Spielmöglichkeiten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erforderlich sei.³¹ Beschränkungen müssen diskriminierungsfrei und angemessen sein, d. h. sie müssen geeignet sein, das verfolgte Ziel zu erreichen, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Das Verfahren für die Erteilung der Zulassung muss den Grundsätzen der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung sowie dem daraus folgenden Transparenzgebot Rechnung tragen³².

Von besonderem Interesse für diese Konsultation ist die vom Gerichtshof vertretene Auffassung, dass über das Internet angebotene Glücksspieldienste mehrere spezifische Merkmale aufweisen, aufgrund deren die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Beschränkung oder anderweitigen Regulierung der Bereitstellung solcher Dienste erlassen dürfen, um Spielsucht zu bekämpfen und die Verbraucher vor den Gefahren betrügerischer und krimineller Machenschaften zu schützen. Diese besonderen Merkmale sind:

- (1) die bei Online-Glücksspielen besonders schwierige Bewertung der professionellen Qualität und Integrität der Anbieter durch die Behörden des Niederlassungsmitgliedstaats; aufgrund dieser Schwierigkeiten können Mitgliedstaaten den Standpunkt einnehmen, dass allein aufgrund der Tatsache, dass Veranstalter in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, dort bereits bestimmten gesetzlichen Bedingungen und Kontrollen durch die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats unterliegen und rechtmäßig Online-Glücksspieldienste anbieten, noch kein ausreichender Nachweis dafür erbracht ist, dass die Verbraucher im eigenen Land vor den Gefahren betrügerischer und krimineller Machenschaften geschützt sind³³;

²⁹ Rechtssachen C-275/92, Slg. 1994, I-01039; C-124/97, Slg. 1999, I-06067 und C-67/98, Slg. 1999, I-07289.

³⁰ Rechtssachen C-67/98, Slg. 1999, I-07289 und C-243/01, Slg. 2003, I-13031.

³¹ Rechtssache C-243/01, Slg. 2003, I-13031.

³² Rechtssache C-203/08, Slg. [0000], I-0000.

³³ Rechtssache C-42/07, Slg. 2009, I-7633, Rndnr. 69, siehe auch Abschnitt 2.4 (Durchsetzung) und Frage 48.

- (2) fehlender direkter Kontakt zwischen Verbraucher und Online-Anbieter und in Folge davon die im Vergleich zum traditionellen Glücksspielmarkt anderen, größeren Risiken für ein betrügerisches Verhalten der Anbieter gegenüber den Verbrauchern³⁴;
- (3) der besonders einfache und permanent mögliche Zugang zu Online-Glücksspieldiensten, Volumen und Frequenz, die aufgrund des internationalen Angebots potenziell sehr hoch sein können. Dies sind in einem durch Isolation der Spieler, Anonymität und Fehlen sozialer Kontrolle gekennzeichneten Umfeld Faktoren für die Entstehung von Spielsucht und für andere negative Folgen (der Gerichtshof weist auch darauf hin, dass sich das Internet aus Sicht des Verbraucherschutzes – und insbesondere im Hinblick auf junge Menschen und Personen mit Hang zum Spielen bzw. davon gefährdete Personen – im Vergleich zu den traditionellen Märkten für solche Spiele als Quelle für Risiken anderer Art und größeren Maßstabs erweisen könnte³⁵).

Der Gerichtshof entwickelte seine Rechtsprechung in erster Linie auf der Grundlage von Vorabentscheidungsersuchen nationaler Gerichte. Gleichzeitig hat die Kommission jedoch eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten eingeleitet, um auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu prüfen, ob die von den Mitgliedstaaten auferlegten Beschränkungen angemessen sind. Nach Reformen in den Mitgliedstaaten hat die Kommission einige dieser Verfahren bereits eingestellt³⁶.

Ferner hat die Europäische Kommission nach den EU-Beihilfavorschriften (Artikel 107 und 108 AEUV) ein förmliches Prüfverfahren eingeleitet, um festzustellen, ob die niedrigeren Steuersätze für Online-Spielkasinos in Dänemark mit den Vertragsbestimmungen vereinbar sind³⁷.

EU-Vorschriften des Sekundärrechts mit Relevanz für Online-Glücksspiele

Im Sekundärrecht der EU sind Glücksspieldienste zwar nicht durch sektorspezifische Vorschriften geregelt, unterliegen aber bestimmten EU-Rechtsakten³⁸. Interessant sind in diesem Zusammenhang³⁹ die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste⁴⁰, die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken⁴¹, die Fernabsatzrichtlinie⁴², die Geldwäsche-Richtlinie⁴³, die Datenschutzrichtlinie⁴⁴, die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation⁴⁵ und

³⁴ Rechtssache C-42/07, siehe oben, Rndnr. 70. Zur Kundenidentifizierung durch Gesichtskontrollen und Alterskontrollen siehe Fragen 16 und 24.

³⁵ Rechtssache C-46/08, Slg. [0000], I-0000, Rndnr. 103. Zu den Faktoren für problematisches Spielverhalten, siehe Fragen 17 und 19.

³⁶ Siehe IP/10/504 (Italien) und IP/10/1597 (Frankreich). Die Kommission hat auch ein Verfahren gegen Österreich eingestellt (keine IP).

³⁷ Rechtssache C35/2010 - DA - Steuer auf Online-Spiele nach dem dänischen Spielsteuergesetz (ABl. C 22, 22.1.2011) und IP/19/1711. Siehe auch Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, Abschnitt 2.3.

³⁸ Siehe Abschnitt 2.1 des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

³⁹ Eine erschöpfendere Liste des EU-Sekundärrechts findet sich im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen.

⁴⁰ ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1.

⁴¹ ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22.

⁴² ABl. L 144 vom 4.6.1997, S. 19.

⁴³ ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 15.

⁴⁴ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁴⁵ ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37.

die Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem⁴⁶. In anderen Fällen wurden Glücksspieldienste ausdrücklich vom Anwendungsbereich des EU-Rechts ausgenommen. Dies ist bei der E-Commerce-Richtlinie⁴⁷ und der Dienstleistungsrichtlinie⁴⁸ der Fall.

Fragen:

- (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?**
- (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?**

2. SCHLÜSSELFRAGEN DIESER KONSULTATION

In den nachfolgenden Abschnitten dieses Grünbuchs wird auf die Schlüsselfragen einer wirksamen und fairen Regulierung von Online-Glücksspieldiensten eingegangen. Die Liste dieser Fragen ist nicht erschöpfend und kann inhaltlich in vier Hauptkategorien eingeteilt werden: konzeptionelle/organisatorische Fragen, gesellschaftliche Themen, öffentliche Ordnung und wirtschaftliche/gemeinnützige Zwecke.

Die nachstehenden Erwägungen und Fragen bezüglich der Organisation oder Regulierung des Online-Glücksspielsektors berühren nicht den Ermessensspielraum, über den die Mitgliedstaaten bei ihrer Regulierungspolitik in diesem Bereich – auch im Hinblick auf die Verwendung der aus Glücksspielen erzielten Einnahmen – verfügen. Überlegungen zu Fragen wie der Erteilung der Zulassung gehen nicht von der Unterstellung aus, dass die Mitgliedstaaten *de jure* dazu verpflichtet seien, Online-Glücksspiele zu erlauben oder ihre Märkte für private Anbieter zu öffnen. Die Mitgliedstaaten entscheiden innerhalb der durch die Rechtsprechung des EuGH vorgegebenen Grenzen selbst, welche Politik sie für diesen Sektor anwenden wollen.

2.1. Definition und Organisation von Online-Glücksspielen

Definitionen

Unter dem Begriff „Online-Glücksspiele“ werden zahlreiche unterschiedliche Glücksspieldienste zusammengefasst. Er umfasst die Online-Bereitstellung von Sportwettdiensten (einschließlich Pferdewetten), Kasinoglücksspielen, Differenzwetten („Spread Betting“), Spielen in Medien, Glücksspielen zur Verkaufsförderung, Glücksspielen

⁴⁶ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

⁴⁷ ABl. L 178 vom 17.7.2010, S. 1.

⁴⁸ ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36.

von oder zugunsten anerkannter karitativer oder gemeinnütziger Einrichtungen sowie von Lotteriespielen.

Das Internet (und andere interaktive technologische Plattformen wie der mobile Handel („M-Commerce“)⁴⁹ oder IPTV) werden für verschiedene Zwecke genutzt: a) als Plattform für das Angebot an Glücksspieldiensten für die Verbraucher, b) als Plattform, auf der die Verbraucher gegeneinander spielen oder wetten können (z. B. Wettaustausch oder Online-Poker) oder c) als Vertriebskanal (z. B. direkter Online-Kauf von Lotteriescheinen).

Es gibt im Sekundärrecht der EU bereits eine allgemeine Definition des Begriffs „Glücksspiele“, die verwendet wurde, um solche Dienste vom Anwendungsbereich der E-Commerce-Richtlinie auszuschließen:

„Glücksspiele mit einem einen Geldwert darstellenden Einsatz bei Glücksspielen, einschließlich Lotterien und Wetten.“

In späteren Texten wie der Dienstleistungsrichtlinie und unlängst in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste wurde eine leicht abweichende Definition vorgenommen: „Glücksspiele mit einem einen Geldwert darstellenden Einsatz, einschließlich Lotterien, Wetten und andere Glücksspiele“⁵⁰. Der Begriff „Kasino“ ist in der Geldwäsche-Richtlinie nicht bestimmt.

