

Endbericht

Regulierung des Online-Glücksspiels

Maßnahmen gegen illegales Online-Glücksspiel in Europa

**Hanspeter Hanreich,
Hermann Kuschej,
Günther Grohall**



**INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna**

Endbericht

Regulierung des Online-Glücksspiels

Maßnahmen gegen illegales Online-Glücksspiel in Europa

**Hanspeter Hanreich,
Hermann Kuschej,
Günther Grohall**

Endbericht

Studie im Auftrag von Österreichische Lotterien GmbH

Oktober 2013

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

Kontakt:

Hanspeter Hanreich

☎: +43/1/599 91-183

email: hanspeter.hanreich@ihs.ac.at

Hermann Kuschej

☎: +43/1/599 91-224

email: hermann.kuschej@ihs.ac.at

Inhalt

Studienergebnis	5
1. Einleitung	9
2. Die wirtschaftliche Bedeutung des Online-Glücksspiels in Österreich	12
2.1. Grundlegungen, Definitionen	12
2.2. Bruttospielerträge (BSE) aus Glücksspiel und Wette in Österreich	14
2.2.1. BSE aus landbasierten/online-Glücksspielen und Wetten	14
2.2.2. BSE aus legal und illegal angebotenen Glücksspielen und Wetten	16
2.2.3. BSE aus Online-Wetten und legalem/illegalem Online-Glücksspiel in Österreich	17
2.3. Online-Glücksspiel (ohne Wetten) in der EU 27	18
2.3.1. BSE/erwachsene Person in der EU 27	18
2.3.2. BSE/erwachsene Person aus landbasiertem Glücksspiel und aus Online-Glücksspiel; Vergleich Österreich/EU 27	21
2.4. BSE von Offshore-Online-Glücksspielanbietern	23
2.4.1. BSE/erwachsene Person EU 27 im Verhältnis zu BIP/Person EU 27	25
3. Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Online-Glücksspiel in einigen Mitgliedstaaten der EU	27
3.1. Grundlegungen	27
3.2. Die Glücksspielregulierungen einiger Mitgliedstaaten der EU	28
4. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Online-Glücksspiele in Österreich	31
4.1. Das Glücksspielrecht des Bundes	31
4.1.1. Zivilrecht	31
4.1.2. Strafrecht	31
4.1.3. Die Monopolgesetzgebung – das Glücksspielgesetz	32
4.2. Das Glücksspielrecht der Länder	34
5. Verhältnis des Unionsrechts zu den Glücksspielregelungen der Mitgliedstaaten	35
5.1. Die Rechtsprechung des EuGH zum Glücksspiel	35
5.1.1. Liste der Urteile des EuGH	35
5.1.2. Einteilung nach Arten von Glücksspielen	36
5.1.3. Grundsätze der Rechtsprechung des EuGH	36
5.2. Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten mit Glücksspielbezug	40

5.3.	Die österreichische Rechtsprechung zum Verhältnis des Glücksspielrechts zum Unionsrecht	43
5.3.1.	Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes	43
5.3.2.	Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs	46
5.3.3.	Die Rechtsprechung der Zivilgerichte	47
5.3.4.	Beachtung ökonomischer Überlegungen in der österreichischen Rechtsprechung zu grenzüberschreitenden Online-Glücksspielen	49
6.	Eignung der Normen des Glücksspielgesetzes, die angestrebten Ziele zu erreichen	50
7.	Die Verhältnismäßigkeit der österreichischen Glücksspielregulierung	53
7.1.	Die Anwendbarkeit ökonomischer Überlegungen	53
7.2.	Volkswirtschaftliche Wohlfahrt und das Angebot von Online-Glücksspielen	54
7.2.1.	Das Pareto Optimum	55
7.2.2.	Negative Externalitäten	58
7.2.3.	Ergebnis der Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit	61
8.	Kohärente, systematische Glücksspielpolitik	63
8.1.	Die Rechtsprechung des EuGH	63
8.2.	Rechtspolitische Überlegungen des Europäischen Parlaments zum Online-Glücksspiel	63
8.3.	Rechtspolitische Überlegungen des Rates zum Online-Glücksspiel	68
8.4.	Rechtspolitische Überlegungen der Kommission zum Online-Glücksspiel	69
8.5.	Zusammenfassung des aktuellen Meinungsstands der Organe der Union zu den von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen gegen illegale Online-Glücksspiele	74
8.5.1.	Grundsätzliche Aussagen	74
8.5.2.	Von den EU-Organen erwartete Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung illegaler Glücksspiele	75
9.	Zusätzliche Maßnahmen gegen illegales Online-Glücksspiel in Österreich	76
	Anhang	78
	Erfahrungsberichte über IP Blocking und behördliche Anordnungen zur Unterbindung des internationalen Zahlungsverkehrs	78
	IP Blocking	78
	Beschränkungen des internationalen Zahlungsverkehrs	82

Studienergebnis

Online-Glücksspiel ist nicht nur ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor, sondern auch ein Wirtschaftsbereich, der einer besonderen Art der Regulierung bedarf. Online-Glücksspiel ist wie andere Glücksspielformen auch kein Gut wie jedes andere. Es ist mit dem Risiko des Missbrauchs und potenziell hohen individuellen und gesellschaftlichen Folgekosten behaftet. Dieses Faktum ist allen Mitgliedstaaten der EU und den Organen der Union bewusst. Die Legislativen der Mitgliedstaaten gehen je nach ihren nationalen Traditionen und dem Stand politischer Willensbildungsprozesse mit unterschiedlichen Ansätzen an diese Regelungsaufgabe heran.

Die vorliegende Studie hat sich die Aufgabe gestellt, die wesentlichen europarechtlichen Grundlagen für diese unterschiedlichen Systeme der Regulierung des Online-Glücksspielwesens zusammengefasst darzustellen. Die rechtlichen Voraussetzungen für europarechtskonforme, nationale Maßnahmen zur Beschränkung grenzüberschreitender Angebote für Online-Glücksspiel werden analysiert. Danach wird im Anschluss an eine Darstellung der Entwicklung der Marktanteile legaler und illegaler Online-Glücksspielangebote in Österreich und der EU versucht, mit Mitteln der Statistik und angewandten Ökonomie jene Fragen zu beantworten, die nach der Rechtsprechung des EuGH von den nationalen Gerichten gelöst werden müssen, um die Vereinbarkeit eines mitgliedstaatlichen Glücksspielrechts mit dem Unionsrecht festzustellen. Als Ergebnis der Arbeit werden Vorschläge gemacht, wie in Österreich die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Verwaltungspraxis der Glücksspielregulierungsbehörde weiter optimiert werden könnten, um den Spielern einen noch besseren Schutz gewährleisten zu können und die Volkswirtschaft vor Schäden aus illegalen Glücksspielangeboten zu bewahren.

Unter illegalen Glücksspielen werden hier jene Glücksspiele verstanden, die in einem EU-Mitgliedstaat angeboten werden und dort gegen europarechtskonforme Vorschriften zur Regulierung des Glücksspiels verstoßen.

Die Studie hat zu folgenden Ergebnissen geführt:

1. Mitgliedstaatliche Glücksspielregulierungen sind nach dem Unionsrecht unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, auch wenn sie die EU-Dienstleistungsfreiheit beeinträchtigen, weil Glücksspiel nach den sittlichen/religiösen und sozialen Überzeugungen der Bevölkerung in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU unterschiedlich bewertet wird.
2. Nach der Rechtsprechung des EuGH müssen im Wesentlichen 3 Bedingungen erfüllt sein, damit eine mitgliedstaatliche Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit dem Unionsrecht entspricht:

- a. Die Regelung muss geeignet sein, die angestrebten Ziele der nationalen Glücksspielpolitik zu erreichen.
 - b. Die Regelung muss im Vergleich zum angestrebten Ziel verhältnismäßig sein.
 - c. Die Regelung und deren Vollziehung müssen kohärent und systematisch sein.
3. Die Erfüllung dieser 3 Bedingungen ist in jedem einzelnen, konkreten Fall von den zuständigen nationalen Gerichten zu prüfen.
4. Die nationalen Gerichte können nach Ansicht der Studienautoren bei dieser Aufgabe durch ökonomische Untersuchungen und Analysen, die sich mit der Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen zur Regulierung des Glücksspielwesens beschäftigen, unterstützt werden.
5. Die Eignung einer Bestimmung, bestimmte Ziele zum Schutz der Bevölkerung vor unkontrolliertem und sozial schädlichem Glücksspiel – hier des Online-Glücksspiels - erreichen zu können, kann unter anderem durch einen Vergleich der in den Mitgliedstaaten der EU angewandten Regulierungen mit der Menge der jeweiligen Bruttospielerträge/erwachsene Person aus Online-Glücksspiel in den entsprechenden Mitgliedstaaten, beurteilt werden.
6. Der praktische Vergleich hat ergeben, dass in Staaten, in denen effiziente und ausreichend strenge Normen gegen illegales Glücksspiel bestehen und gegen die Anbieter von illegalen Online-Glücksspielen vollzogen werden, deutlich geringere Bruttospielerträge/erwachsener Person aus Online-Glücksspiel erzielt werden können, als in Staaten, die Online-Glücksspiele unbeschränkt zulassen. Das bedeutet selbstverständlich für Staaten mit effizienter Regelung und Vollziehung eine geringere Gefahr von kriminellen Handlungen im Umfeld von oder in Zusammenhang mit Online-Glücksspielen, geringere Gefahren für das soziale Gefüge und geringere Gefahren für die Spieler. Die externen Kosten des Online-Glücksspiels lassen sich durch ein kontrolliertes Angebot zur Befriedigung einer steigenden Nachfrage reduzieren.
7. Die Verhältnismäßigkeit einer geeigneten Bestimmung im obigen Sinn kann ebenfalls ökonomisch bestimmt werden. Für diese Aufgabe werden in der Studie Methoden zur Feststellung Volkswirtschaftlicher Wohlfahrt verwendet.
8. Unter Anwendung der Lehre zum Pareto Optimum wird in der Studie festgehalten, dass die Internalisierung externer Kosten, die durch Online-Glücksspiel entstehen, in der derzeit geübten Praxis nicht gelingt. Ohne Markteingriffe würde daher bei vollständiger Konkurrenz bei Online-Glücksspielen ein zu hohes Angebot entstehen, um auch nur von ökonomischer Optimalität - der schwächsten aller Optimalitätsbedingungen - sprechen zu können. Die Errichtung eines gesetzlichen

Monopols und/oder die Vergabe von Lizenzen für Glücksspielunternehmen ist daher ein ökonomisch erforderliches Mittel, um Schäden, die durch übermäßiges Glücksspiel entstehen können, von der Volkswirtschaft abwenden zu können.

9. Eine kohärente und systematische Politik zum Online-Glücksspiel kann durch Vergleich von vorbildlichen Regelungen mit der jeweils zu vergleichenden nationalen Regelung – hier der österreichischen – gefunden werden. Außerdem haben die Äußerungen der Organe der Europäischen Union zu einer guten Praxis gegenüber dem Glücksspiel wesentliche Vorbildfunktion für die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber.
10. Aufgrund derartiger Vergleiche und der Analyse der Standpunkte der Organe der Union zum Online-Glücksspiel kommt die Studie zum Ergebnis, dass die österreichische Gesetzgebung zum Online-Glücksspiel noch verbessert werden kann. Sowohl das GSpG in Bezug auf die in diesem Bundesgesetz geregelten Online-Glücksspiele, als auch alle Landesgesetze in Bezug auf die Online-Wetten sollten um Bestimmungen gegen die Anbieter illegaler Online-Glücksspiele und Wetten erweitert werden. Dabei sollte vor allem IP-Blocking gegen die Anbieter illegaler Online-Glücksspiele und Wetten ermöglicht und durchgeführt werden, schwarze Listen, auf denen die Anbieter illegaler Online-Glücksspiele verzeichnet werden, eingeführt werden und behördliche Aufträge an Banken und Finanzinstitute ermöglicht werden, durch die Überweisungen an Anbieter illegaler Glücksspiele und Wetten untersagt werden können.
11. Die Studie kommt daher zusammengefasst zu folgendem Ergebnis:
 - a. Auch mit ökonomischen Mitteln kann bewiesen werden, dass die österreichische Regulierung von Online-Glücksspielen geeignet ist, die Ziele der österreichischen Glücksspielpolitik zu erreichen.
 - b. Die österreichische Regulierung der Online-Glücksspiele ist auch nach Maßstäben von Theorien der Volkswirtschaftlichen Wohlfahrt verhältnismäßig, um die von der Glücksspielpolitik festgesetzten Ziele erreichen zu können.
 - c. Die österreichische Gesetzgebung und Verwaltungspraxis zum Online-Glücksspiel und zur Online-Wette sollte noch effizienter gestaltet werden, damit sie ohne Einschränkungen als kohärent und systematisch bezeichnet werden kann.

1. Einleitung

Die Geschichte des wirtschaftlich relevanten Anbietens von Online-Glücksspielen ist relativ kurz. Ähnlich wie andere Arten des sogenannten e-commerce hat aber auch diese via Internet erbrachte Dienstleistung in den letzten 5 – 7 Jahren einen wesentlichen Bedeutungszuwachs gefunden. Das Online-Glücksspiel besitzt, wie das um Geld betriebene Glücksspiel überhaupt, ein nicht unbeträchtliches Gefährdungspotential für Spieler und Gesellschaft. Die Spielsucht ist nicht nur aus Romanen der Weltliteratur bekannt, sondern ist ein weltweit relevantes gesellschaftliches Problem. Wettbetrug und Geldwäsche in Zusammenhang mit Online-Glücksspielen ist immer wieder ein Thema der medialen Berichterstattung.

Trotz Globalisierung und dem gemeinsamen Binnenmarkt der Europäischen Union haben sich bei der Regulierung des Glücksspiels in Europa nationale Besonderheiten gehalten und werden in der Europäischen Union von allen Organen anerkannt. Die unterschiedlichen Glücksspielregulierungen in den Mitgliedstaaten der Union erklären sich vor allem aus den in diesen Staaten ganz unterschiedlichen Traditionen an das Thema Glücksspiel heranzugehen. Die Beliebtheit bestimmter Arten des Glücksspiels in einem Staat hat Auswirkungen auf die Art seiner Regelung und umgekehrt lenkt die jeweilige Regelung die Bürger des jeweiligen Staates zu bestimmten Arten von Glücksspielen. So sind in manchen Mitgliedstaaten Wetten besonders beliebt, in anderen Mitgliedstaaten bestimmte Glücksspielarten, wie z.B. Bingo. Diese Traditionen haben sich in Bezug auf herkömmliche Glücksspiele, die ortsgebunden veranstaltet wurden, über Jahrhunderte herausgebildet.

Die traditionellen Gewohnheiten der Spieler haben sich, trotz des kurzen Zeitraums, in dem sich die Online-Glücksspiele weltweit verbreitet haben, durch diese neuen Spielmöglichkeiten verändert. Die bedeutendste Veränderung, die das Online-Glücksspiel mit sich gebracht hat, besteht wohl darin, dass es die Vertriebsmöglichkeiten des Internets ermöglichen, Glücksspiele nach einheitlichen Methoden weltweit und daher unabhängig von nationalen Traditionen nur mit dem Ziel der Gewinnmaximierung zu veranstalten. Mit hohem Werbeaufwand und mit Hilfe modernster IT-Technologie wird von solchen Unternehmen das für sie legitime Ziel der Gewinnmaximierung verfolgt. Das grenzenlose Internet ermöglicht eine ungeahnte Marktausweitung, weil der Bedarf nach Glücksspielen offenbar weltweit gegeben ist. Nationale Traditionen haben für diese Unternehmen keine Bedeutung mehr, im Gegenteil, die bestehenden Unterschiede werden eher als Marktchance begriffen.

Die Regulierung des Online-Glücksspiels fordert die Staaten somit besonders heraus. Die dauernde Verfügbarkeit dieser Art des Glücksspiels für den Konsumenten, verbunden mit weitgehender Anonymität und die enorme Ausweitung des Angebots tut ein Übriges, um die Erreichung der Ziele einer staatlichen Gesetzgebung und Vollziehung zu erschweren. Staaten, die vor allem aus Gründen der Kontrolle des Glücksspiels und der Begrenzung des

Glücksspielbetriebs schon lange Zeit das Anbieten von Glücksspielen Monopolbetrieben überlassen haben, haben es offenbar besonders schwer, sich auf die geänderten Verhältnisse einzustellen. Manche dieser Staaten haben daher gleichsam die Notbremse gezogen und die Veranstaltung von und Teilnahme an Online-Glücksspielen verboten.¹ Viele EU-Mitgliedstaaten haben die Lösung gefunden, die Berechtigung zu Online-Glücksspielen nur an Unternehmen zu verleihen, die bereits eine Konzession für das landbasierte Glücksspiel besitzen. Beide Ansätze können nur erfolgreich sein, wenn sie entsprechend vollzogen werden.

Es hat sich auch noch keine eindeutig wahrnehmbare Einstellung des Fiskus zu diesen neuen Vertriebswegen für Glücksspiele herausgebildet. D.h. vielfach wird das Abfließen von Spielerträgen an Anbieter illegaler Spiele hingenommen, ohne an die finanziellen Folgen dieser Entwicklung zu denken.

Die Regulierung des Glücksspiels ist in Österreich ein in den Medien seit Jahren breit diskutiertes Thema. Im Gegensatz zu anderen Rechtsbereichen wird auch über höchstgerichtliche Entscheidungen zum Online-Glücksspiel in den Medien laufend berichtet. Naturgemäß wird das Thema Online-Glücksspiel in den Medien Anlass bezogen behandelt. Eine umfassende und ausgewogene Untersuchung der hier relevanten Probleme kann in den aktuellen Presseberichten nicht erfolgen.