Die Kommission vertritt vorbehaltlich der Ergebnisse dieser Konsultation vorerst den Standpunkt, dass die breiter gefasste Definition aus der E-Commerce-Richtlinie für Glücksspiele beibehalten und mit der Definition der Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne der Richtlinie 98/34/EG kombiniert werden sollte, so dass der Gegenstand dieser Konsultation durch nachstehende allgemeine Definition des Begriffs „Online-Glücksspieldienste“ abgegrenzt werden könnte:

Online-Glücksspieldienste sind alle Dienste mit einem einen Geldwert darstellenden Einsatz bei Glücksspielen, einschließlich Lotterien und Wetten, die im Fernabsatz, elektronisch und auf individuellen Abruf eines Dienstleistungsempfängers⁵¹ erbracht werden.

Fragen:

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

⁴⁹ Mobiler Handel erfolgt über den mobilen Zugriff auf computergestützte Netze mit Hilfe elektronischer Geräte (z. B. Mobiltelefon).

⁵⁰ In einem Vorschlag für eine Verordnung über die Verkaufsförderung im Binnenmarkt, KOM(2001) 546 endg., traf die Kommission eine Unterscheidung zwischen Glücksspielen und Geschicklichkeitsspielen. Dies war deshalb erforderlich, weil auf nationaler Ebene unterschiedliche Definitionen des Begriffs „Glück“ angewandt werden. Diese Unterschiede könnten auch die unterschiedlichen nationalen Regulierungsbestimmungen für bestimmte Wettspiele oder Poker erklären.

⁵¹ „Fernabsatz“ und „auf individuellen Abruf“ bedeuten eine direkte Online-Anfrage des Dienstleistungsempfängers an den Online-Anbieter ohne Inanspruchnahme von Vermittlern wie z. B. Ladenpersonal, das an einer Verkaufsstelle arbeitet. Der Fernabsatz über ein Netz natürlicher Personen, die unter Nutzung elektronischer Mittel als Vermittler fungieren, fällt nicht unter oben stehende Definition.

- (8) Werden von den Medien angebotene Glücksspieldienste auf nationaler Ebene als Glücksspiele betrachtet? Wird zwischen Glücksspielen zur Verkaufsförderung und anderen Glücksspielen unterschieden?**
- (9) Werden auf nationaler Ebene grenzüberschreitende Online-Glücksspieldienste in zugelassenen, eigens für Glücksspiele eingerichteten Räumlichkeiten angeboten (z. B. Kasinos, Spielhallen oder Wettbüros)?**

Niederlassung und Zulassung von Online-Glücksspielanbietern

Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs nach Artikel 49 AEUV ist der Begriff der Niederlassung ein sehr weiter Begriff, der die Möglichkeit für einen Unionsbürger impliziert, in stabiler und kontinuierlicher Weise am Wirtschaftsleben eines anderen Mitgliedstaats als seines Herkunftsstaats teilzunehmen und daraus Nutzen zu ziehen, wodurch die wirtschaftliche und soziale Verflechtung innerhalb der Gemeinschaft gefördert wird⁵². Allerdings kommen die Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit in der Regel nur dann zur Anwendung, wenn eine ständige Präsenz im Aufnahmemitgliedstaat gegeben ist⁵³. Eine solche ständige Präsenz könnte beispielsweise ein Büro sein, in dem Sportereignisse beobachtet werden und gewettet werden kann, oder ein Büro zur Förderung grenzüberschreitender Glücksspieldienste oder die Bereitstellung von Kundendiensten vor Ort.

Laut E-Commerce-Richtlinie⁵⁴ ist ein Unternehmen, das Dienste der Informationsgesellschaft anbietet, dort niedergelassen, wo es seine wirtschaftlichen Tätigkeiten tatsächlich ausübt. Das heißt, es ist weder dort niedergelassen, wo sich die technischen Mittel befinden, die seine Website beherbergen, noch dort, wo die Website zugänglich ist. Wenn im Falle mehrerer Niederlassungsorte nur schwer festgestellt werden kann, von welchem aus ein bestimmter Dienst bereitgestellt wird, dann sollte als bestimmender Faktor der Ort gelten, an dem das Unternehmen im Zusammenhang mit dem betreffenden Dienst sein Geschäftszentrum hat. Da ein Unternehmen mehrere Server nutzen oder mit einer „Wolkeninfrastruktur“⁵⁵ arbeiten kann, für die innerhalb kürzester Zeit Umschaltungen oder Relokalisierungen machbar sind, kann ein Server nicht als entscheidender Faktor für die Bestimmung des Niederlassungsorts eines Unternehmens im Hinblick auf einen bestimmten Online-Dienst betrachtet werden.

In nationalen Rechtsvorschriften wird gelegentlich festgelegt, wie viele Zulassungen für Online-Glücksspieldienste höchstens erteilt werden dürfen; mitunter werden diese innerhalb der Rechtshoheit des betreffenden Mitgliedstaats sogar ganz verboten (entweder durch ein Verbot oder durch ein rechtliches oder De-facto-Monopol für eine oder mehrere Kategorien von Glücksspieldiensten). Andere Mitgliedstaaten dagegen handhaben keine Höchstgrenzen: eine Zulassung erhält jeder Online-Veranstalter, der bestimmte, in Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegte Bedingungen erfüllt. Zulassungen können für einen befristeten oder unbefristeten Zeitraum erteilt werden. Innerhalb der EU wurden die meisten Zulassungen für Anbieter von Online-Glücksspieldiensten in Malta erteilt (etwa 500 Zulassungen im Jahr 2009).

⁵² Rechtssache C-55/94. Slg. 1995, Seite I-4165.

⁵³ Rechtssache C-386/04, Slg. 2006, I-8203.

⁵⁴ E-Commerce-Richtlinie, siehe Fußnote 47, Erwägungsgrund 19.

⁵⁵ Eine „Wolke“ ist eine Plattform oder Infrastruktur, die eine gesteuerte und elastische Ausführung von Programmcode (Dienste, Anwendungen usw.) ermöglicht.

Aktuell ist der Markt in den Mitgliedstaaten so geregelt, dass Veranstalter, die in verschiedenen Mitgliedstaaten die gleiche Art von Online-Glücksspieldienst (z. B. Sportwetten) anbieten wollen, gegebenenfalls in jedem dieser Mitgliedstaaten eine Zulassung beantragen müssen. Einige Mitgliedstaaten erkennen in anderen Mitgliedstaaten erteilte Zulassungen, die ihnen notifiziert werden, (Weißliste) an. Zugelassene Veranstalter dürfen Online-Glücksspieldienste auf ihrem Hoheitsgebiet ohne zusätzliche Zulassung anbieten. Andere berücksichtigen solche Zulassungen bei der Erteilung ihrer eigenen Zulassung an den Anbieter, erlegen in der Praxis aber ein System der Doppelzulassung auf, wobei jeder Anbieter unabhängig davon, ob er bereits in einem anderen Mitgliedstaat tätig ist, seine Dienste erst dann anbieten darf, wenn er eine Zulassung für ihr Hoheitsgebiet erhalten hat.

Frage:

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

2.2. Verbundene Dienste, die Anbieter von Online-Glücksspieldiensten erbringen und/oder nutzen

Spieleanbieter nutzen verschiedene Dienste, einschließlich Marketing- und Zahlungsdiensten, um zu Online-Glücksspielen zu ermuntern oder diese zu vereinfachen. Einige dieser Dienste unterliegen Vorschriften des Sekundärrechts.

Bewerbung von Online-Glücksspielen - Kommerzielle Kommunikation

Online-Anbieter nutzen kommerzielle Kommunikation, um ihre Dienste, damit verbundene Produkte und ihr Image bei Endkunden und/oder Vertreibern zu bewerben. Nach Kenntnis der Kommission werden folgende Kanäle dafür am häufigsten genutzt:

- (1) TV-Werbung,
- (2) Werbung in der Printmedien,
- (3) kommerzielle Online-Kommunikation,
- (4) Verkaufsförderung,
- (5) Direktmarketing (einschließlich Direktwerbung, hauptsächlich in Form von E-Mails und SMS-Mitteilungen an registrierte Kunden, ggf. mit anschließender persönlicher Kontaktaufnahme) und
- (6) Sponsorenverträge.

Der Kommission ist bekannt, dass es in zahlreichen Mitgliedstaaten Beschränkungen der kommerziellen Kommunikation gibt, von Verboten bis zu inhaltsbezogenen Anforderungen an die Bewerbung von Online-Glücksspieldiensten in den Medien. Die Kommission wäre an Kommentaren zu solchen Beschränkungen (Punkte 1 und 2 oben) interessiert, möchte den Schwerpunkt ihrer Konsultation jedoch eher auf bestimmte Formen der kommerziellen Kommunikation (Punkte 3-6) legen.