Der EU-Administration und den Organen der Union sind alle diese Komponenten der nationalen Glücksspielregulierung bekannt, das Unionsrecht kennt aber keine allgemeine Zuständigkeit der Union zur Regelung des Glücksspielwesens. Die Union darf sich somit nicht mit allen Aspekten des Glücksspiels beschäftigen. Eine zentrale Gemeinschaftsaufgabe, nämlich die Herstellung und Aufrechterhaltung des Binnenmarktes, steht in einem Spannungsverhältnis zu den Glücksspielregimes vieler Mitgliedstaaten. Verbraucherschutz in Zusammenhang mit der Teilnahme an Glücksspielen und einzelne strafrechtliche Zuständigkeiten (z.B. Geldwäsche, Betrugsbekämpfung, Kampf gegen kriminelle Organisationen) sind ebenfalls wahrzunehmen. Der EuGH hat in den letzten Jahrzehnten eine Rechtsprechung entwickelt, die versucht, die Interessen der Mitgliedstaaten an der Regulierung des Glücksspielwesens mit den europarechtlichen Vorgaben abzustimmen.

Vor diesem Hintergrund hat die Österreichische Lotterien GmbH dem IHS den Auftrag gegeben, unter Berücksichtigung der ökonomischen und sozialen Bedeutung des Online-Glücksspiels Vorschläge zu machen, wie eine effizientere Durchsetzung der bestehenden

¹ Der Glücksspiel-Staatsvertrag 2007 der deutschen Bundesländer hatte das Anbieten von Online-Glücksspielen vollständig verboten. Der Änderungs-Staatsvertrag 2011 sieht nun Ausnahmemöglichkeiten vor. Das Bundesland Schleswig-Holstein hat sich ursprünglich an diesen Staatsverträgen nicht beteiligt. Anfang 2013 trat Schleswig-Holstein nach einer Landtagswahl, die politische Veränderungen gebracht hatte, dem Staatsvertrag bei. Siehe Abschnitt 3.

Regulierung des Online-Glücksspiels erreicht werden könnte oder welche zusätzlichen Normen zur Regulierung dieses Angebots geschaffen werden sollten.

Die Österreichische Lotterien GmbH hat diesen Auftrag vergeben, weil sie ein wesentliches Interesse daran hat, dass Grundfragen der Glücksspiel-Regulierung gesamthaft untersucht werden. Es fragt sich z.B.; sind die österreichischen Normen zur Zielerreichung der Glücksspielpolitik auch aus volkswirtschaftlicher Sicht geeignet und verhältnismäßig; wie hängen Konsumentenschutz, Spielerschutz und ein gesetzlich gesichertes Monopol zusammen; wie weit müssen, bzw. dürfen, Sanktionen gegen illegale Spieleanbieter gehen, um die in Österreich bestehende Regulierung aufrechterhalten zu können.

In dieser ökonomisch/juristischen Studie wird dementsprechend versucht, Grundprobleme einer nationalen Regelung von Online-Glücksspielen herauszuarbeiten, um sie sodann ökonomisch zu bewerten. Auf Grundlage dieser ökonomischen Aussagen sollen die juristischen Fragen, die in Zusammenhang mit der Zulässigkeit der nationalen Regulierungen stehen, rational gelöst werden können.

Die vorgelegte Arbeit will daher nicht, wie es schon in vielen juristisch/dogmatischen Arbeiten zu Glücksspielproblemen unternommen wurde, die große Menge von Urteilen und wissenschaftlichen Arbeiten zu diesem Thema neuerlich darstellen und einordnen, sondern einen anderen Ansatz versuchen. Es wird sogar weitgehend verzichtet, die überbordende juristische Literatur zum Glücksspielwesen zu zitieren, da eine vollständige Berücksichtigung dieser Quellen ohnedies kaum möglich und auch gar nicht erforderlich ist, um zu den Grundfragen einer europarechtskonformen Regulierung des Glücksspielwesens vorzudringen. Die Rechtsprechung wird lediglich in einem für die gegenständliche Arbeit relevanten Umfang dargestellt und die Ergebnisse dieser Rechtsprechung werden so weit als hier sinnvoll und möglich zusammengefasst. Aus den rechtspolitischen Äußerungen der Organe der Gemeinschaft zum Glücksspielwesen wird das Typische herausgehoben, um eine sinnvolle ökonomische Bewertung vornehmen zu können, die die Grundlage für Vorschläge zur Verbesserung der Sanktionen gegen illegale Glücksspiele bilden soll.

Nach Ansicht der Autoren dieser Studie ist die Anwendung einer solchen Methode nicht nur angemessen sondern geradezu geboten, wenn es um die Analyse und Kommentierung von politischen Vorgängen geht, wie sie derzeit zum Glücksspielwesen in der Union ablaufen. Geboten deshalb, weil die Berücksichtigung ökonomischer Konsequenzen bei politischen Handlungen geradezu eine gedankliche Basis dieser europäischen Gemeinschaft bildet. Die Autoren dieser Studie sind sich auch bewusst, dass mit der vorgelegten Arbeit nicht alle Fragen der Regulierung des Online-Glücksspiels in Europa angesprochen, schon gar nicht beantwortet werden können. Weitere Forschungsarbeit wird noch zu leisten sein.

2. Die wirtschaftliche Bedeutung des Online-Glücksspiels in Österreich

2.1. Grundlegungen, Definitionen

Als Vorbemerkung zum wirtschaftlich/statistischen Teil dieser Studie ist auf die aus manchen Gründen problematische Datenlage zur Beschreibung der Glücksspielwirtschaft in den Mitgliedstaaten der EU hinzuweisen. Leider stehen für diesen Wirtschaftszweig keine ausreichend ins Detail gehenden öffentlichen Statistiken zur Verfügung. Daher ist zu berücksichtigen, dass die Studie im Wesentlichen nur auf Datenmaterial zurückgreifen kann, das von privaten Beratungsunternehmen erarbeitet wurde. Es wird von diesen Unternehmen vor allem aus Informationen, die in Geschäftsberichten publizierten wurden, gebildet. Die in Geschäftsberichten und ähnlichen Informationen veröffentlichten Daten sind nicht nach ausreichend vereinheitlichten Methoden erarbeitet worden und werden vor allem nicht deswegen geschaffen, um vergleichende Untersuchungen zu ermöglichen, sondern sollen Anleger und Märkte vom Zustand des jeweiligen Unternehmens informieren.

Für alle in der Folge wiedergegebenen Ergebnisse der statistischen Untersuchung gilt, dass damit bloß Tendenzen in einer möglichst übersichtlichen Art zusammengefasst werden. Die Ergebnisse dieser Bemühungen können nach verschiedenen Richtungen hin analysiert und bewertet werden. Die Autoren dieser Studie beabsichtigen aus den Vergleichen weder den betriebswirtschaftlichen Erfolg einzelner Glücksspielunternehmen zu analysieren oder zu bewerten, noch das Konzept der Staatslotterien einer direkten Überprüfung zu unterziehen. Sinn der statistischen Ausführungen ist alleine, Voraussetzungen für eine möglichst rationale Entscheidung auf juristische und politische Fragestellungen zu schaffen. Bei diesen Fragestellungen geht es dann unter anderem darum, zu überlegen, welche Art von Regulierungen im Vergleich der Systeme der Mitgliedstaaten der EU 27 zu welchen Ergebnissen in Bezug auf Glücksspielausgaben der Bevölkerung führen. Daraus soll in der Folge geschlossen werden, welche Regelungsmodelle besser geeignet sind, bestimmte glücksspielrelevante Ziele zu erreichen. Weiters soll versucht werden, mit ökonomischen Begründungen zu beurteilen, ob bestimmte Maßnahmen der Glücksspielgesetzgebung verhältnismäßig sind oder nicht.

Es ist auch unzulässig aus einzelnen Ergebnissen, z.B. dem Umstand, dass im Jahr 2010 in Österreich die Betreiber illegaler Glücksspiele einen höheren BSE/erwachsene Person erwirtschaftet haben, als die Anbieter legaler Glücksspiele, abzuleiten, dass der aktuell bestellte Konzessionär den Markt schlecht bearbeitet hat. Mit dieser Information kann höchstens argumentiert werden, dass die österreichische Gesetzgebung oder Verwaltung den Konzessionär zu wenig dabei unterstützt hat, die Anbieter illegaler Glücksspiele vom österreichischen Markt fern zu halten.

Bevor inhaltlich auf die ökonomische Bedeutung des Online-Glücksspiels in Europa und speziell in Österreich eingegangen wird, ist es zweckmäßig, einige Begriffe, die in Statistiken, in der Literatur und in der Praxis immer wieder verwendet werden, zu umschreiben. Es ist hier nicht möglich, wissenschaftlich eindeutige Begriffe zu bilden, zu unterschiedlich sind die Ansätze, die von nationaler Gesetzgebung, Rechtsprechung und der Lehre, sowie von den Organen der Union im Bereich des Glücksspiels mit der Verwendung bestimmter Worte verfolgt werden. Hier wird lediglich versucht, sich an eine möglichst weitgehend anerkannte Beschreibung der Bedeutung häufig verwendeter Worte anzunähern.

Glücksspiel: Glücksspiel ist jedes Spiel, bei dem die Entscheidung über das Spielergebnis ausschließlich oder überwiegend vom Zufall abhängt.

Wette: Wette ist ein Gegenüberstellen von einander widersprechender Behauptungen. Gewinner einer Wette ist derjenige, dessen Behauptung sich als richtig erweist.

Glücksspiel und Wette: Glücksspiel und Wette sind oft nicht exakt zu unterscheiden, zumal sie auch in Mischformen vorkommen. Gewerbsmäßig veranstaltete Glücksspiele und Wetten, bei denen der Spieler Geld oder geldwerte Leistungen geben muss, um teilnehmen zu dürfen, werden von den meisten Rechtsordnungen geregelt, zum Teil auch verboten.

Landbasiertes Glücksspiel und Wette: Alle Arten von Glücksspielen und Wetten, die ortsgebunden in Casinos, Wettlokalen, Annahmestellen der Österreichischen Lotterien GmbH etc. angeboten werden.

Online-Glücksspiel und Wette: Alle Arten von Glücksspielen und Wetten, die im Internet vertrieben werden und an denen sich der Spieler per Internet beteiligen kann. Die Möglichkeit, an bestimmten landbasierten Glücksspielen per Internet teilzunehmen, wird von manchen dem landbasierten Glücksspiel zugerechnet. Hier wird grundsätzlich von einem weiteren Verständnis des Online-Glücksspiels und der Online-Wette ausgegangen. Wenn in der Arbeit ein engeres Verständnis der Begriffe Online-Glücksspiel und Online-Wette verwendet wird, wird ausdrücklich darauf hingewiesen.

Staatslotterien: Unter Staatslotterien werden jene entweder direkt vom Staat als Monopolbetrieb oder privat auf Grund eines staatlichen Ausschließlichkeitsrechts geführte Unternehmen verstanden, die bestimmte Arten von Glücksspielen anbieten. Das Spektrum der angebotenen Glücksspiele ist in den einzelnen Staaten verschieden.

Buchmacher: Unternehmer, der im eigenen Namen Wetten zu festen oder variablen Quoten landbasiert oder online anbietet.

Totalisateur: Unternehmer, der Wetten zwischen Wettenden vermittelt.

Anbieter legaler Glücksspiele: Unternehmen, die in einem EU-Mitgliedstaat (z.B. in Österreich) online oder landbasiert Glücksspiele im weiteren Sinn (einschließlich Wetten) unter Befolgung der jeweiligen innerstaatlichen (z.B. österreichischen) Rechtsordnung anbieten. Legal bieten alle diese Unternehmen nur in jenen Mitgliedstaaten an, deren Vorschriften sie befolgen. D.h.: z.B. in Deutschland bei Befolgung des deutschen Rechts, in Österreich bei Befolgung des österreichischen Rechts, usw.

Anbieter illegaler Glücksspiele: Unternehmer, die nicht legale Glücksspiele im obigen Sinn anbieten.

Offshore-Anbieter: Unternehmer, die Glücksspiele aus Gebieten anbieten, in denen Glücksspielunternehmer durch günstige Steuern und/oder Glücksspielabgaben wirtschaftliche Vorteile besitzen. In Europa handelt es sich dabei zum Teil um EU-Mitgliedstaaten (Malta) oder um Territorien, die zwar Teil von Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, aber auf Grund von unterschiedlich ausgestalteten Privilegien andere (günstigere) Steuer- und Abgabebedingungen gewähren können (z.B. Gibraltar, Åland) als der jeweilige Gesamtstaat.

Bruttospielertrag (in der Folge abgekürzt: BSE): Der Bruttospielertrag ist ein Maß für die Einnahmen von Glücksspielunternehmen. Der Bruttospielertrag eines Glücksspielunternehmens besteht aus den von den Spielern getätigten Spiel- bzw. Wetteinsätzen abzüglich der von den Spiel- bzw. Wettanbietern an die Spieler ausgeschütteten Gewinne. Es handelt sich somit um einen Rohertrag vor Abzug der Ausgaben des Unternehmens und vor Steuern und sonstigen Abgaben.

Erwachsene Personen: Unter erwachsenen Personen werden die 15 - 74-Jährigen verstanden. Die in der Studie verwendeten Bevölkerungsdaten werden aus einschlägigen EUROSTAT Statistiken für die EU 27 entnommen.

2.2. Bruttospielerträge (BSE) aus Glücksspiel und Wette in Österreich

Die folgenden Abschnitte stellen die BSE aus Glücksspielen (nach österreichischem Verständnis) und Wetten, nach verschiedenen Kriterien gegliedert, dar.

2.2.1. BSE aus landbasierten/online-Glücksspielen und Wetten

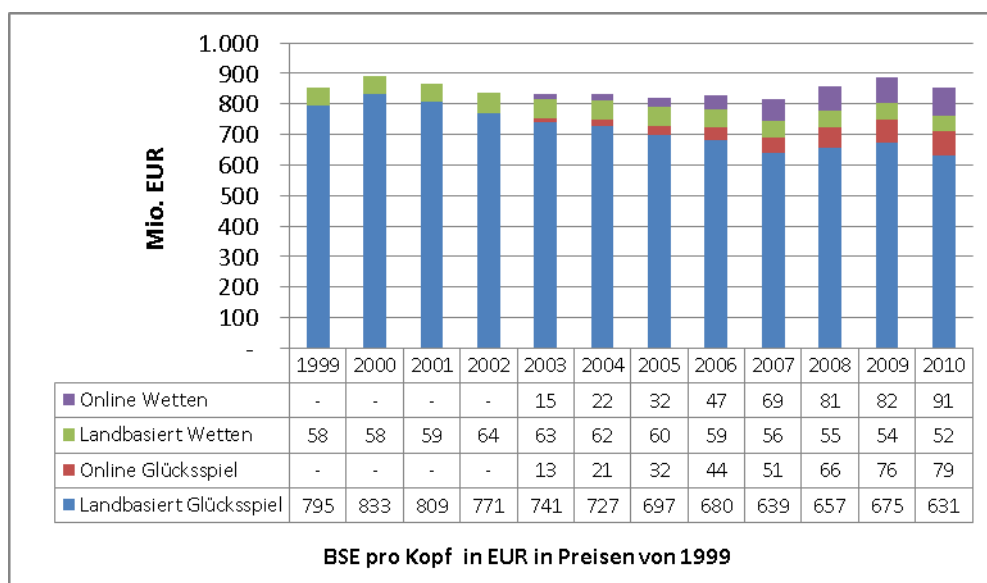
In Abbildung 1 werden die von allen Glücksspielunternehmen (legal und illegal) in Österreich erzielten BSE, in einer Zeitreihe aufgetragen, dargestellt. Dabei wird einerseits unterschieden zwischen Wetten und Glücksspielen, die in Österreich dem Glücksspielmonopol unterliegen, und andererseits nach dem vom Spieler gewählten Medium, d.h. ob die BSE aus Online-Angeboten oder aus landbasierten Glücksspielen und

Wetten (in Spielcasinos, Wettbüros bzw. Wettlokalen oder Annahmestellen der Österreichischen Lotterien GmbH) erwirtschaftet werden.

Die Daten zum landbasierten Glücksspiel umfassen Erträge der Casinos Austria AG sowie jene der Österreichischen Lotterien GmbH. Darüber hinaus sind im Rahmen der Darstellung der BSE auf nationaler Ebene auch jene von Veranstaltern oder Anbietern von Wetten berücksichtigt, deren Angebote auf der Grundlage landesgesetzlicher Bestimmungen erfolgen. Die BSE aus dem landbasierten AutomatenSpiel im Sinne des § 5 GSpG sind nicht berücksichtigt, da die Datenlage dazu nicht ausreichend genau ist.

Die Daten zum Online-Glücksspiel umfassen im wesentlichen BSE aus Bingo, Poker und Casinospielen, die nicht nur von der Österreichische Lotterien GmbH erwirtschaftet werden, sondern auch die in Österreich erwirtschafteten BSE von im Ausland niedergelassenen Anbietern, deren Angebote via Internet auch in Österreich verfügbar sind. Das Zahlenmaterial wird bezogen auf 1999 inflationsbereinigt.

Abbildung 1: Glücksspiel und Wetten in Österreich, BSE: online/landbasiert



Quelle: H2 Gambling Capital, Eurostat (HVPI 96), IHS Berechnung

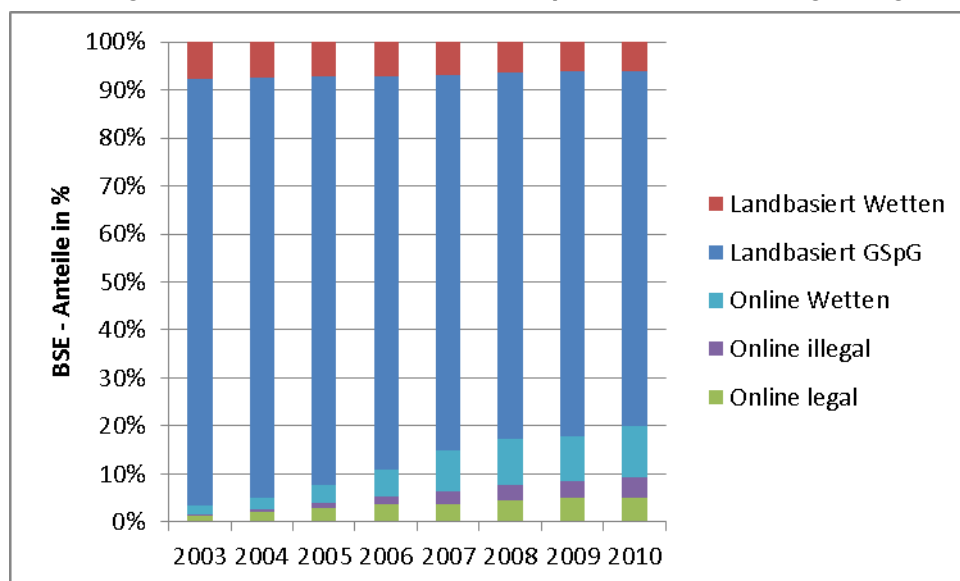
Anhand der aggregierten Zeitreihe ist eine Stagnation der realen, auf Preise des Jahres 1999 bezogenen BSE aller in dieser Abbildung erfassten Glücksspiele zu erkennen. Diese liegen im Zeitraum 1999 bis 2010 jährlich bei 800-900 Mio. EUR. Die BSE aus landbasierten Glücksspielen sinken seit dem Jahr 2003 kontinuierlich, während das seit 2003 eigens ausgewiesene Online-Glücksspiel real stetig an Bedeutung gewinnt. Bis 2010 stiegen die BSE aus Online-Glücksspiel von 13 auf 79 Mio. EUR. Die in Österreich nicht dem Glücksspielmonopol unterliegenden Wetten werden mehr und mehr über Online-Kanäle

vertrieben, seit 2007 übersteigen die BSE aus Online-Wetten jene aus landbasierten Angeboten.

2.2.2. BSE aus legal und illegal angebotenen Glücksspielen und Wetten

Die in Österreich angebotenen Glücksspiele und Wetten lassen sich auch nach der rechtlichen Zulässigkeit, sie in Österreich anzubieten, zusammenfassen. Die oben angegebenen Definitionen werden angewendet. Das heißt für Österreich: Für das Anbieten von Online-Glücksspielen im Sinn des GSpG besteht nur eine aufrechte Konzession, die derzeit an die Österreichische Lotterien GmbH vergeben ist. Für diese Darstellung wird von der Rechtsansicht ausgegangen, dass Online-Wetten von jenen Buchmachern und Totalisateuren angeboten werden dürfen, die in einem österreichischen Bundesland eine landesrechtliche Genehmigung für das Anbieten von nicht dem Monopol unterliegenden Wetten besitzen.² Werden im Rahmen des Angebots von in diesem Sinne legalen Online-Wetten von anderen Unternehmen als dem Konzessionär für Online-Glücksspiele auch Online-Glücksspiele, wie z.B. Casinospiele und Poker, angeboten, sind diese Angebote illegal.

Abbildung 2: BSE aus Wetten und Glücksspiel in Österreich: legal/illegal



Quelle: H2 Gambling Capital, Eurostat (HVPI 96), IHS Berechnung.

Aus der Darstellung wird deutlich, dass die BSE aus Online-Wetten und legalen bzw. illegalen Online-Glücksspielangeboten mittlerweile (2010) zusammen auf einen Anteil von rund 20% aller BSE angewachsen sind. Dagegen nehmen die Anteile der BSE aus

² Es wird hier außeracht gelassen, dass die Landesgesetze mancher Bundesländer so konzipiert sind, dass eine Genehmigung des Anbietens von Online-Wetten gar nicht möglich ist. Zu den einschlägigen österreichischen Landesgesetzen siehe Abschnitt 4.2.

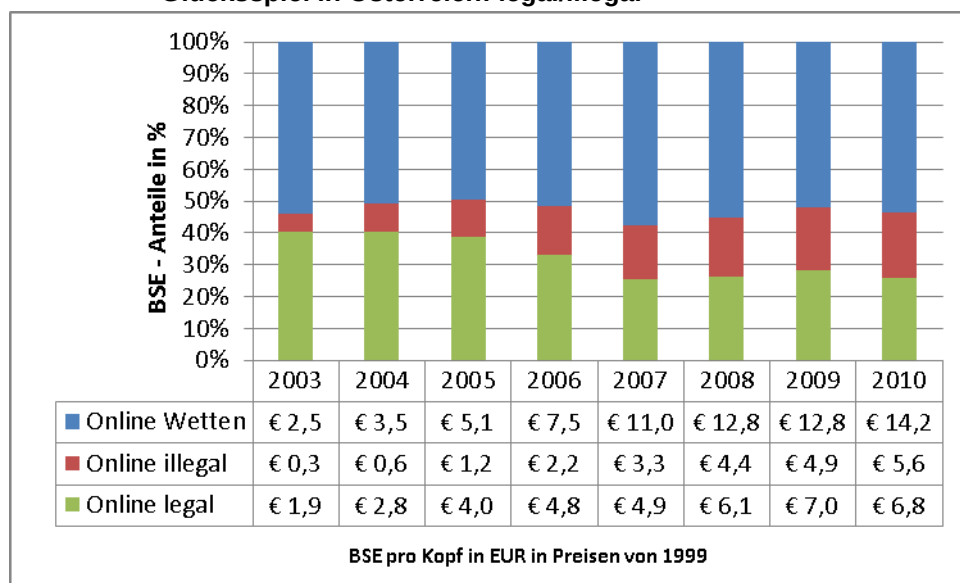
landbasierten Wetten und Glücksspielangeboten stetig ab, überwiegen aber nach wie vor bei weitem.

BSE aus Online-Wetten und aus illegalen Online-Glücksspielen werden in Österreich hauptsächlich über Online-Seiten von Anbietern generiert, die, wie noch gezeigt wird, zu einem großen Anteil offshore tätig sind.

2.2.3. BSE aus Online-Wetten und legalem/illegalem Online-Glücksspiel in Österreich

In den Abbildungen 1 und 2 wurden die Entwicklungen der in Österreich aus Glücksspielen und Wetten generierten BSE dargestellt. Um einen besser geeigneten Maßstab für die Entwicklung der Bedeutung von Glücksspielen und Wetten im Zeitverlauf sowie für den internationalen Vergleich zu gewinnen, werden die BSE in der Folge auf die erwachsenen Personen (Gruppe der 15-74 jährigen Personen nach EUROSTAT-Daten der EU 27) bezogen. Damit wird freilich nicht ausgesagt, dass die Teilnahme an Online-Glücksspielen mit dem 15. Lebensjahr beginnt und mit dem 74. endet.

Abbildung 3: BSE/erwachsene Person (15-74 Jahre) aus Online-Wetten und Online-Glücksspiel in Österreich: legal/illegal



Quelle: H2 Gambling Capital, Eurostat (HVPI 96), IHS Berechnung.

Aus Abbildung 3 ergibt sich, dass 2010 mehr als 50% der BSE aus Online-Wetten verdient wurden.

Weiters zeigt sich, dass die BSE/erwachsene Person aus dem legalen Angebot in Österreich stetig steigen, nämlich von rund 2 EUR im Jahr 2003 auf 7 EUR im Jahr 2010. Im selben

Zeitraum erhöhten sich die BSE/erwachsene Person aus dem illegalen Online-Glücksspiel von 0,3 € auf 5,6 €. In den letzten drei Berichtsjahren vermochte das legale Online-Angebot der Österreichischen Lotterien GmbH seinen Marktanteil allerdings zu konsolidieren.

2.3. Online-Glücksspiel (ohne Wetten) in der EU 27

Zur Vorbereitung von Vergleichen zwischen Österreich und den Mitgliedstaaten der EU 27 müssen die für Österreich und für die EU 27 zur Verfügung stehenden Daten adaptiert werden. Es ist für solche Vergleiche zu berücksichtigen, dass die in Österreich in die Regelungskompetenz der Länder fallenden Wetten nicht zu den Glücksspielen nach GSpG gezählt werden und daher in den österreichischen Zahlen für Online-Glücksspiele nicht enthalten sind. Deswegen werden die zu Vergleichen verwendeten Daten von H2, die sich auf andere EU-Mitgliedstaaten als Österreich beziehen, um die Daten für Sportwetten bereinigt. Außerdem wird angenommen, dass H2 unter der Rubrik Online-Glücksspiel von „State Lotteries“ (Staatslotterien) bei Österreich das Online-Angebot der Österreichische Lotterien GmbH erfasst. Diese Annahme wurde anhand von veröffentlichten Unternehmensdaten der Österreichische Lotterien GmbH plausibilisiert.

Bei den folgenden Vergleichen gilt es, die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen für das Glücksspiel, insbesondere auch das Online-Glücksspiel in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU 27 zu berücksichtigen.³ Das bringt es mit sich, dass bestimmte Glücksspiele in manchen Mitgliedstaaten Online angeboten werden dürfen in anderen nicht, so kann sich etwa das Angebot auch nur auf den Online-Vertrieb klassischer Lotteriespiele, wie Lotto, Zahlenlotto etc. beschränken. Die Anteile der Staatslotterien an den BSE/erwachsene Person in einem bestimmten Staat sind auch davon abhängig, wann deren Markteintritt erfolgte. Trotz der zu bedenkenden Unterschiede zwischen der Glücksspielpraxis in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU 27 sind Vergleiche sinnvoll und legitim, da es dabei darum geht, das Konsumverhalten der Verbraucher in diesen Staaten zunächst für sich darzustellen, um in der Folge nach Möglichkeit kausale Zusammenhänge mit den unterschiedlichen Regelungssystemen herzustellen. Daraus können sich dann handlungsrelevante Erkenntnisse in Bezug etwa auf Notwendigkeit und Effizienz der Kontrolle bestimmter – illegaler – Angebote ergeben.

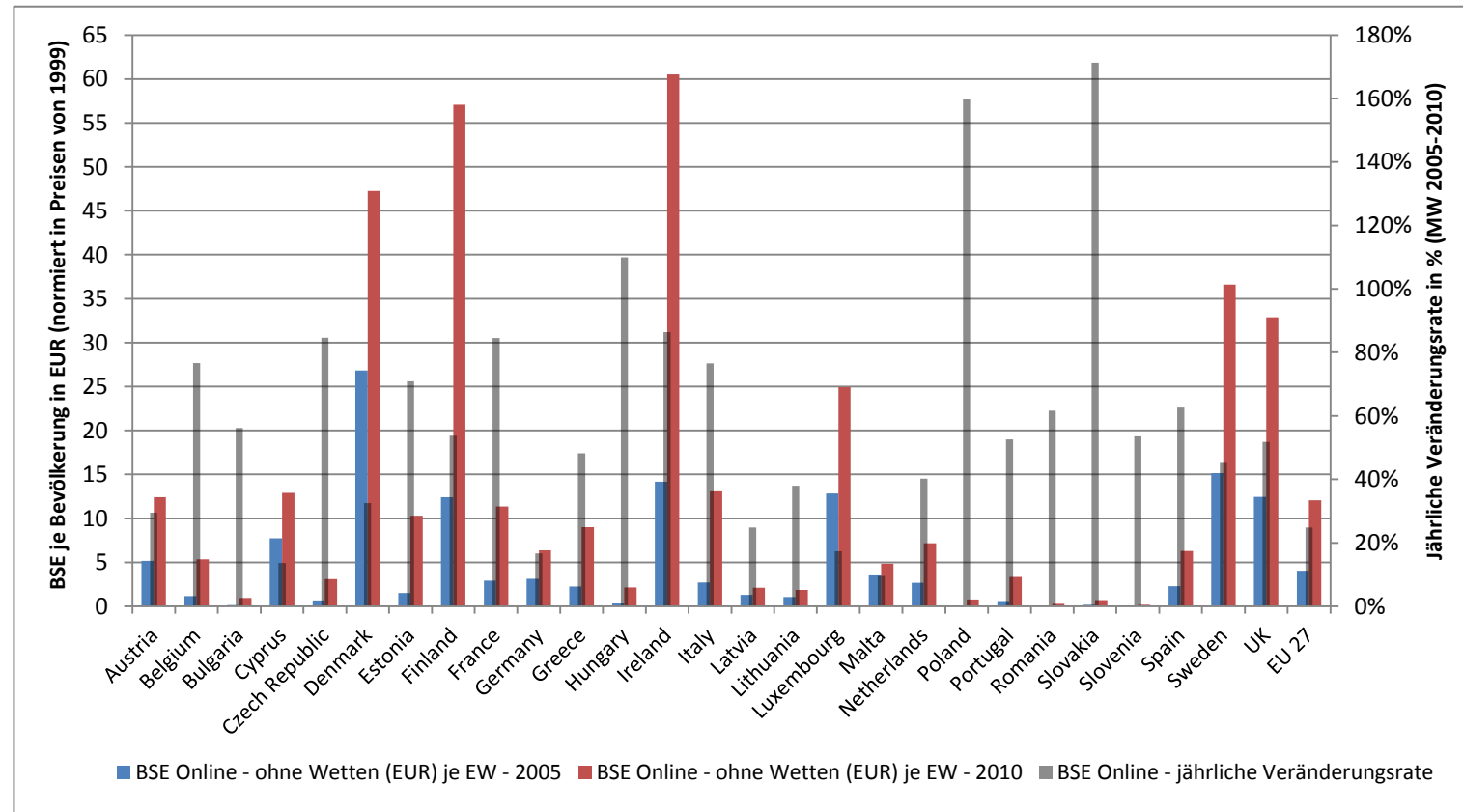
2.3.1. BSE/erwachsene Person in der EU 27

In der folgenden Abbildung werden die aus dem Online-Glücksspiel (ohne Wetten) generierten BSE/erwachsene Person für die Mitgliedstaaten der EU 27 dargestellt und die jährlichen Veränderungsraten zwischen 2005 und 2010 angegeben.

³ Siehe unten Abschnitt 3.2.

Bei der Interpretation der Ergebnisse für Österreich ist anzumerken, dass der Online-Markteintritt im Vergleich zu anderen Ländern sehr früh, im Jahr 1998, erfolgte und win2day als Marke bereits 2003 eingeführt wurde. Dementsprechend waren die Wachstumsraten in Österreich vor dem Zeitraum 2005-2010 höher.

Abbildung 4: Online-Glücksspiel (ohne Wetten) in der EU 27, BSE/erwachsene Person; Vergleich 2005/2010; jährliche Veränderungsrate (Mittelwert).

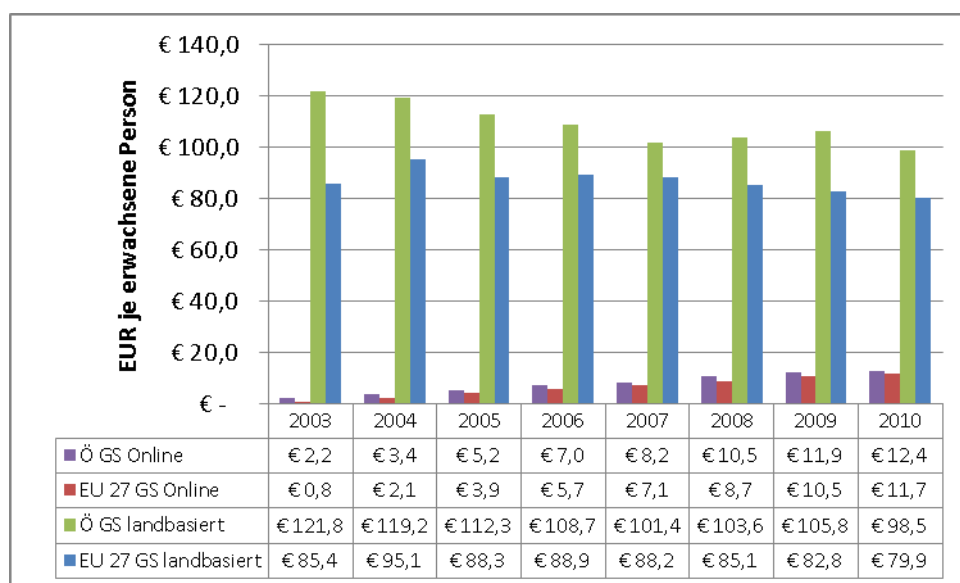


Quelle: H2 Gambling Capital, Eurostat (HVPI 96), IHS Berechnung.

2.3.2. BSE/erwachsene Person aus landbasiertem Glücksspiel und aus Online-Glücksspiel; Vergleich Österreich/EU 27

Die nächsten Abschnitte widmen sich einem Vergleich der Entwicklung des Glücksspiels in Österreich und der EU 27. Zuerst wird die Entwicklung der BSE aus Glücksspiel (ohne Wetten) sowohl für Online-Glücksspiele als auch für landbasierte Glücksspiele im Zeitraum 2003 – 2010 jeweils für Österreich und die EU 27 miteinander verglichen.

Abbildung 5: BSE/erwachsene Person: Online-Glücksspiel (ohne Wetten)/Glücksspiel, landbasiert; Österreich/EU 27.