– Kommerzielle Online-Kommunikation

Banner und Pop-ups, die auf anderen als Glücksspiel-Sites auf dem Bildschirm erscheinen, sind zwei Formen der Internetwerbung, die dazu dienen, den Internetverkehr auf Online-Spielseiten zu lenken, und erscheinen folglich auf Seiten für Informationsgesellschaftsdienste, auf denen nicht gespielt wird. Sie fallen nicht unter die E-Commerce-Richtlinie, dafür gelten die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und, da die Nutzung der kommerziellen Online-Kommunikation auch die Erfassung und Verarbeitung persönlicher Daten umfasst, die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG und die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation 2002/58/EG.

– Verkaufsförderung

Zur Verkaufsförderung zählen Preisnachlässe jeder Art, Prämienangebote, Geschenke, Preisausschreiben und Gewinnspiele. Es handelt sich hier um ein äußerst vielseitiges Instrument, das sich flexibel an die jeweiligen Zwecke anpassen lässt: Erschließung neuer Märkte mit Hilfe innovativer Produkte, Kundenbindung, kurzfristige Absatzförderung oder rasche Reaktion auf rückläufige Verkaufszahlen. Besonders häufig genutzte Formen der

Verkaufsförderung sind Registrierungs- und Einzahlungsboni, bei denen eine bestimmte Geldsumme für die Eröffnung eines Spielerkontos gezahlt bzw. das Konto eines bereits registrierten Kunden finanziell aufgestockt wird.

Die Verkaufsförderung für Online-Glücksspieldienste ist durch die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken sowie die Datenschutzrichtlinie und die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation 2002/58/EG geregelt.

– *Direktmarketing*

Alle Online-Anbieter nutzen Direktmarketing (über Mail, Telefon, Internet und Direktansprache), das als zentrales Instrument für die Ansprache, Information und Bindung der Kunden sowie für den Kundendienst betrachtet wird. Die einschlägigen Tätigkeiten fallen unter die Fernabsatzrichtlinie, die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG und die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation 2002/58/EG. Direktmarketing kann auch ein Marketing von Spieler zu Spieler umfassen und mit der Verkaufsförderung kombiniert werden.

– *Sponsoring*

Als Sponsoring gilt jede kommerzielle Vereinbarung, durch die sich ein Sponsor zum beidseitigen Nutzen von Sponsor und unterstützter Partei vertraglich zu einer finanziellen oder anderweitigen Unterstützung verpflichtet, um Image, Marken, Güter oder Dienstleistungen des Sponsors mit einem Sponsoreigentum („Property“) zu verknüpfen; Gegenleistungen dafür sind Rechte zur Bewerbung dieser Verknüpfung und/oder bestimmte direkte oder indirekte Vorteile⁵⁶. Sponsoring spielt eine zentrale Rolle für den Marketing-Mix von Online-Glücksspielanbietern, ob nationale Lotterien oder kommerzielle Veranstalter.

Frage:

(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?

– *Online-Zahlungsdienste, Auszahlungen und Identifizierung der Kunden*

Da bisher noch keine wirklich effizienten Mikrozahlungsdienste verfügbar sind, verlangen die Anbieter von Online-Glücksspielen in der Regel, dass ihre Kunden vor Aufnahme des Spiels eine bestimmte Summe auf ein Spielerkonto einzahlen. Solche Einzahlungen können über Kreditkarten, „Cyberwallets“, Banküberweisungen, Guthabekarten oder Bareinzahlungen getätigt werden.

Zahlungsweise	Geschätzter Prozentsatz ⁵⁷
---------------	---------------------------------------

⁵⁶ ICC Internationaler Verhaltenskodex für Sponsoring (2003), <http://www.iccwbo.org/policy/marketing/id926/index.html>

⁵⁷ Schätzungen der Europäischen Kommission auf der Grundlage der Angaben von Anbietern, die Einzahlungen von in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Kunden annehmen (Febr. 2010).

Kreditkarten (einschl. Maestro)	64-65 %
Cyberwallets	12-14 %
Überweisungen	11-13 %
Guthabekarten	9-11 %

Zusätzlich legen die Anbieter von Online-Glücksspielen meist Höchstgrenzen fest, beispielsweise für die Höhe von Einzahlungen und Abhebungen vom Spielerkonto. Abhebungsbeschränkungen reichen von bestimmten Höchstsummen bis zur Anforderung, dass der Spieler persönlich mit einer Bank Kontakt aufnehmen muss, um größere Summen vom Spielerkonto abheben zu können.

Manche Anbieter fordern, dass Einzahlungen und Abhebungen über die gleiche Zahlungsweise erfolgen (so genanntes „geschlossenes“ System).

Werden Glücksspieldienste über Mobiltelefonie oder Internetfernsehen angeboten, so werden in der Telefonrechnung Übertragungsentgelte berechnet.

Fragen:

- (12) Gibt es spezifische nationale Bestimmungen zur Regulierung der Zahlungssysteme für Online-Glücksspieldienste? Wie schätzen Sie diese Bestimmungen ein?**
- (13) Sind Spielerkonten eine notwendige Anforderung, um die Durchsetzung der Bestimmungen und Spielerschutz zu gewährleisten?**

Es gibt mehrere Gründe für den Wunsch nach Identifizierung der Kunden: Jugendschutz, Betrugsvermeidung, Kundenkontrollen und Prävention von Geldwäsche. Auf dem Binnenmarkt kann es hier zu besonderen Problemen kommen, weil Diensteanbieter und Kunde sich oft an unterschiedlichen Orten aufhalten und auch weil derzeit noch keine EU-weite gegenseitige Anerkennung von elektronischer Identifizierung und Authentifizierung gegeben ist⁵⁸. Materielle (nicht virtuelle) Spielstätten, an denen Glücksspiele angeboten werden, können dagegen Ausweise verlangen und am Spielort Gesichtskontrollen vornehmen.

Heute identifizieren die Online-Anbieter ihre Kunden anhand von:

- früheren Identifizierungen durch Zahlungsdienstleister, da die Mehrzahl der Zahlungsoptionen voraussetzen, dass der Kunde über ein Bankkonto verfügt,
- eigenen Kontrollen der Angaben und Dokumente, die der potenzielle Kunde vorlegen muss, und
- Kontrollen durch Überprüfungsbeamten unter Einhaltung der Auflagen der EU-Datenschutzvorschriften.

Testkauf-Untersuchungen zugelassener Anbieter zeigen nur sehr wenige Lücken, die es Minderjährigen ermöglichen würden, an Glücksspielen teilzunehmen und Gewinne

⁵⁸ Siehe auch „Eine digitale Agenda für Europa“, KOM (2010) 245, 19.5.2010.

abzuheben⁵⁹. Bevor ein neuer Kunde spielen darf, werden Alterskontrollen vorgenommen. Zusätzliche Alterskontrollen bei Auszahlungen könnten auf Minderjährige und Jugendliche, die sich registrieren lassen wollen, ebenfalls abschreckend wirken.

⁵⁹ Die Spielekommission des Vereinigten Königreichs führt im Rahmen ihrer Auflagenkontrollen ein laufendes Programm von Testkauf-Untersuchungen auf Glücksspielsites durch, siehe www.gamblingcommission.gov.uk/ .

Frage:

- (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?**

2.3. Ziele des Allgemeininteresses

Die Kommission weist unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips darauf hin, dass die Mitgliedstaaten beim Schutz legitimer Ziele des Allgemeininteresses dem Vertrag zufolge über einen bestimmten Ermessensspielraum verfügen.

Der Schwerpunkt dieses Abschnitts liegt auf folgenden drei Zielen des Allgemeininteresses, die für die nationale Politik im Bereich Online-Glücksspiele der Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße von Bedeutung sind: Verbraucherschutz (2.3.1), öffentliche Ordnung (2.3.2) und Finanzierung von Tätigkeiten, die sie als dem Allgemeininteresse dienlich betrachten (2.3.3).

2.3.1. Verbraucherschutz

Nach aktuellem Kenntnisstand der Kommission scheint bei der Mehrheit der Spieler kein problematisches Spielverhalten feststellbar zu sein. Wenn solche Probleme jedoch auftreten, muss angemessen darauf reagiert werden, da sie für die Spieler, ihre Familien und die gesamte Gesellschaft erhebliche soziale Kosten verursachen. Alle Spieler müssen vor betrügerischen Machenschaften geschützt werden. Die Regulierungsbehörden bemühen sich deshalb darum sicherzustellen, dass alle angebotenen Spiele kontrolliert werden und faire Chancen bieten (Konformität der Zufallsgeneratoren mit den technischen Normen und Einhaltung der Spielregeln). Kriminelle Machenschaften müssen verhindert werden. Der Schlüssel hierzu ist Transparenz.

Problematisches Spielverhalten

Beschränkungen des Angebots von Online-Glücksspielen für die Verbraucher werden durch die Notwendigkeit, die Spieler zu schützen und problematischem Spielverhalten vorzubeugen, begründet.