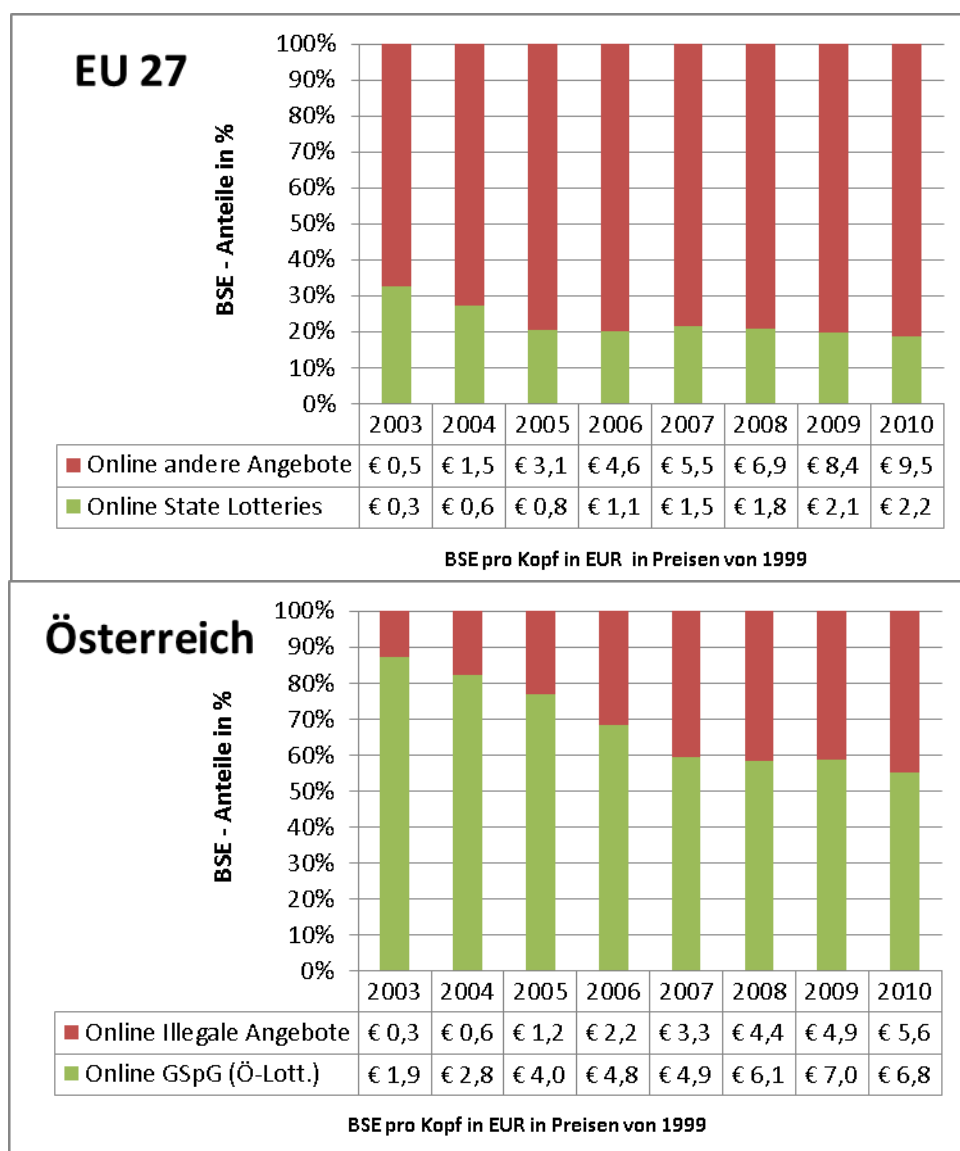
Quelle: H2 Gambling Capital, Eurostat (HVPI 96), IHS Berechnung.

In der Union stieg der BSE aus Online-Glücksspielen (ohne Wetten) im Zeitraum 2003 bis 2010 von ca. 1 EUR auf ca. 12 EUR pro erwachsene Person. In Österreich verlief die Entwicklung in diesem Zeitraum in etwa gleich. Die jährliche Steigerungsrate im Online-Bereich betrug zwischen 2005 und 2010 sowohl auf EU-Ebene als auch in Österreich über 20%. Demgegenüber verringerten sich die BSE aus landbasierten Glücksspielen (ohne Wetten), in Österreich von ca. 120 EUR auf ca. 98 EUR, in der EU 27 lediglich von ca. 85 EUR auf ca. 80 EUR.

Mit der nächsten Abbildung soll ein Vergleich zwischen der Entwicklung der BSE/erwachsene Person aus Online-Glücksspiel (ohne Wetten) in Österreich und in der EU 27 und in Bezug auf die Anteile der Staatslotterien an den BSE/erwachsene Person in den jeweiligen Staaten ermöglicht werden. Bei dieser Statistik muss berücksichtigt werden, dass das verwendete Datenmaterial die per Internet erfolgende Teilnahme an landbasierten Lotterien nicht dem Online-Glücksspiel sondern dem landbasierten Glücksspiel zuordnet.

Die in dieser Statistik erwähnten Online BSE der Staatslotterien beinhalten daher keine Einnahmen aus Lotto oder anderen Lotteriespielen.

Abbildung 6: BSE/erwachsene Person aus Online-Glücksspiel in der EU 27 und in Österreich; Staatslotterien/andere Angebote



Quelle: H2 Gambling Capital, Eurostat (HVPI 96), IHS Berechnung.

Der hier dargestellte Vergleich ergibt z.B. für 2010 für die Staatslotterien in den Mitgliedstaaten der EU 27 deutlich niedrigere BSE/erwachsene Person als in Österreich (2,2 EUR im Durchschnitt EU 27 gegenüber 6,8 EUR in Österreich). Dafür sind die BSE/erwachsene Person aus den „anderen“ Online-Angeboten im Durchschnitt der EU 27

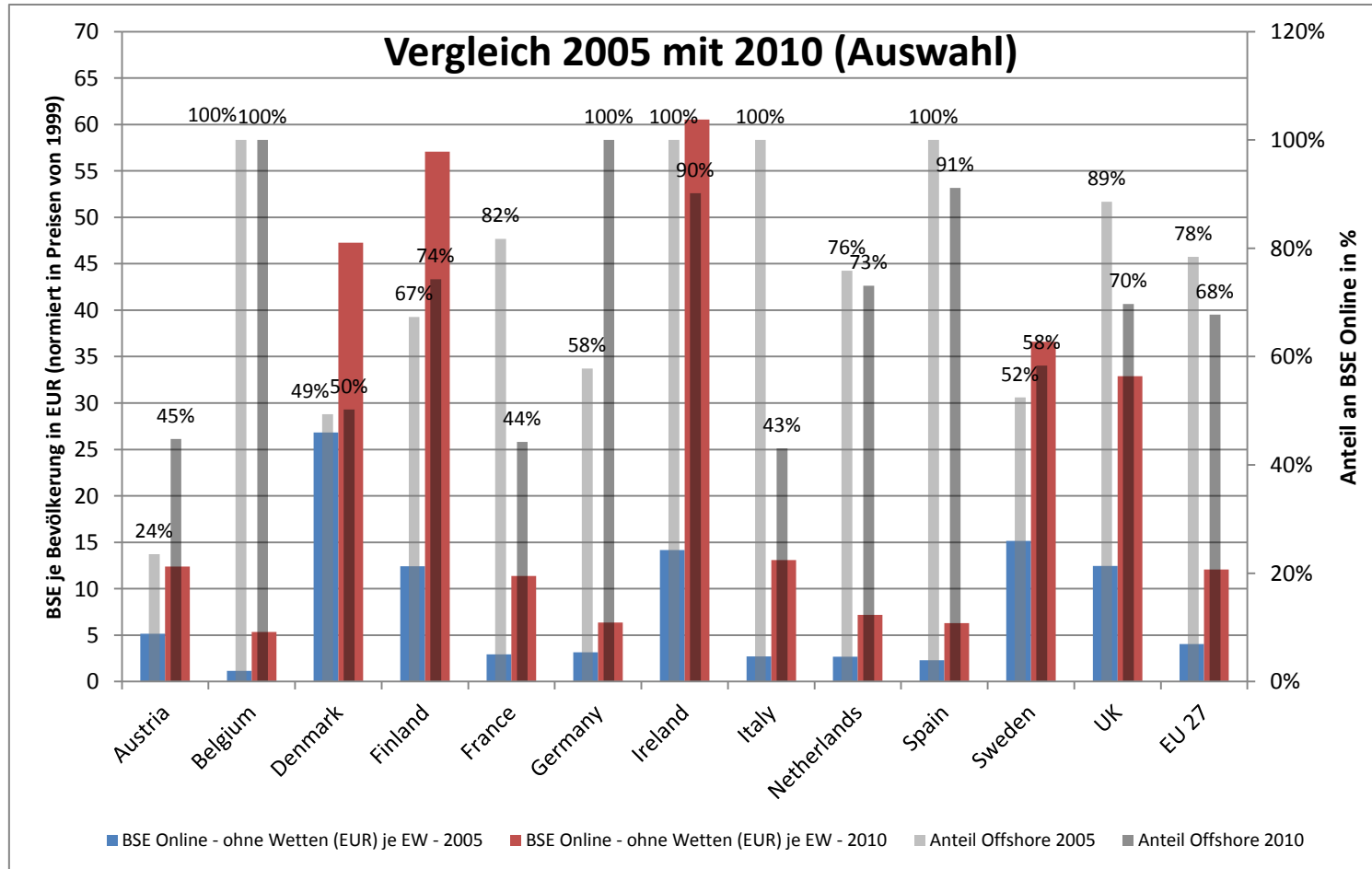
bedeutend höher als in Österreich (9,5 EUR in der EU 27 gegenüber 5,6 EUR in Österreich). Das Ergebnis ist auch darauf zurückzuführen, dass die BSE der Online-Lotterien in den Mitgliedstaaten der EU 27 der EU anders als in Österreich nur Teile der klassischen Lotterien beinhalten können und staatliche Lotterien unter Umständen keine Berechtigung für das Anbieten von Casinospielen, Poker oder Bingo auf diesem „virtuellen“ Weg haben können.

Weiters kann man feststellen, dass die relative Zunahme der BSE aus illegalen Glücksspielangeboten in Österreich sehr viel stärker ausgeprägt ist als beim Durchschnitt der anderen Mitgliedstaaten der EU 27. Allerdings gilt es bei der Bewertung des Markterfolges die verschiedenen hohen Ausgangsniveaus der Anteile der Staatslotterien am Beginn der Zeitreihe zu berücksichtigen. In Österreich betrug dieser Anteil 2003 rund 90% und in der EU 27 rund 30% (siehe vorhergehende Abbildung). Obwohl die Staatslotterien in Österreich immer noch einen hohen Anteil an den BSE/erwachsene Person aus Online-Glücksspielen halten, gewannen die Anbieter illegaler Glücksspiele in Österreich an Boden.

2.4. BSE von Offshore-Online-Glücksspielanbietern

Die folgende Abbildung 7 stellt für eine Auswahl von EU 27 Staaten die Anteile von Offshore-Unternehmen an der Summe der Online-BSE im Vergleich und in einem zeitlichen Verlauf (2005 und 2010) dar.

Abbildung 7: BSE Online-Glücksspiel (ohne Wetten) in ausgewählten EU Mitgliedstaaten: Anteile Offshore-Anbieter; Vergleich 2005/2010.



Quelle: H2 Gambling Capital, Eurostat (HVPI 96), IHS Berechnung.

Aus Abbildung 7 ergibt sich, dass die in Österreich illegal angebotenen Online-Glücksspiele in der Regel von Unternehmen angeboten werden, deren Sitz sich in sogenannten Offshore-Regionen befindet. Dieselbe Entwicklung ist auch bei den übrigen Mitgliedstaaten der EU 27 festzustellen. Die Einordnung legal/illegal kann bei diesen Staaten jedoch hier nicht verwendet werden, weil die juristische Qualifizierung legal/illegal nach der Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaates zu treffen ist. Im Rahmen dieser Studie ist eine rechtliche Beurteilung nach allen betroffenen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten nicht möglich. Es kann nur festgestellt werden, dass der Offshore-Anteil am BSE/erwachsene Person im Durchschnitt der Mitgliedstaaten der EU 27 von 78% im Jahr 2005 auf 68% im Jahr 2010 gefallen ist. In Österreich stieg dieser Anteil, ausgehend von einem niedrigen Niveau im Jahr 2005 von 24% auf 45% im Jahr 2010. Ein Anstieg der BSE/erwachsene Person der von Offshore-Glücksspielanbietern generiert wurde, wurde für andere Mitgliedstaaten der EU 27 als Österreich nur noch für Dänemark, Finnland, Schweden und Deutschland verzeichnet. Der Anteil der Offshore-Glücksspielunternehmer am BSE/erwachsene Person liegt in Österreich aber deutlich unter dem Durchschnitt dieser Anteile in der EU 27.

2.4.1. BSE/erwachsene Person EU 27 im Verhältnis zu BIP/Person EU 27

Der Vergleich der BSE/erwachsene Person für die einzelnen Mitgliedstaaten der EU 27 hat ein Ergebnis gezeigt, das die Annahme nahelegt, dass die unterschiedlichen BSE/erwachsene Person in den untersuchten Staaten unter Umständen auf das unterschiedliche Wohlstandsniveau in diesen Staaten zurückzuführen sind. Um diese naheliegende Annahme zu überprüfen, wird in der Folge versucht, den Zusammenhang von BIP/Person und BSE/erwachsene Person mittels einer einfachen statistischen Korrelationsanalyse zu untersuchen.

Tabelle 1: BSE Online-Glücksspiel (ohne Wetten) EU 27 – Korrelation zu BIP/Person EU 27, Jahr 2010.

		BIP pro Kopf	BSE Online pro Kopf
BIP pro Kopf	Pearson Korrelation	1	,481**
	N	28	28
BSE Online pro Kopf	Pearson Korrelation	,481**	1
	N	28	28

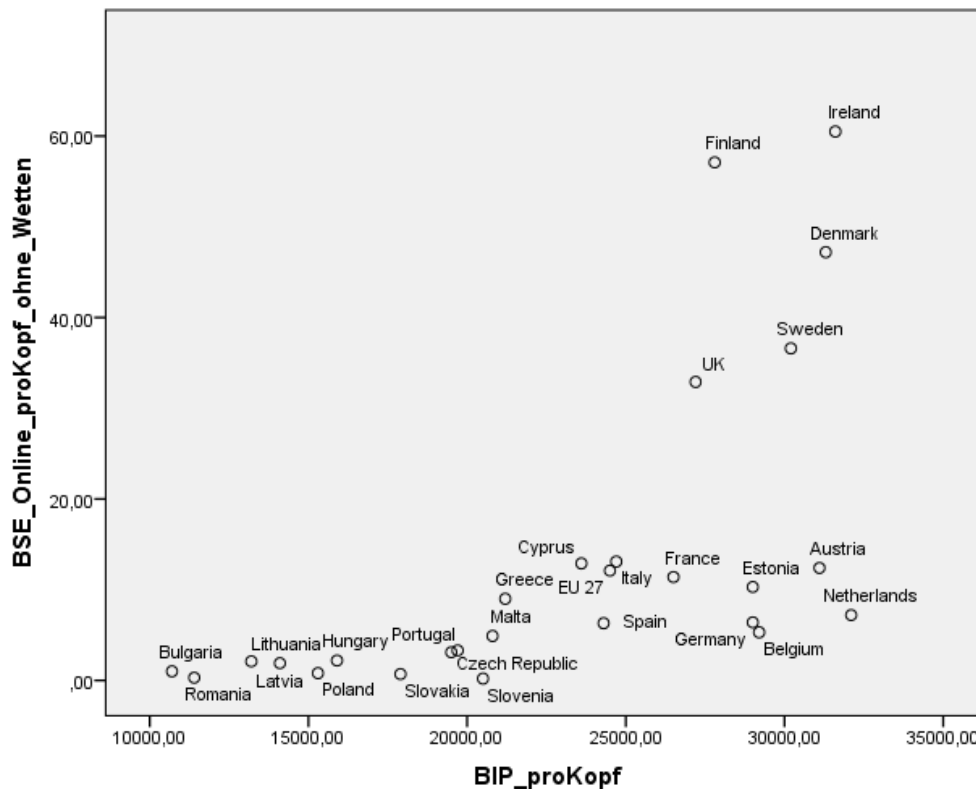
** . Korrelation ist signifikant am 0,01 Level (wechselseitig).

Quelle: H2 Gambling Capital, Eurostat Kaufkraftparitäten (KKP) und vergleichende Preisniveauintizes für die Aggregate des ESVG95), IHS Berechnung.

Der sich aus der Untersuchung ergebende Korrelationskoeffizient (Pearson) beträgt 0,481 (bei einem Wert von 1 bestünde eine volle Korrelation), ist somit deutlich ausgeprägt. Es kann gesagt werden, dass die Ausgaben für Glücksspiele/pro erwachsene Person in Ländern mit höherem Wohlstand höher sind, als in Ländern mit geringerem Wohlstand.

Um diese Aussage weiter zu untersuchen, werden die statistischen Ergebnisse in der folgenden Abbildung in einem Streudiagramm dargestellt.

Abbildung 8: BSE/erwachsene Person aus Online-Glücksspiel und BIP (reale Ausgaben)/Person in der EU 27 im Jahr 2010.



Quelle: H2 Gambling Capital, Eurostat Kaufkraftparitäten (KKP) und vergleichende Preisniveauintizes für die Aggregate des ESG95), IHS Berechnung.

Aus Abbildung 8 ergibt sich, dass nicht alle Länder mit hohem BIP/Person auch hohe BSE/erwachsene Person aus Online-Glücksspielen aufweisen. Zwar weisen alle Länder mit hohen BSE aus Online-Glücksspiel auch ein hohes BIP/Person auf (Finnland, Irland, Schweden, Dänemark und UK), umgekehrt geht höherer Wohlstand nicht notwendigerweise mit höheren BSE/erwachsene Person einher (Deutschland, Niederlande, Belgien, Frankreich, Italien, Spanien). Österreich liegt als Land mit hohem Wohlstand hinsichtlich der BSE/erwachsene Person zwar über dem Niveau der zuletzt zitierten Ländergruppe aber doch deutlich hinter Ländern wie Finnland oder Irland. Zwischen den beiden Variablen BSE/erwachsene Person und BIP/Person besteht demnach zwar offenbar ein signifikanter Zusammenhang, es bestehen aber offenkundig auch noch andere Einflussfaktoren auf die Höhe der BSE/erwachsene Person als die Höhe des BIP/Person. Ein solcher anderer Einflussfaktor kann wohl die jeweilige nationale Glücksspielregulierung sein.

Selbstverständlich sind auch noch andere Einflussfaktoren zu überlegen, z.B.: die Durchdringung des jeweiligen EU-Mitgliedstaates mit technisch fortschrittlichen Internetanschlüssen/Person oder auch die unterschiedlichen sittlichen, religiösen oder sozialen Anschauungen zum Glücksspiel in dem jeweiligen Staat.

Die Annahme, dass auch die Art der Regulierung in den Mitgliedstaaten der EU einen relevanten Einfluss auf die BSE/erwachsene Person hat, führt in dieser Studie zur Untersuchung der unterschiedlichen Regulierungssysteme in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU 27.

3. Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Online-Glücksspiel in einigen Mitgliedstaaten der EU

3.1. Grundlegungen

Das Online-Glücksspiel unterliegt in den Mitgliedstaaten der EU unterschiedlichen rechtlichen Zulassungs- und Durchführungsbestimmungen. Die Europäische Kommission unterscheidet nach der Intensität der nationalen Regulierung des Online-Glücksspiels vier Gruppen von Mitgliedstaaten:⁴:

Mitgliedstaaten, in denen das Online-Glücksspiel ganz verboten ist oder in denen bestimmte Arten von Online-Glücksspielen verboten sind. Als Beispiele werden Deutschland und die Niederlande angeführt.

Mitgliedstaaten, in denen das Online-Glücksspiel von staatlichen Monopolunternehmen oder von privaten Unternehmen, die ein Ausschließlichkeitsrecht besitzen, angeboten wird (z.B. Finnland, Portugal, Schweden). Österreich ist dieser Gruppe in Bezug auf Online-Casino und Online-Lotteriespiele zuzuordnen. Hinsichtlich der Online-Wetten, die nicht dem GSpG unterliegen, ist Österreich aber der nächsten Gruppe von Mitgliedstaaten zuzuordnen.

Mitgliedstaaten, die die Zulassung von mehreren Online-Glücksspielbetreibern vorsehen. Als Beispiel für diese Regulierungsform werden etwa Dänemark, Estland, Frankreich, Italien und Spanien genannt. Diese Staaten sehen in der Regel Zulassungs- bzw. Lizenzierungsverfahren mit unterschiedlichen Voraussetzungen vor, wobei Lizenzierungen in anderen EU-Mitgliedstaaten teilweise anerkannt werden, teilweise nicht.

Mitgliedstaaten, die keine spezifischen Regulierungen für das Anbieten von Online-Glücksspielen kennen. Die Kommission nennt hierzu die Beispiele Irland und Litauen.

⁴ Europäische Kommission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Online gambling in the Internal Market, SWD(2012) 345 final, Strasbourg, 2012. Online-Link: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/doc_121023_onlinegambling_staffworkingpaper_en.pdf (aufgerufen am 17.01.2013)

Eine Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung zum Glücksspielangebot und zur Regulierung des Glücksspiels aus dem Jahr 2006 beschreibt unter anderem die Regulierungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.⁵ Bei Verwendung dieser Studie ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die rechtliche Situation in vielen Ländern mittlerweile verändert hat.

In der Folge werden die Regulierungssysteme einiger EU- Mitgliedstaaten kurz beschrieben.

3.2. Die Glücksspielregulierungen einiger Mitgliedstaaten der EU

Belgien

In Belgien erhalten nur Inhaber einer Lizenz für landbasierte Glücksspiele eine Lizenz für entsprechende Online-Glücksspiele. Die Online-Lizenzen stellen also lediglich Ergänzungen zu bestehenden Konzessionen für landbasiertes Glücksspiel dar. Außerdem ist die Anzahl der Betreiber landbasierter Glücksspiele und somit auch der Betreiber von Online-Glücksspielen begrenzt. Die Glücksspielunternehmen unterliegen zusätzlich bestimmten Ausübungsregeln. So haben Server für Online-Glücksspiele in Belgien zu stehen. Zur Durchsetzung der nationalen Regulierung werden die Spieler und der Markt von der Belgischen Kommission für Glücksspiele (BGC) mit einer auf der homepage veröffentlichten Liste (Black List) informiert, welche Anbieter in Belgien nicht lizenziert sind und daher in Belgien illegal anbieten.⁶ Sowohl Internet Service Provider (ISP) als auch Banken, die mit der BGC kooperieren wollen, haben Internetadressen von Betreibern illegaler Glücksspiele zu blockieren bzw. finanzielle Transaktionen mit Betreibern illegaler Glücksspiele zu verhindern.

Deutschland

Online-Glücksspiel war in Deutschland im hier statistisch fassbaren Zeitraum (2003 – 2010) auf der Grundlage des Glücksspiel-Staatsvertrag 2007 der deutschen Bundesländer, dem nur Schleswig-Holstein nicht beigetreten war, weitgehend verboten. Der Änderungs-Staatsvertrag vom 1.7.2012 lockerte das Verbot von Online-Glücksspielen und Wetten.⁷ Nach politischen Veränderung im Bundesland, trat Schleswig-Holstein diesen Staatsverträgen bei. Seit der Vereinbarung im Änderungs-Staatsvertrag können die Länder zur besseren Erreichung des Ziels, „durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und

⁵ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Study of gambling services in the internal market of the European Union, Final Report, for the European Commission, Lausanne 2006, Chapter 7, The impact of internet gambling and other forms of remote gambling on the EU gambling market, S. 1399-1426.

⁶ Siehe: <http://www.gamingcommission.fgov.be/website/jsp/main.jsp?lang=FR> (aufgerufen am 18.01.2013)

⁷ Siehe GlüStV §§ 3,4.

Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken“,... „den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet erlauben“⁸. Als Bedingung dafür ist u.a. zu gewährleisten, dass durch ein Identifizierungssystem minderjährige oder gesperrte Spieler vom Spiel ausgeschlossen werden, Höchststeinsätze festgelegt werden, die von den Spielern jederzeit herabgesetzt werden können. Außerdem dürfen Wetten und Lotterien weder auf derselben Internetseite angeboten werden, noch darf auf andere Glücksspiele verwiesen bzw. Links angelegt werden. Auch haben Veranstalter und Vermittler von Lotterien und Sportwetten im Internet einem im Staatsvertrag vorgesehenen länderübergreifenden Glücksspielkollegium regelmäßig Daten hinsichtlich der Zahl der Spieler sowie der Spieleinsätze nach Spielen differenziert zu übermitteln.⁹ Die deutsche restriktive Regulierung wird seit Jahren von der EU-Kommission beobachtet und untersucht.¹⁰

Frankreich

In Frankreich bestand im hier beobachteten Zeitraum (2003 – 2010) bis 2009 eine Monopolregelung für Online-Glücksspiele. 2010 wurde der französische Markt für Markt für Online Sport- und Pferdewettanbieter, die aus anderen Mitgliedstaaten angeboten werden, geöffnet.¹¹ Mit dem neuen Gesetz wurde in Frankreich eine Lizenzregelung eingeführt, die ein grenzüberschreitendes Angebot von Sportwetten möglich macht, aber gleichzeitig strenge Kontrollen für Betreiber von Glücksspielen und Spieler vorschreibt. Eine neue Regulierungsstelle für Online-Glücksspiele (ARJEL) vergibt Lizenzen für europäische Glücksspielbetreiber und überwacht die Glücksspielanbieter, um gefährdete Verbraucher zu schützen und Spielsucht sowie kriminelle Handlungen zu verhindern. Die Lizenznehmer haben ihre Online-Portale von Frankreich aus zu betreiben. Ein Dekret vom 1.1.2012 ermöglicht die Blockade der Internetadresse von Betreibern illegaler Glücksspiele.¹²

Italien

Italien hat seinen Online-Glücksspielmarkt durch die Vergabe einer Vielzahl von Lizenzen schrittweise seit 2006 geöffnet. An private Betreiber von Online-Glücksspielen und Wetten werden von der zuständigen Regulierungsbehörde AAMS Lizenzen für verschiedene Arten von Online-Wetten, Online-Lotterien, Online-Casinospiele etc. ausgegeben. Es wurde eine

⁸ Siehe GluSTV §§ 1,4.

⁹ Eine weitergehende Darstellung der deutschen Regulierung und der Bedenken der EU-Kommission gegen diese Art der Regulierung ist hier nicht möglich. Als Beispiel für eine umfassende Darstellung der Probleme sei auf Brugger, Abbruch der Zahlungsströme als Mittel zur Bekämpfung unerlaubter Internetglücksspiele (2013) verwiesen.

¹⁰ Siehe Abschnitt 5.2.

¹¹ Gesetz Nr. 2010-476 vom 12. Mai 2010 über die Öffnung des Wettbewerbs und die Regulierung des Online-Glücksspielesektors (loi n°2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne).

¹² <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025062583&dateTexte&categorieLien=id> zuletzt eingesehen am 6.6.2013.

Reihe von Spielerschutzbestimmungen erlassen. Z.B. muss jeder Spieler vor Spielantritt ein mit seinem Namen verbundenes Spiel-Account lösen. Ein System von Möglichkeiten zur Beschränkung der Spieleinsätze muss eingeführt werden, etc. Die Regulierungsbehörde beobachtet das Internet in Bezug auf Anbieter illegaler Glücksspiele. Ein Verfahren zum IP-Blocking wurde eingeführt. Eine von der AAMS geführte und veröffentlichte schwarze Liste der Anbieter illegaler Glücksspiele umfasst inzwischen eine große Zahl von Glücksspielunternehmen.

Niederlande

In den Niederlanden ist das Glücksspiel monopolisiert. Lizenzen für das Online-Glücksspiel sind nicht vorgesehen, das Anbieten von Online-Glücksspielen ist in den Niederlanden daher nicht zulässig. Es bestehen jedoch die vom staatlichen Lizenznehmer von Sportwetten, Lotto und Instantlotterien („De Lotto“) angebotenen Möglichkeiten, über Internet Lotto zu spielen. Zur Durchsetzung dieses Verbotes kann die staatliche Glücksspielbehörde Geldstrafen verhängen, darüber hinaus wird auch ein „Blacklisting“ praktiziert. Die Banken sind verpflichtet, mit der Glücksspielbehörde zu kooperieren, um die vorgeschriebenen Maßnahmen durchsetzen zu können. In letzter Konsequenz sind in den Niederlanden auch Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Betreiber illegaler Glücksspiele vorgesehen. Die Niederlande planen derzeit eine völlige Änderung ihrer Glücksspielpolitik. Z.B. sollen die staatlichen Kasinos verkauft werden. Der Markt für Online-Glücksspiele soll 2015 geöffnet werden.

Portugal

In Portugal unterliegt das Glücksspiel ebenfalls einem Monopol. Online-Glücksspiele sind Lizenznehmern mit einer aufrechten Lizenz für landbasierte Glücksspiele vorbehalten. Dementsprechend wird das Online-Spiel in Portugal legal nur von einem Betreiber angeboten. Das Angebot hat sich auf die portugiesische Bevölkerung zu beschränken. Zusätzlich werden Internetprovider angehalten, Seiten, auf denen illegale Online-Glücksspiele angeboten werden, zu blockieren.

Spanien

In Spanien unterliegt das Glücksspiel ebenfalls einem Monopol, das von den regionalen Verwaltungsbehörden administriert wird. Nach einer Übergangsphase, in der Anbieter von Online-Glücksspielen ohne Lizenzen geduldet wurden, werden ab 2010 für bestimmte Online-Glücksspiele von den regionalen Behörden Lizenzen vergeben. Nicht ausdrücklich regulierte Online-Glücksspiele sind illegal. Darüber hinaus haben Lizenznehmer ihre Online-Seiten von Spanien aus zu betreiben und dürfen diese nur spanischen Spielern zugänglich machen.

Da sich die vorliegende Studie vor allem mit der wirtschaftlichen Lage der Anbieter von Online-Glücksspielen und der rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Unternehmen in der EU 27 beschäftigt und mit der Situation in Österreich vergleicht, folgt nun ein ausführlicher Teil über die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Veranstellen von Glücksspielen in Österreich.

4. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Online-Glücksspiele in Österreich

4.1. Das Glücksspielrecht des Bundes

4.1.1. Zivilrecht

Die zivilrechtliche Komponente, d.h. vor allem Fragen der Verbindlichkeit und der privatrechtlichen Rechtsfolgen von Spiel- und Wettverträgen wird seit Jahrhunderten im ABGB sehr ähnlich geregelt, wie im geltenden EU-Recht. Auch das österreichische Privatrecht behandelt Wette und Spiel im Hauptstück „Von den Glücksverträgen“, §§ 1267 ff ABGB, grundsätzlich gleich (§ 1272 ABGB: „Jedes Spiel ist eine Art von Wette“). Dies vor allem deswegen, weil die Gefährlichkeit von Spiel und Wette ziemlich gleich ist und die Abgrenzung zwischen Spiel und Wette schwer fällt, bzw. manchmal nicht getroffen werden kann.

4.1.2. Strafrecht

Das Strafrecht verbietet in § 168 StGB bestimmte Arten von Glücksspielen und stellt ihr Betreiben unter bestimmten Bedingungen unter Strafe.¹³ Die nach dem Glücksspielrecht (vor allem nach dem GSpG) erlaubten Glücksspiele sind nach § 168 StGB strafrechtlich nicht verboten. Es ist hier nicht der Ort auf das Spannungsverhältnis zwischen Strafrecht und den bundes- bzw. landesgesetzlich geregelten Glücksspielen und Wetten einzugehen.¹⁴ In Deutschland besteht eine umfangreiche Diskussion zur Frage, ob der dem § 168 StGB vergleichbare § 284 dStGB mit dem Unionsrecht vereinbar ist, weil ein zu weit gehendes

¹³ § 168. (1) Wer ein Spiel, bei dem Gewinn und Verlust ausschließlich oder vorwiegend vom Zufall abhängen oder das ausdrücklich verboten ist, veranstaltet oder eine zur Abhaltung eines solchen Spieles veranstaltete Zusammenkunft fördert, um aus dieser Veranstaltung oder Zusammenkunft sich oder einem anderen einen Vermögensvorteil zuzuwenden, ist mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen, es sei denn, daß bloß zu gemeinnützigen Zwecken oder bloß zum Zeitvertreib und um geringe Beträge gespielt wird.

(2) Wer sich gewerbsmäßig an einem solchen Spiel beteiligt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen.

¹⁴ Aus der Literatur sei nur auf *Burgstaller*, Grundfragen des Glücksspielstrafrechts, Richter Zeitung 2004, S.214 hingewiesen. Selbst *Burgstaller*, der bemüht ist, die österreichischen Glücksspielregelungen harmonisierend zu sehen, weist auf das Problem hin, dass durch Landesrecht dem Bundesstrafrecht zu Glücksspielen partiell derogiert werden könne.

strafrechtliches Verbot von Glücksspielen in unzulässigem Umfang in die Dienstleistungsfreiheit bzw. Erwerbsausübungsfreiheit eingreifen könnte.

4.1.3. Die Monopolgesetzgebung – das Glücksspielgesetz

Die Bundeskompetenz für das Monopolwesen überlagert die Zuständigkeit für die Regelung bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten durch andere Gebietskörperschaften, die zuständig wären, würde die Monopolkompetenz nicht ausgeübt werden (dürfen). In Bezug auf das Glücksspiel wurde diese Zuständigkeit des Bundes mit Erlassung des Glücksspielgesetzes (GSpG) ausgeübt. Das Glücksspielmonopol gem. § 3 GSpG ist somit Bedingung und Folge der Bundeszuständigkeit zur Erlassung von Regeln zur gewerbsmäßigen Veranstaltung von Glücksspielen. Nur solange das gewerbsmäßige Anbieten von Glücksspielen einem Bundesmonopol vorbehalten ist, besteht für die verwaltungsrechtliche Zulassung von Glücksspielen eine Bundeszuständigkeit.

Gem. § 1 Abs. 1 GSpG ist ein Glücksspiel ein Spiel, bei dem die Entscheidung über das Spielergebnis ausschließlich oder vorwiegend vom Zufall abhängt. In § 1 Abs. 2 GSpG werden eine Reihe von Spielen als Beispiele für Glücksspiele angegeben. Es sind dies: Roulette, Beobachtungsroulette, Poker, Black Jack, Two Aces, Bingo, Keno, Baccarat und Baccarat chemin de fer und deren Spielvarianten. Demgegenüber definieren die §§ 6 – 12b GSpG die vom GSpG erfassten Wettarten, nämlich: Lotto in verschiedenen Varianten, Toto, Elektronische Lotterien sowie Bingo und Keno und verschiedene Arten von Zusatzspielen. Wie leicht zu erkennen, vermischt auch der Gesetzgeber des GSpG Spiel und Wette. Bingo und Keno sind sowohl als Spiel, als auch als Wette definiert.