Als problematisches Spielverhalten wird häufig ein zwangsmäßiger Spieltrieb bezeichnet, der sich trotz schädlicher Folgen und der Notwendigkeit von Pausen nicht unterdrücken lässt. Das Ausmaß problematischen Spielverhaltens unter der Bevölkerung eines Landes wird in umfassenden Untersuchungen, so genannten Prävalenzstudien, ermittelt. Die beiden meist genutzten Screeninginstrumente zur Ermittlung von Problemspielern sind DSM-IV⁶⁰ und

⁶⁰ „Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders“ (Diagnose und Statistik psychischer Störungen), pathologisches Spielverhalten, 4. Ausg., American Psychiatric Association, 1994. Die Veröffentlichung einer 5. Ausgabe des Handbuchs (DSM-V) ist für Mai 2013 vorgesehen.

SOGS⁶¹. Dabei werden Fragelisten verschickt und Spieler nach Auswertung ihrer Antworten als Problemspieler (SOGS), als potenziell pathologische Spieler (DSM-IV) oder als wahrscheinlich pathologische Spieler (SOGS und DSM-IV) eingestuft; letztere werden auch als Suchtspieler bezeichnet (siehe unten).

Die Kommission hat Kenntnis von allgemeinen Prävalenzstudien zu problematischem Spielverhalten in acht Mitgliedstaaten⁶²; in sieben weiteren⁶³ wurden Studien mit beschränktem Gegenstandsbereich (entweder nach Region oder spezifischen Altersklassen, meist Jugendlichen) durchgeführt. Die Prävalenz problematischen Spielverhaltens variiert in den acht Mitgliedstaaten, die landesweite Studien durchgeführt haben, zwischen 0,5 % der Bevölkerung (Vereinigtes Königreich) und 6,5 % der Bevölkerung (Estland)⁶⁴. Zur Prävalenz problematischen Spielverhaltens im Bereich der Online-Glücksspiele führen in der EU nur vier Mitgliedstaaten⁶⁵ landesweite Statistiken, drei weitere⁶⁶ verfügen über beschränkte Informationen (Erhebungen mit begrenztem Umfang, zu einer bestimmten Altersklasse oder zu einer bestimmten Art von Online-Spielen).

Diese Studien lassen auf folgende Hauptfaktoren für problematisches Spielverhalten schließen:

- (1) Ereignisfrequenz. Je kürzer der zeitliche Abstand zwischen dem Spiel und der Möglichkeit für Einsätze, desto größer das Risiko.
- (2) Auszahlungsrhythmus. Dies ist der zeitliche Abstand zwischen Leistung des Einsatzes und Ergebnis. Je kürzer dieser Abstand, desto größer das Risiko.
- (3) Zugänglichkeit und soziales Umfeld.
- (4) Wettmachung von Verlusten und Gewinnnähe. Je höher die Auszahlung und die Gewinnwahrscheinlichkeit, desto stärker das Wunschdenken, dass Verluste wettgemacht werden können, und damit einhergehend die Erhöhung des Risikos („Aufregungsfaktor“ und „Traumeffekte“).
- (5) Wahrgenommene Geschicklichkeit und „Mitwirkung“. Die Möglichkeit, in das Spielgeschehen einzugreifen und bei der Bewertung der Gewinnchancen die eigenen Fähigkeiten zu berücksichtigen, spielt beim „Knapp-daneben-Phänomen“ („near miss-psychology“) eine Rolle. Sie vermittelt das Gefühl, das Spiel zu beherrschen, und erhöht somit das Risiko. Darunter fällt auch die Variierung des Einsatzes. Dieser Effekt kann verstärkt auftreten, wenn Geschicklichkeit stärker als Spielmerkmal wahrgenommen wird als reines Glück.
- (6) Kommerzielle Kommunikation, die gefährdete Gruppen erreichen kann.

⁶¹ The South Oaks Gambling Screen, Lesieur & Blume, 1987. Von beiden Instrumenten (DSM und SOGS) existieren für Jugendliche angepasste Versionen. DSM-IV-J (juvenile), DSM-IV-MR-J (multiple response-juvenile) und SOGS-RA (für Jugendliche überarbeitete Fassung).

⁶² BE, DK, EE, FI, DE, NL, SE und UK.

⁶³ ES, HU, IT, LT, RO und SK.

⁶⁴ M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Apex Communications, April 2009.

⁶⁵ BE, EE, NL und UK.

⁶⁶ FI, DE und MT.

Unterschiedliche Arten von Spielen oder Wetten können unterschiedliche Risiken für die Spieler darstellen. Spielautomaten mit schneller Auszahlung, Rubbel-Lose und Kasinospiele gelten häufig als besonders problematisch. Im Wochenrhythmus veranstaltete Lotteriespiele werden dagegen (trotz des oben genannten Faktors 4) als weniger riskant angesehen als Spiele, die in kürzeren Abständen aufeinander folgen (siehe Faktoren 1 und 2). Bei Sportwetten und Poker kommt Faktor 5 stärker zum Tragen. Bei „Live-Sportwetten“ kommt zudem Faktor 1 hinzu.

Frage:

(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)?

Die Mitgliedstaaten greifen beim Versuch, exzessives „Problemspielverhalten“ bei Online-Spielen zu mindern, auf die gleichen Instrumente zurück wie bei allen Glücksspielen, d. h.

- (1) Altersgrenzen,
- (2) Selbstbeschränkung (finanziell und zeitlich) und Selbstausschluss,
- (3) Informationen/Warnhinweise/Selbsttests (online einfacher anzuwenden als offline),
- (4) Kreditverbote,
- (5) Realitätstests,
- (6) Sorgfaltspflicht der Online-Anbieter,
- (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) und
- (8) sonstige Instrumente (z. B. Beschränkung der kommerziellen Kommunikation in Bezug auf bestimmte Medien, die Verkaufsförderung und „Sign up“-Boni oder kostenlose Probespiele).

Frage:

(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)?

Spielsucht

Laut den verfügbaren Informationen liegen die Raten für mögliche Spielsucht in der Bevölkerung zwischen 0,3 % und 3,1 %⁶⁷. Verschiedene Spezialisten betrachten pathologisches (addiktives) Spielverhalten als Störung der Impulskontrolle⁶⁸ und sprechen deshalb nicht von Abhängigkeit. In jüngsten Studien wurden jedoch gewisse Parallelen zwischen Spiel- und Drogensucht festgestellt⁶⁹. Wie in Abschnitt 3.1 dargelegt, kann dank der in Untersuchungen verwendeten Screeninginstrumente festgestellt werden, welche Personen ernste Probleme mit ihrem Spielverhalten haben. Hinsichtlich des Suchtpotenzials von Online-Glücksspielen gibt es widerstreitende Ansichten. Fernglücksspiele erfüllen zwar die Kriterien der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit und machen somit häufiges Spielen einfacher als (terrestrische) Spielstätten, aber es bleibt dennoch schwierig, eine direkte Verbindung zwischen Fernglücksspielen und der Wahrscheinlichkeit von Spielsucht herzustellen.

Online-Glücksspiele bieten den Veranstaltern im Vergleich zu Offline-Spielformaten verfeinerte Möglichkeiten, die Transaktionen jedes Spielers nachzuverfolgen. Im Gegensatz zu Prävalenzstudien ermöglichen Daten über Online-Glücksspiele Untersuchungen des tatsächlichen Verhaltens der Spieler. Eine vom Suchtreferat der Cambridge Health Alliance, eines Tochterinstituts der Harvard Medical School⁷⁰, durchgeführte Studie zu Online-Spielen kam auf der Grundlage einer langfristigen Analyse der Spielverhaltens einer Zufallsauswahl von 50 000 Online-Kasinospielern aus 80 Ländern und einer vergleichbaren Auswahl unter Online-Sportwettenspielern zu dem Schluss, dass 99 % der Kunden von Online-Sportwetten und 95 % der Online-Kasinospieler keinerlei auffälliges Spielverhalten zeigten⁷¹.

Laut dem für den schwedischen Vorsitz erstellten Bericht des Jahres 2009⁷² lassen verschiedene Forschungsarbeiten auf eine positive Verbindung zwischen Zugänglichkeit und Spielsucht schließen; dies wird durch die empirischen Daten jedoch nicht immer bestätigt. Bei Vergleichen zwischen Prävalenzstudien, die vor 7-10 Jahren durchgeführt wurden, (als Online-Glücksspiele noch nicht so populär waren) und den Ergebnissen aktuellerer Studien zeigte sich, dass die Suchtprävalenz stabil geblieben ist⁷³. Die Prävalenzstudie „British Gambling Prevalence Survey“ der britischen Spielekommission aus dem Jahr 2007 kam zu dem Ergebnis, dass die Suchtquote bei Online-Glücksspielen im Vereinigten Königreich niedriger liegt als bei bestimmten Offline-Spielen und dass Suchtverhalten stärker in Verbindung mit der Einführung neuer und damit „attraktiverer“ Spielarten auftritt, wobei es keine Rolle spielt, ob es sich um Online- oder Offline-Spiele handelt⁷⁴.

⁶⁷ Daten aus sieben Mitgliedstaaten; M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Apex Communications, April 2009.