Nach § 2 GSpG werden lediglich „Auspielungen“ von der Regulierung erfasst, gleichgültig ob sie definitionsgemäß Spiele oder Wetten sind, bzw. ob sie bundesrechtlich oder landesrechtlich geregelt sind. Auspielungen sind Glücksspiele, die ein Unternehmer veranstaltet, organisiert, anbietet oder zugänglich macht, bei denen Spieler oder andere eine vermögenswerte Leistung in Zusammenhang mit der Teilnahme am Glücksspiel erbringen (Einsatz) und bei denen vom Unternehmer, von Spielern oder von anderen eine vermögenswerte Leistung in Aussicht gestellt wird (Gewinn).

Die Landesausspielungen mit Glücksspielautomaten umfassen gem. § 5 GSpG nicht den Onlinebereich, sondern nur Auspielungen an ortsfesten, öffentlich zugänglichen Betriebsstätten. Sie werden hier nicht weiter behandelt.

Elektronische Lotterien sind Auspielungen, bei denen die Spielteilnahme unmittelbar durch den Spieler über elektronische Medien erfolgt und die Entscheidung über das Spielergebnis zentralseitig herbeigeführt sowie über elektronische Medien zur Verfügung gestellt wird.

Ausspielungen von elektronischen Lotterien über zentralseitig vernetzte Terminals (Video Lotterie Terminals – VLT) werden ebenfalls an ortsfesten, öffentlich zugänglichen Betriebsstätten angeboten. Auch diese Glücksspielvariante wird daher hier nicht behandelt.

Der Bundesminister für Finanzen kann das Recht zur Durchführung der Ausspielungen nach den §§ 6 bis 12b durch Erteilung einer Konzession übertragen (§ 14 GSpG). Die Bedingungen für die Verleihung einer Konzession, die Ausübung der verliehenen Konzession und die Aufsicht über das Konzessionsunternehmen werden in den §§ 14 – 20 GSpG ausführlich geregelt. Aufgaben des Spieler- und Konsumentenschutzes werden dabei intensiv berücksichtigt.

Auch die Vorschriften über Spielbanken und Lotterien ohne Erwerbszweck betreffen nur landbasiertes Glücksspiel. Sie werden hier nicht weiter erörtert.

Der Konzessionär hat für die Überlassung des Rechts zur Durchführung der Glücksspiele eine Konzessions- und Glücksspielabgabe zu entrichten. Die Höhe dieser Abgabe bestimmt sich nach den §§ 17 ff GSpG sowie § 57 GSpG. Spielbankenbetreiber haben eine Spielbankenabgabe zu entrichten (§ 28 f GSpG).

Da nach dem GSpG nur der jeweilige Konzessionär berechtigt ist, in Österreich gewerbsmäßig Ausspielungen anzubieten und zu veranstalten, sind alle anderen Ausspielungen verboten. Handlungen gegen dieses Verbot werden verwaltungsstrafrechtlich verfolgt (§ 52 Abs. 1 GSpG). Auch die Förderung oder Ermöglichung von verbotenen Ausspielungen (§ 2 Abs. 4 GSpG) ist verwaltungsstrafrechtlich verboten (§ 52 Abs. 6 GSpG). Darunter fällt insbesondere die Vermittlung der Spielteilnahme, das Bereithalten von anderen Eingriffsgegenständen als Glücksspielautomaten oder die unternehmerische Schaltung von Internet-Links (§ 52 Abs. 6 GSpG).

Verbotene Ausspielungen (§ 2 Abs. 4 GSpG) dürfen nur nach Bewilligung durch den BMF, die nur nach den Kriterien des § 56 Abs. 2 GSpG erteilt werden darf, beworben werden. Zusätzlich zu diesen Verboten, die sich an die Veranstalter von Ausspielungen richten, wird durch § 52 Abs. 4 GSpG auch die Teilnahme an Elektronischen Lotterien, für die keine Konzession des Bundesministers für Finanzen erteilt wurde, verboten und strafbar, „wenn die erforderlichen Einsätze vom Inland aus geleistet werden“.

Wer als Kreditinstitut wissentlich und „im vorsätzlichen unmittelbaren Zusammenwirken mit dem Veranstalter oder Anbieter“ vermögenswerte Leistungen eines Spielers an den Veranstalter oder Anbieter verbotener Ausspielungen weiterleitet, begeht ebenfalls eine verwaltungsstrafrechtlich verfolgbare Handlung.

Allgemein wird außerdem normiert, dass Verwaltungsübertretungen gem. § 52 Abs. 1 GSpG, die nicht im Inland begangen werden, als an jenem Ort begangen gelten, von dem aus die

Teilnahme im Inland erfolgt. Diese Art der Begehung einer verwaltungsstrafrechtlich verbotenen Handlung betrifft somit nur Unternehmer. Die Teilnahme an verbotenen Glücksspielen durch den Spieler ist in § 52 Abs. 4 geregelt.

Die Verfolgung der beschriebenen Verwaltungsstraftatbestände kann auch durch Beschlagnahmen und Einziehung von Gegenständen und Betriebsschließungen unterstützt werden.

4.2. Das Glücksspielrecht der Länder

Die Erlassung und Vollziehung von Vorschriften über Zulassung und Ausübung von gewerbsmäßig betriebenem Glücksspiel und Wetten obliegt grundsätzlich den Bundesländern. Wegen des bestehenden Glücksspielmonopols des Bundes regeln die Landesgesetze derzeit vor allem die Zulassung von Wettveranstaltern etc.

Online-Wetten werden nur im Vorarlberger Wettengesetz explizit angesprochen. § 2 Abs. 3 VlbG Wettengesetz¹⁵ bestimmt, dass als Standort des Wettbetreibers jener Ort gilt, von dem aus die Daten für das Medium bereitgestellt werden. Die anderen Landesgesetze zu Wetten haben keinen Bezug zu Online-Wetten. Eine Zulassung von Online-Wettbetreibern ist daher in diesen Bundesländern mangels gesetzlicher Grundlagen nicht möglich. In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass landesgesetzliche Klarstellungen zu Online-Sportwetten bzw. zur wechselseitigen Anerkennung von Zulassungen zwischen den in einzelnen Bundesländern wünschenswert wären.¹⁶

Sollte die Monopolgesetzgebung des Bundes in bestimmtem Umfang, z.B. wegen Verletzung des Unionsrechts, nicht mehr angewendet werden dürfen, würde die gesamte Kompetenz zur Regelung der gewerblichen Ausübung von Glücksspielen und Wetten in die Zuständigkeit der Länder zurückfallen. Es ist wohl kaum zu bezweifeln, dass dann eine konsistente und systematische Glücksspielregulierung in Österreich äußerst schwierig zu gewährleisten wäre. Je enger somit der nach EU-Recht zulässige Rahmen für ein Monopolkonzept zur Regulierung des Glücksspielwesens ist, desto größer ist der Bereich, der in die Landeszuständigkeit zurück fallen würde. In diesem Fall würde die Spannung zwischen der Dienstleistungsfreiheit und § 168 StGB unübersehbar. D.h., in diesem Fall würde sich dann auch in Österreich die Frage aufdrängen, ob ein strafrechtliches Verbot aller Glücksspiele nicht der Dienstleistungsfreiheit widersprechen würde.¹⁷

¹⁵ LGBl. Nr. 18/2003.

¹⁶ *Segalla*, Glücksspielrecht der Länder, in: *Pürgi*, Das Recht der Länder, Bd II/2, 629.

¹⁷ Das OLG Linz weist auf diese Fragestellung in seiner Berufungsentscheidung 3 R 99/12t hin (siehe oben). *Leidenmühler/Plöckinger*, Grenzüberschreitende Internet-Glücksspiele, Eine straf- und gemeinschaftsrechtliche Würdigung, ÖJZ 2006, S.55 weisen in ihrem Zwischenergebnis ausdrücklich auf das Problem hin, versuchen aber keine Antwort darauf. Sie führen aus, dass dann, wenn man bejahen würde, dass das völlige Verbot von

In den vorhergehenden Abschnitten wurde versucht, die ökonomische Bedeutung des Online-Glücksspiels darzustellen und einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen für Online-Glücksspiele zu geben. An mehreren Stellen wurde bereits darauf hingewiesen, dass diese Rahmenbedingungen auch vom Unionsrecht bestimmt werden. Fragen zum Verhältnis der nationalen Regulierungen zu grundsätzlichen Bestimmungen des EU-Rechts wurden dem EuGH bereits wiederholt von Gerichten der Mitgliedstaaten im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren vorgelegt. Im nächsten Kapitel dieser Studie werden die Grundsätze dieser Rechtsprechung zusammengefasst. Danach wird versucht werden, aus den Ergebnissen der ökonomisch/statistischen Untersuchungen und aus weiteren volkswirtschaftlichen Ausführungen Antworten auf die zentralen Ausführungen des EuGH zur Zulässigkeit von nationalen Glücksspielregulierungen zu finden.

5. Verhältnis des Unionsrechts zu den Glücksspielregelungen der Mitgliedstaaten

5.1. Die Rechtsprechung des EuGH zum Glücksspiel

Die rasante Entwicklung des Online-Glücksspiels beeinflusst nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung dieses Wirtschaftszweiges, sondern auch die Rechtsprechung des EuGH. Nach dem ersten Urteil des EuGH zu Online-Glücksspielen¹⁸ mussten in 7 weiteren Verfahren zumindest z.T. auch Fragestellungen zum Online-Glücksspiel entschieden werden. Das sind in ca. 3 Jahren ungefähr so viele Urteile wie der EuGH zuvor in ca. 15 Jahren entschieden hat.

Eine chronologische Aufzählung, die sich am Datum der bis jetzt ergangenen Urteile orientiert, ist der erste Schritt, sie nach verschiedenen Gesichtspunkten zu ordnen. Auf dieser Grundlage werden danach die Rechtsprechungslinien zusammengefasst dargestellt.

5.1.1. Liste der Urteile des EuGH

1. Schindler: C-275/92 vom 24.3.1994
2. Läärä: C-124/97 vom 21.9.1999
3. Zenatti: C-67/98 vom 21.10.1999
4. Anomar: C-6/01 vom 11.9.2003
5. Gambelli: C-42/02 vom 6.11.2003
6. Lindmann: C-42/02 vom 13.11.2003
7. Placanica: C-338/04 vom 6.3.2007

bestimmten Arten von Glücksspielen ebenfalls der Dienstleistungsfreiheit widersprechen würde und müsste § 168 StGB dann aufgrund des Anwendungsvorranges des Gemeinschaftsrechts hinter die Dienstleistungsfreiheit zurücktreten, „einer Strafbarkeit wegen unerlaubten Glücksspiels letztlich jeglicher Boden entzogen“ werden würde.

¹⁸ Liga Portuguesa, C-42/07, Urteil vom 8.9.2009.

8. Liga Portuguesa: C-42/07 vom 8.9.2009
9. Sjöberg und Gerdin: C-477/08 vom 24.9.2009
10. Sporting Exchange: C-203/08 vom 3.6.2010
11. Ladbrokes: C-258/08 vom 3.6.2010
12. Markus Stoß: C-316/07 vom 8.9.2010
13. Carmen Media: C-46/08 vom 8.9.2010
14. Winner Wetten: C-409/06 vom 8.9.2010
15. Engelmann: C-64/08 vom 9.9.2010
16. Zeturf Ltd: C-212/08 vom 30.6.2011
17. Dickinger/Ömer: C-347/09 vom 15.9.2011
18. HIT: C-176/11 vom 12.6.2012
19. Gerkalns: C-470/11 vom 29.9.2012
20. Stanleybet: C-186/11 und C-209/11 vom 24.1.2013

5.1.2. Einteilung nach Arten von Glücksspielen

1. Sachverhalte zum herkömmlichen Glücksspiel (offline): 1,2,3,4,5,6,7,15,18,19,20
2. Sachverhalte zum Online-Glücksspiel: 8,9,10,11,12,13,14,16,17
3. Sachverhalte zu Wettspielen: 3,5,7,8,10,11,12,13,14,16,20
4. Sachverhalte zum Glücksspiel in Casinos: 15,17,18
5. Sachverhalte zum Glücksspiel mit Spielautomaten: 2,4
6. Sachverhalte zu Lotterien: 1,9
7. Sachverhalt zur Besteuerung von Glücksspielen: 6
8. Sachverhalt zu allgemeiner Glücksspielregelung: 19,20

Die Einteilung der Verfahren nach Sachverhalten zeigt, dass Glücksspielunternehmen, die Wetten (meist Sportwetten) betreiben, am häufigsten (11 Verfahren) die nationalen Gerichte und den EuGH beschäftigten. Bedeutend weniger Verfahren gingen von Sachverhalten zu Glücksspielen in Casinos aus (3 Verfahren). Je 2 Verfahren beschäftigten sich mit Lotterien und Glücksspiel mit Spielautomaten. Ein Verfahren wurde zu einer allgemeinen Regulierungsvorschrift für verschiedene Glücksspiele geführt und eines zur Besteuerung von Glücksspielen.

Sachverhalte zu herkömmlichen Glücksspielen waren in 11 Verfahren zu entscheiden, 9 Sachverhalte betrafen das Online-Glücksspiel.

Deutsche, italienische und österreichische Gerichte legten je 3 mal Fragen zur Entscheidung durch den EuGH vor, Gerichte aus Finnland und den Niederlanden und Portugal je 2 mal, Gerichte aus Frankreich, Griechenland, GB, Lettland und Schweden je einmal.

5.1.3. Grundsätze der Rechtsprechung des EuGH

Die Rechtsprechung des EuGH zu verschiedenen Arten von Glücksspielen muss hier nicht in aller Breite dargestellt werden. Zur weiteren Behandlung des Themas genügt es, die

wesentlichsten Prinzipien dieser Rechtsprechung herauszuarbeiten. Allgemein kann gesagt werden, dass die Rechtsprechung des EuGH zu Glücksspielen stetig verlaufen ist und keine wesentlichen Brüche aufweist. Da alle Urteile aufgrund von Vorabentscheidungsersuchen eines nationalen Gerichts ergingen, sind die Ausführungen des EuGH selbstverständlich von den jeweiligen Auslegungsproblemen der nationalen Gerichte abhängig. Die Funktion und Struktur der Vorabentscheidungsverfahren bedingt, dass der EuGH die Beantwortung der eigentlich entscheidenden Frage, ob eine bestimmte nationale Regelung dem Gemeinschaftsrecht widerspricht oder nicht, in den allermeisten Fällen wieder an das nationale Gericht zurückverweist. Nur in jenen Fällen, in denen das vorlegende Gericht bereits erkennen lässt, wie es einen bestimmten Sachverhalt bewerten würde, wenn das Gemeinschaftsrecht in einer bestimmten Weise auszulegen wäre, ist aus einem Urteil des EuGH direkt abzuleiten, wie in der Folge der Anlassfall durch das vorlegende Gericht entschieden wurde oder wird.¹⁹

Folgende Grundsätze lassen sich aus der Rechtsprechung des EuGH ableiten:

- Der EuGH geht von einem weiten Glücksspielbegriff aus und behandelt Spiel und Wette, die von manchen Rechtsordnungen unterschiedlich definiert werden, gleich.
- Der EuGH betrachtet das gewerbliche Veranstellen von Glücksspielen und andere Dienstleistungen in Zusammenhang mit Glücksspielen als wirtschaftliche Tätigkeiten.²⁰
- Alle Urteile gehen davon aus, dass die jeweiligen nationalen Beschränkungen für ausländische Glücksspielbetreiber Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen. In manchen Fällen werden aber auch andere Grundfreiheiten, z.B. die Niederlassungsfreiheit, durch staatliche Maßnahmen beschränkt.
- Alle Urteile weisen darauf hin, dass solche Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs nur im Rahmen der nach dem Gemeinschaftsrecht zulässigen Ausnahmen möglich sind.
- Alle Urteile wiederholen, dass Glücksspielunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten nicht diskriminiert werden dürfen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist nicht möglich.
- Alle Urteile gehen davon aus, dass Glücksspielen unter Umständen besondere Gefahren innewohnen können, wobei diese Gefahren je nach den im jeweiligen

¹⁹ Die Weiterverfolgung der vorgelegten Fälle in die nationale Rechtsprechung hinein ist in aller Regel (mit Ausnahme der Fälle, die der jeweilige Autor aus seiner Heimat kennt) sehr aufwändig. Es wäre wohl eine Aufgabe der Kommission, die Mitgliedstaaten in diese Richtung hin zu beobachten. Einige Verweise finden sich bei *Leidenmühler/Plöckinger*, Grenzüberschreitende Internet-Glücksspiele, Eine straf- und gemeinschaftsrechtliche Würdigung, ÖJZ 2006, S.55, FN 79. Diese Autoren erwähnen, dass die nationalen Gerichte in allen ihnen bekannten Fällen keinen Verstoß der jeweiligen mitgliedstaatlichen Regelungen gegen das Unionsrecht feststellten.

²⁰ Anomar, C-6/01

Mitgliedstaat herrschenden, sittlichen, religiösen oder kulturellen Anschauungen unterschiedlich bewertet werden können.

- Solche allgemeine Gefahren sieht der EuGH in der Tatsache, dass
 - im Umfeld von Glücksspielen häufiger als in anderen Wirtschaftsbereichen kriminelle Handlungen, wie z.B. Betrug, gesetzt werden,
 - die Spieler hohe finanzielle Risiken eingehen können und
 - allgemein die staatliche Sozialordnung gefährdet werden kann.
- Nach Meinung des EuGH sind beim Online-Glücksspiel zusätzlich noch folgende Gefahrenmomente zu berücksichtigen:²¹
 - Die Einschätzung und Überprüfung der Verlässlichkeit des Anbieters von Online-Glücksspielen ist für den Konsumenten und die jeweilige nationale Aufsichtsbehörde schwierig.
 - Der direkte Kontakt zwischen Spielern und Veranstaltern fehlt.
 - Die Spieler haben einen dauernden und leichten Zugang zu Glücksspielen.
- Da das Glücksspielrecht nicht harmonisiert ist, betont der EuGH in allen Urteilen, dass es im Ermessen der Mitgliedstaaten stünde, Beschränkungen für das Glücksspielwesen zu erlassen, die auch in den innergemeinschaftlichen freien Dienstleistungsverkehr eingreifen dürfen.
- Solche beschränkende Maßnahmen dürfen nur im öffentlichen Interesse erfolgen und müssen dabei vor allem folgende Ziele verfolgen:
 - Bekämpfung krimineller Handlungen im Umfeld von Glücksspielen,
 - Maßnahmen zum Spielerschutz, insbesondere, um überhöhte Spielausgaben zu verhindern,
 - Allgemeine Konsumentenschutzmaßnahmen und andere Maßnahmen zur Vorbeugung von Störungen der sozialen Ordnung.
- Neben diesen Zwecken, dürfen die staatlichen Maßnahmen auch der Finanzierung uneigennütziger und im Interesse der Allgemeinheit liegender Tätigkeiten, wie z.B. der Unterstützung allgemeiner Wohlfahrtseinrichtungen oder der Förderung von Sport und Kultur etc., aber auch allgemein dem Fiskus, dienen. Diese Ziele dürfen aber nicht vorrangig angestrebt werden.²²
- Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten dürfen von einem vollständigen Verbot bestimmter Arten von Glücksspielen, über die Schaffung von staatlichen Monopolunternehmen zur Durchführung von Glücksspielen bis zu Ausübungsvorschriften für private Glücksspielunternehmen reichen. Da die Regulierung des Glücksspielwesens in der Gemeinschaft nicht harmonisiert ist, sei es auch zulässig, dass sich die einzelnen Mitgliedstaaten nicht auf die Zulassungsverfahren in anderen Mitgliedstaaten verlassen und die entsprechenden Entscheidungen nicht anerkennen.

²¹ Zum ersten Mal wird dies in: Liga Portuguesa, C-42/07 festgestellt.

²² Bereits Schindler, C-275/92

- Die beschränkenden mitgliedstaatlichen Maßnahmen sind weiters nur dann zulässig, wenn sie zur Erreichung der jeweils angestrebten Ziele geeignet, notwendig und verhältnismäßig sind. Diese allgemeinen Grundsätze der Rechtsprechung des EuGH zu Beschränkungen von EU-Grundfreiheiten, wurden in der Rechtsprechung zu Glücksspielen vom EuGH noch weiter konkretisiert. Beschränkungen werden nur dann als zulässig angesehen, wenn sie kohärent und systematisch betrieben werden.²³ Wenn ein Mitgliedstaat daher z.B. zulässt, dass das einzige zugelassene Glücksspielunternehmen übertrieben zum Spiel anregt und nicht nur auf die Möglichkeit des Spiels angemessen aufmerksam macht, dann kann sich dieser Mitgliedstaat nicht darauf berufen, dass seine Beschränkungen dem Ziel der Eindämmung der Ausgaben für Glücksspiele dienen sollen.²⁴ Bei Werbemaßnahmen von Anbietern legaler Glücksspiele ist zu berücksichtigen, dass diese in einem angemessenen Verhältnis zu den Werbemaßnahmen von Anbietern illegaler Glücksspiele, stehen müssen (z.B. wenn solche illegale Glücksspiele im Zusammenhang von Angeboten von Online-Sportwetten beworben werden). Damit soll gewährleistet werden, dass die Spieler die legalen Angebote nutzen.
- Der EuGH sieht es grundsätzlich für angemessen an, die verschiedenen Arten von Glücksspielen in den einzelnen Mitgliedstaaten getrennt zu bewerten und zu regulieren. Die Internetvarianten eines Glücksspiels beurteilt er aber lediglich als einen Vertriebsweg desselben Glücksspiels, wenn dieses auch landbasiert betrieben wird.²⁵ Allein aus der Tatsache, dass verschiedenen Arten von Glücksspielen unterschiedlich strengen Regelungen unterworfen werden, lasse sich noch kein Schluss auf Kohärenz und Systematik der jeweiligen Regelung ziehen. Auch aus der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche Regulierungen für die einzelnen Glücksspiele vorsehen, ließen sich keine juristischen Folgen ableiten. Die in Bundesstaaten mögliche unterschiedliche Zuständigkeit zur Regelung von verschiedenen Arten von Glücksspielen durch Bund und Länder ist für die Beurteilung der Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, bzw. des Vorliegens von Gründen für Ausnahmen davon, unerheblich.²⁶

Alle diese Grundsätze sind von den nationalen Gerichten zu berücksichtigen. Die Rechtsprechung des EuGH gibt daher nur den Maßstab vor, der von den Gerichten der Mitgliedstaaten anzuwenden ist. Die nationalen Gerichte können besonders die im jeweiligen Mitgliedstaat herrschenden sittlichen, religiösen oder kulturellen Ansichten berücksichtigen und die Eignung und Angemessenheit der vom nationalen Gesetzgeber beschlossenen gesetzlichen Maßnahmen überprüfen. Der EuGH weist immer mehr darauf hin, dass dies die vornehmste Aufgabe der nationalen Gerichte und von diesen mit Sorgfalt durchzuführen sei.

²³ Das erste Mal in Gambelli, C-42/02.

²⁴ Der alte Grundsatz des *venire contra factum proprium* kommt wieder zu Ehren. Gambelli, C-42/02.

²⁵ Zeturf Ltd, C-212/08.

²⁶ Carmen Media Group Ltd., C-46/08.

Die zuletzt getroffenen Bemerkungen zu den Aufgaben der nationalen Gerichte in den einschlägigen Fällen zeigen klar, wie wichtig soziologische und ökonomische Untersuchungen zu Glücksspielen und deren gesellschaftlichen Folgen sind. Erst derartige Untersuchungen, die z.B. ermitteln, welche sittlichen, religiösen oder kulturellen Einstellungen in der Bevölkerung zu Glücksspielen überhaupt bestehen oder die die wirtschaftlichen und soziologischen Folgen des Glücksspiels mit adäquaten Methoden untersuchen, ermöglichen die juristische Beurteilung von nationalen Beschränkungen des Glücksspiels in einer Weise, wie dies der EuGH in seinen Entscheidungen immer wieder einfordert. Nur wenn derartiges Wissen vorhanden ist, ist ein Gericht auch in der Lage zu beurteilen, ob die getroffenen Maßnahmen überhaupt geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen.²⁷

Das nationale Gericht hat demnach zur Beurteilung der Rechtsfrage, ob das nationale Recht mit der Dienstleistungsfreiheit des Unionsrechts vereinbar ist, im Wesentlichen folgende Fragen zu lösen:

- Ist die zu überprüfende Norm geeignet, jene Gefahren für Spieler und Gesellschaft zu beherrschen, für deren Bekämpfung sie erlassen wurde?²⁸
- Wenn die zu überprüfende Norm zur Abwehr der konkreten Gefahren geeignet ist, ist zu fragen, ob die vorgeschriebenen Maßnahmen auch verhältnismäßig sind.
- Zuletzt kommt es darauf an, ob die zulässigen Normen kohärent und systematisch vollzogen werden.²⁹

Können diese Fragen positiv beantwortet werden, kann eine solche Regulierung des Online-Glücksspiels ohne Einschränkungen durchgeführt werden. Die Beantwortung keiner anderen Fragen als dieser ist daher für die Zulässigkeit eines nationalen Regelungssystems wichtiger als diese.

5.2. Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten mit Glücksspielbezug

Seit Jahren kommt die Kommission ihrer Aufgabe nach, Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten zu führen, um die Einhaltung des Unionsrechts, darunter besonders der Dienstleistungsfreiheit, zu gewährleisten. Diese Tätigkeit soll in der Folge kurz zusammengefasst werden.

²⁷ In diesem Sinn, aber ebenfalls nicht auf Fakten begründet, sind die Gedanken *Zankls* in: *Onlineglücksspiel in Europa* (2011).

²⁸ Die Kriterien der Rechtsprechung des EuGH wurden hier in Abschnitt 5.1.3. zusammengefasst.

²⁹ Ohne die Hilfe von Sachverständigen und Gutachten werden die nationalen Gerichte derartige Fragen wohl nicht beantworten können. Die in der Folge noch zu behandelnden Entscheidungen österreichischer Gerichte, die derartige Fragestellungen zum Gegenstand hatten, bejahen in der Regel die Eignung und Verhältnismäßigkeit der österreichischen Regulierung ohne sich erkennbar auf soziologische oder ökonomische Vorarbeiten zu stützen. VwGH vom 4.11.2009, Zl. 2009/17/0147-6; OLG Linz vom 13.9.2012 3R 99/121.

Die Verfahren der letzten Jahre wurden von der Kommission jüngst als Anlage zum Aktionsplan „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel“ aufgelistet.³⁰ Folgende Verfahrensschritte sind im Aktionsplan der Kommission dokumentiert:

- 24.11.2010: On-line gambling: Commission welcomes France's decision to open its gambling market and closes infringement procedure.³¹
- 5.5.2010: Online gambling: barriers removed in Italy.³²
- 28.2.2008: Kommission fordert Griechenland und die Niederlande zur Beseitigung von Hindernissen für das Glücksspiel auf.³³
- 31.1.2008: Kommission untersucht Beschränkungen des Glücksspielangebots in Schweden.³⁴
- 31.1.2008: Kommission untersucht Beschränkungen des Glücksspielangebots in Deutschland.³⁵
- 27.6.2007: Kommission drängt auf Beseitigung von Hindernissen für Sportwetten in Frankreich, Griechenland und Schweden.³⁶
- 21.3.2007: Kommission mahnt Dänemark, Finnland und Ungarn zur Beseitigung von Hindernissen für Sportwetten.³⁷
- 12.10.2006: Kommission untersucht Beschränkungen der Veranstaltung bestimmter Glücksspiele in Österreich, Frankreich und Italien.³⁸
- 4.4.2006: Freier Dienstleistungsverkehr: EU-Kommission untersucht Beschränkungen für Sportwetten in Dänemark, Finnland, Deutschland, Ungarn, Italien, den Niederlanden und Schweden.³⁹

In der Mitteilung vom 23.10.2012 mit der Bezeichnung „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel“ kündigte die Kommission an, diese Verfahren bei Bedarf fortzuführen oder neue Verfahren einzuleiten.⁴⁰ Insgesamt wurden in den letzten Jahren gegen 10 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Die letzte Stufe dieser Verfahren, nämlich die Klage gegen einen Mitgliedstaat vor dem EuGH wurde bis jetzt in keinem dieser Verfahren beschrritten. Ursprünglich stand der Fernabsatz von Sportwetten im Vordergrund der Untersuchungen. Die Beobachtung der nationalen Beschränkungen des Online-Glücksspiels bildet nun den Mittelpunkt der von der Kommission geführten Vertragsverletzungsverfahren.

³⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_de.htm zuletzt eingesehen am 5.12.2012.

³¹ [IP/10/1597](#)

³² [IP/10/504](#)

³³ [IP/08/330](#)

³⁴ [IP/08/118](#)

³⁵ [IP/08/119](#)

³⁶ [IP/07/909](#)

³⁷ [IP/07/360](#)

³⁸ [IP/2006/1362](#)

³⁹ [IP/06/436](#)

⁴⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_de.htm zuletzt eingesehen am 5.12.2012.

In allen Verfahren betonte die Kommission vorweg, dass sich ihre Untersuchungen nicht gegen die in manchen Mitgliedstaaten bestehenden Monopole oder staatlichen Lotterien richteten.

Die Gesetzgebungspolitik Deutschlands gegenüber Glücksspielen wurde von der Kommission besonders intensiv beobachtet.⁴¹ Die Kommission bezweifelte in diesem Vertragsverletzungsverfahren, dass wesentliche Vorschriften des deutschen Glücksspielrechts mit den Binnenmarktbestimmungen des Unionsrechts vereinbar sind. Das galt besonders für das generelle Verbot von Glücksspielen, inklusive der Sportwetten, im Internet. Auch die Beschränkungen der Fernseh-, Internet-, Trikot-, und Bandenwerbung hielt die Kommission für bedenklich. Dasselbe galt für das für Finanzinstitute geltende Verbot, Zahlungen im Zusammenhang mit nicht erlaubten Glücksspielen zu verarbeiten und auszuführen. Die Kommission fand ferner das Zulassungsverfahren für Spielevermittler sowie die strafrechtlichen Sanktionen und Geldbußen, die für die Veranstaltungen von Online-Glücksspielen, die Werbung dafür und die Teilnahme daran vorgesehen sind, für problematisch.

Die Kommission wies Deutschland in diesem Verfahren ausdrücklich darauf hin, dass im Gegensatz zu den gerade erwähnten Verboten, Internet-Pferdewetten in Deutschland nicht verboten seien und das Angebot an Spielautomaten stark ausgeweitet worden sei. Außerdem sei die Werbung für Glücksspiele per Post, in der Presse und im Radio nach wie vor erlaubt. Nach Meinung der Kommission entsprach diese Rechtslage in Deutschland nicht den vom EuGH entwickelten Geboten nach einer kohärenten und systematischen Politik eines Mitgliedstaats. Sie führte danach aus: *„Ein Mitgliedstaat kann somit nicht vorgeben, dass er sich gezwungen sehe, den Zugang seiner Bürger zu Wettangeboten einzuschränken, wenn er sie gleichzeitig dazu ermuntert, an staatlichen Glücksspielen teilzunehmen.“* Der Ausgang dieses Vertragsverletzungsverfahrens ist noch offen, es ist wohl zu erwarten, dass die Kommission auch dieses Verfahren in näherer Zukunft, entsprechend seiner Ankündigung im Aktionsplan, weitertreiben wird.

Die Argumentation der Kommission gegenüber den Vorschriften Schwedens für Pokerspiele und Pokerturniere entsprach jener gegenüber Deutschland.⁴² In Schweden werden nämlich Pokerspiele und –turniere in internationalen Casinos und seit 2006 von einem staatlichen Unternehmen in großem Umfang online angeboten. Andererseits verbietet die schwedische Gesetzgebung Online-Pokerspiele und –turniere, die in anderen Mitgliedstaaten erlaubt sind und von Betreibern aus diesen Mitgliedstaaten online angeboten werden. Auch hier bezweifelte die Kommission, dass ein solches Vorgehen eines Mitgliedstaats kohärent und systematisch ist und wies auf die entsprechende Rechtsprechung des EuGH hin.

⁴¹ IP/08/119

⁴² IP/08/118

Das Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich wurde von der Kommission eingestellt, nachdem Frankreich die Lizenzvergabe für Online-Sportwetten auch an ausländische Anbieter ermöglicht hatte.⁴³ Die Kommission hat Frankreich aber neuerlich in Bezug auf die Regulierung des Online-Glücksspiels kontaktiert und die Übermittlung von Unterlagen verlangt.

Aus den kurz referierten Verfahren lassen sich folgende Vorbehalte der Kommission gegen nationale Glücksspielregulierungen ablesen:

- Mängel bei der Kohärenz und Systematik von staatlichen Vollzugshandlungen, besonders durch:
 - Überschießende/unangemessene Werbemaßnahmen,
 - Verbot der Teilnahme an Online-Glücksspielen, die von ausländischen Glücksspielunternehmen angeboten werden, aber andererseits Ausweitung des nationalen Online-Glücksspielangebots
- Überschießende Verbote für Spieler an Online-Glücksspielen, die von ausländischen Betreibern angeboten werden, teilzunehmen.

5.3. Die österreichische Rechtsprechung zum Verhältnis des Glücksspielrechts zum Unionsrecht

In vielen Verfahren vor österreichischen Gerichten wurde in den letzten Jahren von den Parteien vorgebracht, dass die jeweils anzuwendenden Normen des österreichischen Glücksspielrechts nicht gemeinschaftsrechtskonform seien. In einigen Fällen führten diese Einwendungen zu Anträgen der Gerichte an den EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens, das EU-Recht in Bezug auf die österreichischen Normen auszulegen. Die österreichischen Gerichte haben durch die von ihnen initiierten Vorabentscheidungsverfahren wesentlich zur Fortentwicklung des Europarechts auf dem Gebiet des Glücksspielwesens beigetragen. Die österreichischen Gerichte folgen selbstverständlich den Urteilen des EuGH.

5.3.1. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes

- **Das Erkenntnis vom 27.9.2011, G 34/10**

Das Verfahren G 34/10 wurde auf Antrag des OGH zur Überprüfung des damals geltenden § 25 Abs. 3 GSpG, der die Haftung des Konzessionärs einschränken sollte, eingeleitet. Der

⁴³ IP/10/1597; Gesetz Nr. 2010-476 vom 12. Mai 2010 über die Öffnung des Wettbewerbs und die Regulierung des Online-Glücksspielesektors (loi n°2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne).

OGH begründete seinen Antrag sehr ausführlich und bezog sich dabei besonders auf die einschlägige Rechtsprechung des EuGH. Der VfGH nahm zu diesem Teil der Ausführungen des OGH nicht Stellung und stellte die Verfassungswidrigkeit der angekämpften Bestimmung wegen Verletzung des Gleichheitsgrundrechts durch den Gesetzgeber fest.⁴⁴

- **Das Erkenntnis vom 30.6.2012, G 51/11**

Das Verfahren G 51/11 wurde aufgrund eines Individualantrags eines Pokercasinobetreibers eingeleitet. Der wesentliche Teil des Antrags, der unter anderem mit Verstößen des österreichischen GSpG gegen das Unionsrecht begründet wurde, wurde abgewiesen, da es nach Ansicht des VfGH an der Antragslegitimation des Antragstellers mangelte. Die Aufhebung einer Übergangsbestimmung des GSpG, die ebenfalls beantragt worden war, begründete der VfGH mit einem Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz.