⁶⁸ „Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders“ (Diagnose und Statistik psychischer Störungen), 4. Ausg., American Psychiatric Association, 1994.

⁶⁹ „Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders“, 5. Ausg. (Entwurf), American Psychiatric Association, Veröffentlichung geplant für 2013.

⁷⁰ Die Studie wurde im Rahmen einer Forschungspartnerschaft mit bwin durchgeführt, das seine Kundendatenbank zur Verfügung stellte.

⁷¹ LaBrie, LaPlante, Nelson, Schaffer, Assessing the Playing Field: A prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling behaviour (mit Schumann), *Journal of Gambling Studies*, 2008; Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of Internet casino gambling (mit Kaplan), *European Journal of Public Health*, 2008 und Population trends in Internet sports gambling (mit Schumann), *Computers in Human Behaviour*, 2008.

⁷² Svenska Spel, The cost of gambling. An analysis of the socio-economic costs resulting from problem gambling in Sweden. Rat der EU. DS 406/09. Brüssel, 2009.

⁷³ Zum Beispiel: Finnland und UK.

⁷⁴ Addiction rates among past year gamblers. *British Gambling Prevalence Survey 2007*, National Centre for Social Research, Sept. 2007.

Die Kommission stellt fest, dass die meisten in der EU niedergelassenen und zugelassenen Websites für Online-Glücksspiele Hyperlinks zu Beratungsstellen („Helpline“) oder Organisationen enthalten, die sich um Problemspieler kümmern. Allerdings liegen trotz der nationalen oder regionalen Prävalenzstudien von 15 Mitgliedstaaten nur wenige Informationen darüber vor, welche politische Maßnahmen im Anschluss an diese Studien ergriffen wurden (z. B. Aufklärungskampagnen oder mehr Ressourcen für Vorbeugung oder Behandlung) und in welchem Umfang Problemspieler behandelt werden können⁷⁵.

Fragen:

- (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?**
- (20) Was wird auf nationaler Ebene zur Vermeidung problematischen Spielverhaltens getan (z. B. Früherkennung)?**
- (21) Gibt es auf nationaler Ebene Möglichkeiten zur Behandlung von Spielsucht? Falls ja, welchen Beitrag leisten Online-Anbieter zur Finanzierung von Vorbeugung und Behandlung?**
- (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)?**

Schutz von Minderjährigen und anderen gefährdeten Personen

Alle Mitgliedstaaten sehen in ihrem Regulierungsrahmen Maßnahmen zum Schutz Minderjähriger (d. h. Kinder und Jugendlicher) vor den Gefahren von Glücksspielen vor⁷⁶. Altersgrenzen werden in Rechtsvorschriften oder in den Zulassungsbedingungen festgelegt; die Anbieter (einschließlich Einzelhändlern/Konzessionshaltern) sind zu Alterskontrollen verpflichtet. Die Altersgrenze kann in einzelnen Mitgliedstaaten auch von der Art des Glücksspiels abhängen.

Fragen:

- (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?**

⁷⁵ Nur vier Mitgliedstaaten (AT, EE, FI und UK) übermittelten der Kommission im Rahmen der oben genannten Studie („Study on gambling services in the EU Internal Market“, Kap. 9.9, S. 1453) Informationen über problematisches Spielverhalten.

⁷⁶ Die Volljährigkeit ist in allen Mitgliedstaaten mit 18 erreicht (in Österreich mit 19).

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

Zugang von Minderjährigen zu Zahlungssystemen

Zahlungsabwicklungssysteme können ein wirksames Instrument sein, um den Zugang von Minderjährigen zu Online-Glücksspieldiensten zu verhindern. Personen unter 18 Jahren können zwar ein Bankkonto eröffnen, unterliegen diesbezüglich aber Beschränkungen. So sind verschiedene Dokumente und Identitätsnachweise vorzulegen und muss in der Regel ein Elternteil und/oder gesetzlicher Vertreter den minderjährigen Kontoinhaber zur Bank begleiten (Elternkontrolle). Da Jugendliche rechtlich gesehen normalerweise nicht für ihre Schulden haftbar sind, ist es ihnen in der Regel nicht gestattet, ihr Konto zu überziehen, und werden Anträge für Kreditkarten, die von Personen unter 18 Jahren gestellt werden, abgelehnt. Deshalb werden Banken oder Zahlungsdienstleister jugendliche Spieler, die ein Spielerkonto bei einem Online-Anbieter eröffnen wollen, besonders strengen Alterskontrollen unterziehen.

Allerdings können Einsätze auch über Mobiltelefone (Zusatzposten auf der Rechnung) geleistet werden, was in Zukunft immer häufiger der Fall sein dürfte und beispielsweise über Textnachrichten oder einen Anruf an eine Premium-Telefonnummer erfolgt. In diesen Fällen kann es für Minderjährige unter Umständen einfacher sein zu spielen.

– *Minderjährige und das Marketing von Online-Glücksspielen*

Da die Behörden der Mitgliedstaaten (und die Anbieter) vermeiden wollen, dass Minderjährige Zugang zu Online-Glücksspieldiensten haben, versuchen sie, auch das Marketing und die Bewerbung solcher Dienste zu kontrollieren. Beispiele für Beschränkungen sind Auflagen, denen zufolge Werbung für solche Dienste nicht

- an Personen gerichtet sein darf, die das auf nationaler Ebene festgelegte Mindestteilnahmealter noch nicht erreicht haben;
- gesendet (TV, Radio) oder während bestimmter Programme mitgeteilt werden darf, die sich auf den traditionellen Kanälen an junge Menschen richten, einschließlich bestimmter Zeiträume vor oder nach solchen Programmen;
- Personen einbeziehen oder zeigen darf, die allem Anschein nach noch nicht das auf nationaler Ebene festgelegte Mindestteilnahmealter erreicht haben;
- anderweitig Kinder oder junge Personen ansprechen darf, indem beispielsweise eine Assoziierung mit der Jugendkultur hergestellt oder die Werbebotschaft durch bekannte Persönlichkeiten übermittelt wird (z. B. Trikots zur Bewerbung eines Anbieters von Online-Glücksspielen) oder
- in Bereichen gezeigt werden darf, die Kinder frequentieren (z. B. Reklameschilder in der Nähe von Schulen).

Frage:

(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)?

– *Andere gefährdete Spielertypen*

Andere Spieler sind gefährdet aufgrund

- *ihrer finanziellen Lage*: Spieler mit niedrigem Einkommen,
- *mangelnder Erfahrung*: insbesondere junge Erwachsene (Altersgruppe 18-21) und/oder Personen, die sich der Gefahren im Zusammenhang mit problematischem Spielverhalten nicht bewusst sind,
- *einer Vorgeschichte von Abhängigkeit oder Sucht* (Konsum chemischer Stoffe oder bestimmtes Verhalten, z. B. bei Offline-Glücksspielen),
- *des einfachen Zugangs zu Glücksspielen*: Vermittler oder Angestellte von Glücksspielanbietern oder Vertragnehmern und
- *anderweitiger häufiger Exposition gegenüber Glücksspielen und/oder starker Bindung zu Wettobjekten*: dies kann Beschäftigte der Pferderennindustrie, Athleten (Amateure und Profis), Trainer, Schiedsrichter, Makler usw. betreffen.

Frage:

(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?

2.3.2. *Öffentliche Ordnung*

Betrugsbekämpfung

Alle Mitgliedstaaten streben danach, Betrug und unfaire Spielpraktiken zu verhindern. Nationale Rechtsvorschriften dienen dem Schutz der Verbraucher (vor betrügerischen und kriminellen Anbietern), der Anbieter (vor betrügerischen Spielern oder Spielersyndikaten) und der Veranstalter von Ereignissen. Einige Beispiele: unzulässige Nutzung von Kreditkarten, auch im Zusammenhang mit „Identitätsdiebstahl“, und Spielabsprachen (Manipulation von Veranstaltungen), wobei eine Einzelperson oder eine Gruppe von Personen (in der Regel aus dem Milieu des organisierten Verbrechens) versucht, das Ergebnis einer Veranstaltung (z. B. eines Sportereignisses oder eines Kartenspiels) zu beeinflussen⁷⁷. Betrug

⁷⁷ So waren z. B. kriminelle Organisationen aus China und Kroatien an Spielabsprachen in BE, DE und FI beteiligt.

ist auch gegeben, wenn eine Gruppe von Spielern sich gegen einen anderen Spieler zusammenschließt (z. B. Manipulationen am Pokertisch).

Die Kommission hat Fragen zu den folgenden drei Arten von Betrug:

- Spieler erhalten ihren Gewinn nicht. Typische Beispiele hierfür sind der „Lotteriebetrug“, bei dem nicht zugelassene illegale Anbieter Verbraucher kontaktieren und sie auffordern, eine bestimmte Geldsumme (Bearbeitungsgebühr) zu zahlen oder persönliche Informationen (Bankangaben) mitzuteilen, damit ein Preis ausbezahlt werden kann. Solche betrügerischen Spams enthalten häufig falsche Verweise auf Zulassungen europäischer Spielbehörden⁷⁸.
- Identitätsdiebstahl und Datenschutzprobleme. Hierzu gehören die unerlaubte Nutzung der persönlichen Daten von Dritten mit dem Ziel, deren Identität anzunehmen und sich im Namen dieser Person Zugang zu Ressourcen zu verschaffen bzw. Kredite oder andere Vorteile zu erhalten.
- Beeinflussung von Ergebnissen durch Manipulation der Spielsoftware oder Bestechung von Personen, die an der Veranstaltung von Spielen oder Ereignissen beteiligt sind.

Fragen:

- (27) Sind Ihnen Studien und/oder statistische Daten über Betrug im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen bekannt?**
- (28) Gibt es in Ihrem Mitgliedstaat Vorschriften für die Kontrolle, Standardisierung und Zertifizierung von Spielgeräten, Zufallsgeneratoren oder anderer Software?**
- (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?**
- (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?**
- (31) Welche Themen sollten Ihrer Ansicht nach vorrangig angegangen werden?**
- (32) Wie groß ist die Gefahr, dass ein (Online-) Sportwettenanbieter, der einen Sponsoringvertrag mit einem Sportclub oder einem Verband geschlossen hat,**

⁷⁸ Dies steht in keinem Zusammenhang mit der verzögerten Gewinnauszahlung, bei der ein zugelassener Anbieter Gewinne aus Gründen der Sorgfaltspflicht zurückhält, ohne dem Spieler ausreichende Informationen über die Gründe hierfür zu liefern. Der Anbieter sollte in solchen Fällen darlegen, warum die Zahlung zurückgehalten wird. Die häufigste Erklärung für solche Verzögerungen sind zusätzliche Kontrollen zur Feststellung der Kundenidentität.

versucht, Ergebnisse von Sportereignissen direkt oder indirekt zu beeinflussen, um daraus Gewinn zu schlagen?

Verhinderung von Geldwäsche

Die beiden Extremformen der Geldwäsche sind einerseits komplexe internationale Operationen zur Verschleierung des kriminellen Ursprungs großmaßstäbiger Tätigkeiten mit dem Ziel, Personen und Eigentum legitim erscheinen zu lassen, und andererseits jeder Versuch, den Gewinn aus kriminellen Handlungen zu verhehlen, zu verbergen oder verschwinden zu lassen; die Höhe der betreffenden Summen spielt hierbei keine Rolle (Geldwäsche durch den Straftäter selbst – manchmal durch Ausgaben – aber auch Verbrechen zur Finanzierung von Spielsucht).

Hinsichtlich der Techniken der Geldwäsche gibt es nur wenige Informationen oder Belege, die darauf schließen ließen, dass zugelassene Anbieter von Online-Glücksspielen in Europa mit Geldwäschepraktiken in Verbindung gebracht werden können. Probleme gibt es naturgemäß eher mit illegalen Anbietern. Nach Kenntnis der Kommission werden für solche Zwecke potenziell folgende Praktiken genutzt:

- Online-Spielunternehmen überweisen Gewinne bzw. ungenutzte Finanzmittel auf ein anderes Konto zurück als das Konto, von dem aus die ursprüngliche Wette getätigt wurde.
- Es wird zugelassen, dass ein Kunde mehrere Konten beim gleichen Anbieter eröffnet.
- P2P-Wetten wie ePoker, bei denen infolge gewollter Verluste Geldwerte zu relativ niedrigen Kosten für die Spieler zwischen elektronischen Spielern und Menschen transferiert werden können. Bei solchen Spielen kann es auch zu „Chip Dumping“, d. h. absichtlichen Chipverlusten, kommen. So kann beispielsweise ein Spieler mit einer gestohlenen Kreditkarte Einzahlungen tätigen und dann am Tisch Chips an einen Komplizen oder ein anderes Konto, das er selbst eröffnet hat, „verlieren“. Solche Tätigkeiten können nachgewiesen werden, da sie keinen komplizierten Regeln folgen: Spieler setzen (in der Erwartung, gegen einen Komplizen zu verlieren) hohe Summen auf sehr schlechte Karten⁷⁹.
- Zahlungsmittel in Form von elektronischem Geld oder vergleichbare Zahlungsmittel wie aufladbare Geldkarten (Stored Value Card⁸⁰) (Probleme verursachen Karten mit hohen Limits, fehlender Kontrolle nach Kauf und unzureichenden Kundenkontrollen). Hierunter können auch Mobiltelefone mit Zahlungsfunktion fallen, die keiner adäquaten Kundenkontrolle unterzogen wurden.

Fragen:

⁷⁹ In Online-Pokerräumen ist diese Technik bekannt und wird versucht, vor Genehmigung der Gewinnauszahlung „Eindringlinge“ aufzuspüren.

⁸⁰ Bei einer „Stored Value Card“ kommt der Geldwert nicht von einem registrierten externen Konto; sie unterscheidet sich damit von Guthabekarten, bei denen – ähnlich wie bei einer Debitkarte – Geld beim Kartenausgeber eingezahlt wurde.

- (33) **In welchen Fällen wurde nachgewiesen, dass Online-Glücksspiele zu Zwecken der Geldwäsche genutzt wurden?**
- (34) **Welche Mikrozahlungssysteme erfordern eine spezifische regulatorische Kontrolle der Nutzung für Online-Glücksspieldienste?**

Die dritte Geldwäscherichtlinie⁸¹ gilt für den Finanzsektor sowie andere Bereiche, einschließlich (materieller und Online-) Kasinos.

Besondere Probleme mit der Durchsetzung der Bestimmungen dieser Richtlinie ergeben sich bei Online-Glücksspieldiensten daraus, dass die entsprechenden Websites häufig andere Glücksspieldienste als Kasinospiele anbieten und der Anbieter ggf. unter der Rechtshoheit von mehr als einem Land zugelassen ist.

Über die Berücksichtigung solcher allgemeiner Prinzipien hinaus trägt die Kommission auch der Tatsache Rechnung, dass zugelassene Online-Glücksspielanbieter und nationale Regulierungsbehörden bestimmte operationelle Praktiken zur Bekämpfung der Geldwäsche eingeführt haben. Dazu zählen:

- **Sorgfaltspflichten für Kunden** – Spielen dürfen nur registrierte Spieler mit einem Konto beim zugelassenen Anbieter. Für die Antragsformulare sind verschiedene Angaben vorgeschrieben: 1) Bestätigung, dass der Spieler das gesetzliche Mindestalter erreicht hat, 2) Identität des Spielers, 3) Wohnsitz des Spielers und 4) aktuelle E-Mail-Adresse des Spielers. Unter die Sorgfaltspflicht können Geschwindigkeitsanalysen (Einzahlungen/Transaktionen), geografische Risikoanalysen, Anomalien im Spielverhalten, Aufdeckung von Spielerverbänden und die Bekämpfung von Cyber-Kriminalität fallen. Spieler müssen in jedem Fall zustimmen, die für die Kontoeröffnung erforderlichen persönlichen Angaben zu liefern.
- **Zahlungskontrollen** – Der Spieler sollte Gewinnauszahlungen (Kontoausgleich) grundsätzlich auf dem gleichen Weg erhalten, über den das Geld ursprünglich eingezahlt wurde (und auf das Konto, von dem aus es eingezahlt wurde). Die Veranstalter müssen ferner sicherstellen, dass sie Kontrolle über die Kreditkartennummern und persönlichen Daten der Spieler haben, die sie in ihrem System speichern. Direktzahlungen zwischen Kunden sind verboten.
- **Operationelle Kontrollen** – Die Anbieter nutzen Alterskontrolllisten und Listen, die Banken zur Identifizierung von Terroristen und politisch exponierten Personen verwenden, z. B. World Check⁸² und die Überwachungsliste der European Sports Security Association's (ESSA⁸³). Ferner führen die Anbieter – unter Einhaltung der EU-Datenschutzvorschriften – statistische Aufzeichnungen des Transaktionsverhaltens, um verdächtige Aktivitäten feststellen zu können. Wenn die Limits für Einsätze sehr hoch sind, gelten strengere Anforderungen an die Sorgfaltspflicht. Die Anbieter müssen den nationalen Zentralstellen für Verdachtsanzeigen alle verdächtigen Aktivitäten melden.

⁸¹ Siehe Abschnitt 1.2.

⁸² <http://www.world-check.com/politically-exposed-person-pep-compliance/>

⁸³ <http://www.eu-ssa.org/Home/tabid/36/Default.aspx>

Fragen:

- (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?**

Vermeidung anderer Arten der Kriminalität

Andere Arten der Kriminalität in Verbindung mit Online-Glücksspielen sind u. a.:

- Bereitstellung von Spieldiensten durch illegale Anbieter (z. B. kriminelle Organisationen oder Einzelpersonen); laut einem französischen Bericht über Cyber-Kriminalität und Glücksspiele werden 1000 Glücksspiel-Websites *direkt* von kriminellen Gruppen betrieben⁸⁴;
- nicht erlaubte Online-Spiele zugelassener Anbieter;
- Steuerhinterziehung (wenn Gewinne versteuert werden müssen; betroffen sind somit in erster Linie Gewinne aus Offshore-Tätigkeiten).

Es gibt verschiedene kriminelle Tätigkeiten, die für viele Glücksspieldienste relevant sind, ohne jedoch spezifische Bedeutung für Online-Glücksspiele zu haben, wie i) Spielabsprachen oder Manipulationen am Pokertisch (siehe oben), ii) Tätigkeiten von Kredithaien, iii) kriminelle Aktivitäten zur Finanzierung von Glücksspielen (z. B. Diebstahl) und iv) die Finanzierung von Terrorismus.

Frage:

- (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?**

2.3.3. Finanzierung von gemeinnützigen und im Allgemeininteresse liegenden Tätigkeiten sowie von Sportereignissen, die Gegenstand von Online-Wetten sind

Beschränkungen von Glücksspieldiensten lassen sich auf nationaler Ebene manchmal durch politische Gründe wie die Finanzierung gemeinnütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten rechtfertigen. Ungeachtet der Tatsache, dass jegliche zu diesem Zweck geschaffene Regelungen den geltenden Vorschriften für staatliche Beihilfen entsprechen müssen, darf die Finanzierung solcher sozialer Tätigkeiten dem Gerichtshof zufolge nicht zur ausführlichen Begründung einer restriktiven Politik dienen, sondern kann lediglich als ergänzende positive Folge betrachtet werden⁸⁵. Durch solche Beschränkungen soll ein Beitrag

⁸⁴ Das französische Institut (CERT-LEXI) analysierte im Jahr 2005 70 Millionen Websites und stieß dabei auf 14823 Sites, die Online-Glücksspiele anbieten. Nur 2005 Websites verfügten über eine Zulassung.

⁸⁵ Siehe Rechtssache C-67/98 (Zenatti) Rndnrn. 36-37 und Rechtssache C-316/07 (Markus Stoß) Rndnr. 104. Siehe auch Urteil des EFTA-Gerichtshofs in der Rechtssache 3/06 (Ladbrokes) Rndnrn. 63.

zur Finanzierung „im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten“, die der Gesellschaft als Ganzem dienen, geleistet werden. Konkret profitieren in den Mitgliedstaaten derzeit Kunst, Kultur, Sport⁸⁶, Jugend-/Erziehungsprogramme und karitative Tätigkeiten.

Verwendung der Einnahmen

Die Nutzung von Spieleinnahmen zur Finanzierung von Tätigkeiten des Allgemeininteresses ist unterschiedlich organisiert. Organisationen oder Unternehmen, die für die betreffenden Tätigkeiten zuständig sind,

- (1) erhalten eine Lizenz⁸⁷ für das Anbieten von Online-Glücksspieldiensten zur Unterstützung eines „guten Zwecks“, der durch die Lizenz vergebende Stelle (z. B. Nationales Olympisches Komitee, nationaler Veranstalter von Pferderennen oder Blindenverband) anerkannt wurde;
- (2) erhalten von einem staatlichen Glücksspielleanbieter (z. B. der nationalen Lotterie) auf direktem Wege finanzielle Mittel gemäß einer in der Zulassung oder in den betreffenden Regulierungsvorschriften festgelegten Quote;
- (3) erhalten von einem staatlichen Glücksspielleanbieter finanzielle Mittel indirekt über den staatlichen Haushalt, zu dem der staatliche Anbieter einen Beitrag geleistet hat;
- (4) erhalten finanzielle Mittel von einem oder mehreren privaten Glücksspielleanbietern, wobei die Höhe des Beitrags
 - a) in der Zulassung oder in Rechtsvorschriften festgelegt wird oder
 - b) sich aus freiwilligen Beiträgen der Anbieter ergibt;
- (5) erhalten eine wirtschaftliche Entschädigung für die Nutzung des von ihnen veranstalteten Ereignisses, auf das gewettet wird, selbst wenn die Organisation bzw. das Unternehmen nicht an der Veranstaltung des eigentlichen Glücksspiels beteiligt ist;
- (6) erhalten finanzielle Mittel aus dem staatlichen Haushalt, zu dem sowohl staatliche als auch kommerzielle private Anbieter einen Beitrag geleistet haben.

Fragen:

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

⁸⁶ Siehe auch Mitteilung der Kommission „Entwicklung der europäischen Dimension des Sports“ - KOM(2011) 12, der zufolge bei der Regulierung von Glücksspielleanbietern im Binnenmarkt auch die nachhaltige Finanzierung des Sports berücksichtigt werden sollte.

⁸⁷ Organisationen oder Unternehmen, die mit gemeinnützigen oder im Allgemeininteresse liegenden Tätigkeiten betraut sind, kann es – mit gewissen Einschränkungen – gestattet werden, Vereinbarungen mit privaten Anbietern zu schließen, die die Spielplattform bereitstellen und die Glücksspielleanbieter bewerben (diese führen die Tätigkeiten vollständig oder teilweise durch und erhalten dafür eine wirtschaftliche Entschädigung).

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

Die Kommission möchte den Schwerpunkt auf zwei Fragen legen:

Grundsatz des Mittelrückflusses zum Veranstalter des Ereignisses

Nationale und ausländische Sportereignisse werden von Online-Anbietern genutzt, um potenziellen Kunden eine attraktive Auswahl an Glücksspielen anzubieten. Die betreffenden Ereignisse können von diesen Spieltätigkeiten profitieren, da diese ein zusätzliches Interesse der Öffentlichkeit schaffen und möglicherweise auch das Medieninteresse erhöhen. Es herrscht breite Übereinstimmung, dass ein angemessener Mittelrückfluss von den betreffenden Glücksspielen zu den Sportereignissen, auf deren Ergebnisse gewettet wird, stattfinden sollte.

- Bei Pferderennen verlangen beispielsweise einige Mitgliedstaaten von Organisationen bzw. Unternehmen eine Exklusivlizenz für Pferdewetten, um sicherzustellen, dass der Umsatz aus Pferdewetten, abzüglich der Gewinne, Totalisatorgebühren und Betriebsausgaben, dem Pferdesport, der Pferdezucht und der Pferdewirtschaft zufließen. Ungeachtet der unterschiedlichen nationalen Strukturen kann eine Förderung von Pferderennen und Pferdesektor in signifikantem Umfang erreicht werden; in einigen Ländern stehen dafür mehr als 8 % des Gesamtwettumsatzes zur Verfügung. Ein spezifisches Merkmal von Pferderennen im Vergleich zu anderen Sportarten liegt in ihrer Faszination für Spieler. Deshalb hängt die Rentabilität stärker als bei anderen Sportereignissen davon ab, dass ein ausreichender Anteil der Spieleinnahmen in diesen Sport reinvestiert wird. Zudem spielt in einigen Mitgliedstaaten die Tradition des Pferdesports, der Pferdezucht und der Pferdewirtschaft – die alle durch diesen Rückfluss von Glücksspieleinnahmen gefördert werden – heute und wohl auch in Zukunft eine wichtige wirtschaftliche Rolle für ländliche Gebiete und fügt sich deshalb gut in die politischen Ziele der regionalen Entwicklung und des territorialen Zusammenhalts ein.
- Bei anderen Sportarten variiert der Einnahmen-Mix stärker, weil sie entweder ein breiteres Publikum ansprechen und/oder sich weniger gut für Glücksspiele eignen. Dennoch haben sich Mitgliedstaaten mit der Frage befasst, ob Veranstalter (Sportorganisationen, Teams usw.) im Falle, dass für ein Sportereignis Glücksspieldienste angeboten werden, das Recht haben sollten, im Zuge der Nutzung von Bildern oder Ereignissen durch Glücksspielanbieter zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Da die Glücksspieldienste ohne Nutzung der betreffenden Ereignisse wirtschaftlich nicht überlebensfähig wären, sollte eine faire finanzielle Gegenleistung für die Nutzung der Ereignisse erbracht werden. So sind etwa verschiedene staatliche Anbieter von Sportwettendiensten im Profisport dazu verpflichtet, einen Teil ihrer Einnahmen in die Förderung des Breitensports zu investieren, und dienen damit dem im Allgemeininteresse liegenden Wunsch, sportliche Betätigung zu fördern. Die Kommission hat eine EU-Studie über die Finanzierung des Breitensports in Auftrag gegeben, um feststellen zu lassen, welches Gewicht die verschiedenen Finanzierungsquellen, einschließlich der Einnahmen aus der Veranstaltung von Glücksspieldiensten, für den Breitensport haben⁸⁸.

Sportliche Ereignisse, auf die gewettet werden kann, weisen infolge krimineller Aktivitäten ein höheres Risiko für Spielabsprachen auf. Ein Mitgliedstaat (Frankreich) hat ein nicht

⁸⁸ KOM(2011) 12, S. 9.

exklusives Sportwettenrecht für Glücksspieldienste eingeführt, die Veranstalter von Sportwettbewerben bei den Investitionen unterstützen, die diese in erster Linie zum Schutz der Integrität des Ereignisses tätigen.

Fragen:

- (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?**

Das „Freifahrt-Risiko“ bei Online-Glücksspielen

Die Mitgliedstaaten wenden aufgrund ihrer kulturellen und geschichtlichen Traditionen unterschiedliche Systeme und Quoten für die Reinvestition von Glücksspieleinnahmen an. So herrscht in Mitgliedstaaten, in denen Pferderennen und Pferdewirtschaft keine Rolle spielen, ganz offensichtlich auch kein Bedarf an einem entsprechenden System. In gleicher Weise werden sich manche Mitgliedstaaten eher dafür entscheiden, bestimmte Tätigkeiten des Allgemeininteresses ausschließlich durch Steuereinnahmen zu finanzieren, während andere dafür auch Einnahmen aus Glücksspieldiensten heranziehen wollen.

Wenn Glücksspieldienste für Ereignisse in anderen Mitgliedstaaten angeboten werden oder wenn Spieler eines Mitgliedstaats beschließen, Einsätze für Glücksspiele zu tätigen, die in einem anderen Mitgliedstaat angeboten werden, dann hat dies direkte Auswirkungen auf die Effizienz der nationalen Systeme für die Verteilung von Glücksspieleinnahmen. Dies schlägt besonders stark zu Buche, wenn Spieler ausschließlich auf Ertragsmaximierung fixiert sind. Dieses „Freifahrt-Risiko“ ist streng genommen nicht auf grenzüberschreitende Online-Glücksspieldienste beschränkt, da Spieler jederzeit physisch die Grenze überschreiten können, um Zugang zu Glücksspieldiensten zu erhalten. Allerdings liegt es bei Online-Glücksspieldiensten in der Praxis signifikant höher.

Dieser Effekt kann durch die Tatsache gemindert oder sogar umgekehrt werden, dass manche Spieler Glücksspieldienste vor allem deshalb nutzen, weil sie an die Finanzierung von Tätigkeiten des Allgemeininteresses geknüpft sind. Dies kann dadurch begründet sein, dass diese Verknüpfung mit Tätigkeiten des Allgemeininteresses das soziale Stigma des Spielerseins verringert, ist vielleicht aber auch die primäre Motivation für die Nutzung solcher Spieldienste. So kann angesichts der geringen Gewinnwahrscheinlichkeit bestimmter Arten von Glücksspieldiensten (z. B. von karitativen Einrichtungen angebotene Lotterien mit niedrigem Preiswert) darauf geschlossen werden, dass viele Spieler diesen Glücksspielen deshalb den Vorzug vor anderen Spielen mit höherer Gewinnwahrscheinlichkeit geben, weil sie davon ausgehen, dass ihr Einsatz einem förderwürdigen Allgemeininteresse zugute kommt. Dieser Spielertyp mag sich sogar für Online-Glücksspiele interessieren, die in einem anderen Mitgliedstaat angeboten werden, aber eine stärkere Verknüpfung zum öffentlichen Interesse haben und deshalb im Vergleich zum nationalen Angebot an Online-Glücksspieldiensten als unterstützenswerter betrachtet werden.

Fragen:

- (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?**

2.4. Durchsetzung und damit verbundene Fragen

Die Verbraucher können Zugang zu einem unerlaubten grenzüberschreitenden Markt haben, weil dieser de facto toleriert wird oder weil keine wirksame Durchsetzung der bestehenden Vorschriften gegeben ist. Wirksame Durchsetzungsmaßnahmen bleiben somit der Schlüssel zur Verwirklichung der öffentlichen Interessen, die Mitgliedstaaten mit ihrer Glücksspielpolitik verfolgen.

Die Glücksspielbehörden der Mitgliedstaaten

Für die Erteilung von Lizenzen sowie die Regulierung und Überwachung von Online-Glücksspielen werden unterschiedliche Strukturen genutzt. Unabhängigkeit und Befugnisse dieser Strukturen weichen stark voneinander ab. Zudem können innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats unterschiedliche Arten von Online-Glücksspielen (z. B. Glücksspiele zur Verkaufsförderung, Spiele in Medien und Differenzwetten) durch verschiedene Stellen reguliert oder beaufsichtigt werden⁸⁹.

Die Tätigkeiten der Glücksspielbehörden können eine große Bandbreite von Themen umfassen, u. a.

- Vergabe, Aussetzung und Rücknahme von Lizenzen,
- Kontroll- und Überwachungsfunktionen, einschließlich administrativer und finanzieller Kontrollen, Inspektionen vor Ort, technischer Inspektionen (z. B. von Geräten und Software) und Online-Überwachung von Tätigkeiten,
- Durchsetzung – Eröffnung, Einleitung und Weiterverfolgung von Verfahren bei Verstößen im Zusammenhang mit a) der Bereitstellung illegaler/unerlaubter Glücksspieldienste und b) der kommerziellen Kommunikation für Glücksspieldienste oder Anbieter (sowohl legale als auch illegale/unerlaubte Glücksspieldienste),
- Beratung, Information und Unterstützung von Regierung, Spielern (Öffentlichkeit) und Anbietern.

Fragen:

⁸⁹ Folgende nationale Behörden sind mit Regulierungsaufgaben betraut: i) Ministerien ohne spezialisierte Fachstelle, ii) spezialisierte Fachstellen innerhalb eines Ministeriums, iii) Ministerialämter außerhalb des Ministeriums, iv) Agentur/Aufsichtsstelle unter Kontrolle des Ministeriums, und v) staatlich anerkannte unabhängige Regulierungsstelle.

(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?

(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?

Verwaltungszusammenarbeit

Die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den EWR-Regulierungsbehörden erfolgt derzeit auf Ad-hoc-Basis zwischen einer beschränkten Anzahl von Mitgliedstaaten. Die Regulierungsstellen aus ganz Europa verfügen jedoch über ein eigenes Forum, auf dem sie sich treffen, Ansichten austauschen und Fragen der Glücksspielpolitik besprechen können (GREF⁹⁰). Die Verwaltungszusammenarbeit bietet u. a. Möglichkeiten für die Mitteilung und den Austausch von Informationen über

- Zulassungsinhaber (einschließlich Zulassungsbedingungen, Fachkompetenz des Personals und Integrität von Anbietern),
- nicht zugelassene und betrügerische Anbieter (gemeinsame schwarze Listen),
- Fragen technischer Art wie nationale Normen, Prüfung und Zertifizierung,
- gute Praktiken (einschließlich öffentlicher Kampagnen zur Bekämpfung von Verbrechen und Vermeidung problematischen Spielverhaltens sowie Wirkung solcher Kampagnen).

Frage:

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

Stärkere Zusammenarbeit mit anderen Beteiligten

Die Glücksspielbehörden der Mitgliedstaaten können auch mit den nationalen/europäischen Akteuren des Sportwesens und/oder öffentlichen/privaten Wettanbietern zusammenarbeiten, um folgende Ziele zu verwirklichen:

- Aufklärungsprogramme oder -kampagnen für Athleten (Amateure und Profis), Trainer, Schiedsrichter, Beschäftigte von Pferderennindustrie oder öffentlichen/privaten Anbietern von Online-Glücksspielen usw. und/oder
- Einrichtung von Früherkennungssystemen mit dem Ziel, die Durchsetzung von Bestimmungen zu stärken, die der Verhinderung von Spielabsprachen dienen.

Frage:

⁹⁰ <http://www.gref.net/index.htm>

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

Blockierung von Zahlungen und Haftungsregelungen für Diensteanbieter

Zahlungsdienstleister und Anbieter von Kommunikationsdiensten (Telekom-Betreiber, Fernsehkanäle und Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft) machen Online-Glücksspiele erst möglich. Um unerlaubte und grenzüberschreitende Online-Glücksspieldienste zu beschränken, müssen Vermittler folgende Instrumente nutzen:

- **Filtern des Bereichsnamensystems (DNS-Filterung).** DNS-Filter sollen potenzielle Kunden davon abhalten, auf „gelisteten“ unerlaubten Sites zu spielen, und sie anhand einer festgelegten Liste von Internetadressen (Domännennamen) auf andere Adressen (Websites) weiterleiten, z. B. von einer .com-Site auf eine andere Site unter der Rechtshoheit des entsprechenden Landes⁹¹.
- **Internetprotokoll (IP)-Blockierung.** Jedem Gerät, das sich mit dem öffentlichen Internet verbindet, wird eine einmalige Nummer zugewiesen, die als IP-Adresse bezeichnet wird und den Host-Namen enthält. Durch die IP-Blockierung wird die Verbindung zwischen Server/Website und einer oder mehreren IP-Adressen verhindert.
- **Zahlungsblockierung,** gegebenenfalls auf Grundlage der MCC-Kategorie des Anbieters („Merchant Category Codes“)⁹². Die an einen bestimmten Code geknüpfte Verhinderung der Zahlungsverarbeitung kann neben Zahlungen für Einsätze und Preise allerdings auch rechtmäßige kommerzielle Transaktionen blockieren.

Die Wirksamkeit eines Blockierungssystems hängt einerseits von im Voraus festgelegten, aktualisierten Listen der zu blockierenden Vorgänge und andererseits von effizienten Softwaresystemen ab.

Fragen:

- (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?**

⁹¹ Nach den Erfahrungen Italiens erfolgen jede Woche Millionen solcher Weiterleitungen.

⁹² Die für Glücksspiele verwendete MCC ist die 7995.