- **Das Erkenntnis vom 6.12.2012, B 1337/11-15, B 1338/11-20, B 1340/11-23**

In diesen Bescheidprüfungsverfahren hatte sich der VfGH mit dem Ausschreibungsverfahren um die einzige österreichische Lotteriekonzession zu beschäftigen. Das Ausschreibungsverfahren wurde mit Bescheiden, die sich an jeden Bewerber einzeln und natürlich mit unterschiedlichem Inhalt richteten, erledigt. Drei Adressaten dieser Bescheide fochten diese beim VfGH an. Sie begründeten ihre Anträge vor allem mit dem Argument, das Konzessionssystem des § 14 GSpG sei verfassungswidrig, weil es gegen das Grundrecht auf Erwerbsfreiheit und den Gleichheitsgrundsatz verstoße.

Der VfGH fand keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Vorschriften des § 14 GSpG. Die relevanten Normen des GSpG seien geeignet, die glücksspielrelevanten Ziele des Gesetzgebers zu erreichen, sie seien adäquat und sachlich zu rechtfertigen. Er argumentierte folgendermaßen: *„Es liegt auf der Hand, dass bei einer Beschränkung der Zahl der Konzessionen die Aufsicht wirksamer ist und dass die strenge Mindestkapitalvorschrift Konzessionswerber vom Markt abhält, die gegebenenfalls mit Hilfe illegaler Geschäfte die finanziellen Voraussetzungen für die Veranstaltung von Glücksspiel schaffen wollen.“*⁴⁵

Der VfGH stellte weiter fest:

„Die Beschränkungen sind aber auch adäquat und sonst sachlich zu rechtfertigen. Berücksichtigt man, dass hier im Einzelfall sehr hohe Summen ausgespielt werden und angesichts dieser Summen auch die Gefahr der Begehung von Straftaten besonders hoch ist, kann dem Gesetzgeber nicht entgegnet werden, wenn er nicht nur eine strenge

⁴⁵ VfGH 6.12.2012, B 1337/11-15, B 1338/11-20, B 1340/11-23, RN 48

*Kapitalvorschrift erlässt, sondern auch die Zahl der Konzessionen beschränkt. Dabei liegt es im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum, wenn der Gesetzgeber herkömmliche und elektronische Lotterien insoweit gleichbehandelt. Auch ist es nicht unverhältnismäßig, wenn der Gesetzgeber mit Blick auf die besonderen Gefahren, die vom Glücksspiel ausgehen können – anders als im Gewerberecht – am Erfordernis einer Niederlassung im Inland festhält.“*⁴⁶

Der VfGH erkannte ferner, dass es nicht unsachlich sei, *„wenn der Gesetzgeber das Erfordernis eines (eingezahlten) Stamm- oder Grundkapitals in der Höhe von mindestens € 109 Millionen aufstellt, wobei der Gesetzgeber auch Nachweise verlangen darf, dass die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen.“*⁴⁷

Der Rüge der Antragsteller, dass die österreichische Regelung des Glücksspielsektors nicht kohärent und systematisch im Sinne der Rechtsprechung des EuGH sei und daher nicht angewendet werden dürfe, wurde vom VfGH entgegengehalten: *„Diesem Vorbringen der beschwerdeführenden Gesellschaft, das im Ergebnis die Frage aufwirft, ob von der belangten Behörde innerstaatliche, einfachgesetzliche Normen oder aber – auf Grund des Anwendungsvorranges – unionsrechtliche Normen anzuwenden waren, ist zu entgegnen, dass diesbezüglich spezifische verfassungsrechtliche Erwägungen nicht anzustellen sind. Dass die gesetzlichen Regelungen gegen Garantien der Grundrechte Charta verstoßen würden, wurde in den Beschwerden nicht vorgebracht. Auch beim Verfassungsgerichtshof sind insoweit keine Bedenken entstanden.“*⁴⁸ Mit dieser Begründung weist der VfGH darauf hin, dass die Beurteilung des Anwendungsvorranges des Unionsrechts vor einfachem Bundesrecht von den Zivilgerichten (in letzter Instanz vom OGH) oder durch den Verwaltungsgerichtshof erfolgen muss.

Der VfGH hatte somit die Verfassungsmäßigkeit des § 14 GSpG zu überprüfen und nicht die Frage, ob § 14 GSpG in einem konkreten Fall nicht anzuwenden gewesen wäre, weil er gegen das Unionsrecht verstößt. Dass für die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 14 GSpG sehr ähnliche Fragen beantwortet werden müssen wie bei dessen Beurteilung in Hinblick auf das Unionsrecht, ergibt sich daraus, dass der Maßstab für beide Beurteilungen Grundrechte sind. Für den VfGH waren die österreichischen Grundrechte der Erwerbsfreiheit und der Gleichheitsgrundsatz der anzuwendende Maßstab. Der OGH wird in der Revisionsentscheidung zum Berufungsurteil des OLG Linz vom 13.9.2012, 3 R 99/12t⁴⁹ zur Frage eines etwaigen Anwendungsvorranges des Unionsrechts die Rechtsprechung des EuGH zu den Voraussetzungen für eine europarechtlich zulässige Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit zu berücksichtigen haben. Dennoch wird die Argumentation des

⁴⁶ VfGH 6.12.2012, B 1337/11-15, B 1338/11-20, B 1340/11-23, RN 49. Zur Begründung seiner Ansichten bezieht sich der VfGH lediglich auf die Erl zur RV zu BGBl I 2010/111, 981 BlgNR 24.GP, 147.

⁴⁷ VfGH 6.12.2012, B 1337/11-15, B 1338/11-20, B 1340/11-23, RN 54.

⁴⁸ VfGH 6.12.2012, B 1337/11-15, B 1338/11-20, B 1340/11-23, RN 58.

⁴⁹ Siehe unten, Abschnitt 5.3.3.

VfGH, die Vorschriften des GSpG seien geeignet, die Ziele der österreichischen Glücksspielpolitik zu erreichen, auf die ausstehende Entscheidung des OGH Einfluss nehmen. Es ist nämlich kaum vorstellbar, dass die beiden Höchstgerichte unterschiedliche Ansichten zur Eignung der Vorschriften des GSpG, die Ziele der österreichischen Glücksspielpolitik zu erreichen, haben könnten. Die weitere Frage, ob die Vorschriften auch verhältnismäßig sind, könnte hingegen ohne weiteres unterschiedlich beantwortet werden. Es kommt auf den Maßstab für die Verhältnismäßigkeit der zu überprüfenden Normen an. Der VfGH hat in Hinblick auf die österreichischen Grundrechte überprüft und ist der Ansicht, dass von dieser Warte her gesehen die bei seiner Entscheidung anzuwendenden Bestimmungen des GSpG verhältnismäßig sind.⁵⁰ Der OGH wird in dieser Revisionsentscheidung zusätzlich zu prüfen haben, ob die Verhältnismäßigkeit der Regelung auch in Bezug auf die nach Europarecht zu gewährende Dienstleistungsfreiheit gegeben ist.

5.3.2. Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs

- **Das Erkenntnis vom 4.11.2009, VwGH 2009/17/0147-6**

In diesem Fall, in dem ein Bescheid vor dem VwGH bekämpft wurde, der die Beschlagnahme von Glücksspielautomaten zum Gegenstand hatte und die Beschlagnahme auf § 53 GSpG stützte, wurde vom Beschwerdeführer unter anderem vorgebracht, dass die von der Behörde angewendeten Bestimmungen des GSpG gemeinschaftsrechtswidrig seien. Die Argumentation des VwGH zu diesem Beschwerdepunkt war zwar relativ umfangreich, beschränkte sich aber darauf, die einschlägige Rechtsprechung des EuGH wiederzugeben und zu den vom EuGH herausgearbeiteten Kriterien für die Zulässigkeit einer Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch nationale Normen, zu bemerken, dass die „vom österreichischen Gesetzgeber gewählten Schutzmaßnahmen“ in Anbetracht der in Rede stehenden Schutzgüter, weder „diskriminierend noch unverhältnismäßig“ seien. Der VwGH bezog sich zur Begründung dieser Meinung vor allem auf die Materialien zum GSpG. Er fasste seine Rechtsmeinung zusammen: *„Aus diesen Gründen bestehen im Ergebnis gegen die Zulässigkeit der Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit durch das in § 3 GSpG normierte Glücksspielmonopol und gegen die damit in Zusammenhang stehenden Beschränkungen oder Verbote für in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Spiele keine Bedenken im Hinblick auf Art. 49 EG.“*⁵¹ Nach diesen Ausführungen zum Europarecht beschäftigte sich der VwGH mit der formalen Seite der Beschwerde und entschied auf Aufhebung des angefochtenen Bescheids, weil die entscheidende Behörde für die Entscheidung nach dem GSpG nicht zuständig gewesen sei.

⁵⁰ Zur Praxis des VfGH bei der Anfechtung innerstaatlicher Rechtsakte wegen EU-Rechtswidrigkeit vgl. z.B. Berka, Verfassungsrecht (2012), S. 107 f; Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 10. Aufl. (2007), S. 142 ff.

⁵¹ VwGH 2009/17/0147-6.

- **Das Erkenntnis vom 25.9.2012, 2012/17/0250**

In diesem Verfahren, das nach der Unterbrechung durch ein Vorabentscheidungsverfahren beim VwGH fortzusetzen war, konnte der VwGH den Bescheid des BMF zur Zulässigkeit der Werbung einer ausländischen Spielbank wegen einer unrichtigen rechtlichen Beurteilung bei Auslegung eines nicht europarechtlich relevanten Teiles des GSpG aufheben. Er musste sich somit nicht mit der Frage beschäftigen, ob die Werbebeschränkung des GSpG für ausländische Glücksspielbetreiber geeignet und verhältnismäßig sind, um die Ziele des GSpG zu erreichen.⁵²

5.3.3. Die Rechtsprechung der Zivilgerichte

- **Entscheidung des OLG Linz vom 13.9.2012, 3 R 99/12t**

Als erstes Gericht beschäftigte sich das LG Linz und danach das OLG Linz als Berufungsgericht ausführlicher mit dem vom EuGH herausgearbeiteten Kriterienkatalog, um die Zulässigkeit von österreichischen, gesetzlichen Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit festzustellen.⁵³ Das Verfahren, das wahrscheinlich den OGH im Rahmen einer Revision beschäftigen wird, bezog sich auf die Teilnahme eines Verbrauchers an einem Online-Roulette-Spiel, die von Österreich aus erfolgte und von einem Unternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat, nämlich in Malta, veranstaltet wurde.

Der Kläger hatte von Österreich aus per Internet vor allem Roulette gespielt und dabei 950.000 € verloren. Er forderte seine Verluste mit der Begründung zurück, dass der Veranstalter des Online-Roulette keine österreichische Konzession für Roulette besessen und daher gegen § 168 StGB verstoßen hätte.

Die bkl Parteien argumentierten dagegen, dass das österreichische Glücksspielmonopol nicht mit der EU-Dienstleistungsfreiheit vereinbar sei, weil es weder geeignet sei, Gefahren aus dem Glücksspiel zu verhindern und auch nicht verhältnismäßig zu den angestrebten Zielen sei. Die Bkl brachten außerdem vor, dass kriminelle Aktivitäten in Zusammenhang mit Glücksspielen in Österreich kein Problem darstellten, weiters dass die das Monopol beaufsichtigende Behörde die Geschäftspolitik des Konzessionärs nicht ausreichend kontrolliere und daher das Werbeverhalten des Monopolisten nicht maßvoll und begrenzt seien. Auch strebe das österreichische Glücksspielrecht die Zielerreichung nicht kohärent und systematisch an.

Das Erstgericht (LG Linz), wies die Klage vor allem mit der Begründung ab, dass keine der vom EuGH für eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit anerkannten

⁵² VwGH 25.9.2012, 2012/17/0250.

⁵³ LG Linz 22.3.2012, 1 Cg 190/11y-14.

Rechtfertigungsgründe vorliegen würden, ab. Die entsprechenden Regelungen des GSpG würden daher vom Unionsrecht verdrängt werden. Die Bkl seien daher berechtigt Online-Roulette auch in Österreich anzubieten.

Das OLG Linz beurteilte als Berufungsgericht den Sachverhalt ganz anders. Es kam zum Ergebnis, dass Online-Roulette in Österreich legal nur im Rahmen einer Lizenz nach § 14 iVm § 12a GSpG angeboten werden dürfe, Da die Bkl eine solche Lizenz aber nicht hätten, liege die Beweislast für die Nichtanwendbarkeit des GSpG wegen Verletzung des Unionsrechts und dafür, dass Online-Roulette in Österreich legal aufgrund einer maltesischen Lizenz angeboten werden dürfe, bei den Bkl. Ein solcher Beweis sei den Bkl nicht gelungen.

Wegen des Anwendungsvorranges des Unionsrechts prüfte das OLG Linz danach, ob die relevanten Normen des GSpG auf den konkreten Sachverhalt angewendet werden dürfen. Das Berufungsgericht argumentierte, dass das nationale Schutzniveau ausschließlich von der Gesetzgebung des betreffenden Mitgliedstaats bestimmt werde. Das nationale Gericht habe unter Berücksichtigung der Entwicklung des Glücksspielmarkts nach der Rechtsprechung des EuGH zu prüfen, ob die staatlichen Kontrollen über die Tätigkeit des Konzessionärs gewährleisten können, dass dieser tatsächlich die Ziele mit einem Angebot, das nach diesen Zielen quantitativ bemessen und qualitativ ausgestaltet ist, kohärent und systematisch verfolgt.

In einem konkreten Verfahren müsse die Bkl eine den Zielen des GSpG widersprechende Verhaltensweise des Konzessionärs und ein entsprechendes Kontrolldefizit darlegen. Dies sei nicht erfolgt. Mit den angebotenen Beweismitteln sei es den Bkl nicht gelungen, eine exzessive Werbung des Konzessionärs und ein Kontrolldefizit (diesbezüglich sei überhaupt kein Vorbringen erstattet worden) zu beweisen.

Außerdem stellte das Berufungsgericht fest, dass der Werbeauftritt der Konzessionärin maßvoll und einer restriktiven Geschäftspolitik zuzurechnen sei. Die Vorschriften des österreichischen GSpG seien daher anzuwenden. Das Anbot der Beklagten von Online-Roulette sei unzulässig.

Die ordentliche Revision an den OGH wäre nach Ansicht des Berufungsgerichts zulässig, weil „das Höchstgericht bislang das gesetzlich normierte Glücksspielmonopol noch nicht auf seine unionsrechtliche Rechtfertigung geprüft hat. Es stellt sich ferner die erhebliche Rechtsfrage, ob nicht selbst dann, wenn man das österreichische Glücksspielmonopol als unionswidrig beurteilte, das von den Beklagten angebotene Online-Roulette verboten und ungültig wäre, weil es den in § 1 Abs. 1 GSpG und § 168 StGB angeführten Charakter hat. Das Gesetz erlaubt nämlich dieses Spiel nur in den engen Grenzen des Monopols.“

5.3.4. Beachtung ökonomischer Überlegungen in der österreichischen Rechtsprechung zu grenzüberschreitenden Online-Glücksspielen

Es ist schwierig, Voraussagen zur weiteren Entwicklung der österreichischen Rechtsprechung in Glücksspielsachen zu treffen. Es kann aber vorhergesehen werden, mit welchen Problemen man sich in naher Zukunft auseinander setzen wird müssen.

Die erste wichtige Frage, die sich im Rahmen von Zivilprozessen stellen wird, wird wahrscheinlich eine verfahrensrechtliche sein. Es wurde hier schon ausführlich dargestellt, dass der EuGH den mitgliedstaatlichen Gerichten in seinen Urteilen eine Reihe von Kriterien vorgegeben hat, nach denen sie die nationalen Vorschriften auf ihre Übereinstimmung mit dem Europarecht hin beurteilen müssen. Sie haben vor allem zu entscheiden, ob eine konkrete Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit durch eine nationale Norm des Glücksspielrechts dem innerstaatlich vorgegebenen Schutzniveau angemessen ist, d.h., ob die konkrete Maßnahme geeignet und verhältnismäßig ist, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Die Maßnahmen müssen außerdem kohärent und systematisch betrieben werden.

Das Beispiel des beim OGH anhängigen Verfahrens des LG Linz/OLG Linz zeigt die Bandbreite möglicher Entscheidungen. Das Erstgericht war der Meinung, dass die österreichische Glücksspielpolitik besonders in Hinblick auf die Überwachung der Werbemaßnahmen des Konzessionärs nicht kohärent und systematisch vorgegangen sei. Deswegen wandte es die betreffenden Bestimmungen des GSpG als unionsrechtswidrig nicht an. Demgegenüber war das Berufungsgericht der Meinung, das Erstgericht hätte die Fakten, die zu dessen Entscheidung geführt hätten, genauer ermitteln müssen. Da die Parteien dieses Verfahrens keine ausreichenden Vorbringen zu diesen relevanten Tatsachen gemacht hätten, entschied das Berufungsgericht nach eigener Beweiserhebung genau umgekehrt zum Erstgericht, nämlich dass das GSpG nicht in unzulässiger Weise in die Dienstleistungsfreiheit eingegriffen hätte.

Die gerade geschilderte Situation, die vor der Entscheidung des konkreten Falls durch den OGH besteht, zeigt ein Problem auf, das immer dann entstehen kann, wenn europarechtliche Fragestellungen unter Befolgung von Vorabentscheidungsentscheidungen des EuGH beurteilt werden müssen. Unter Umständen, nämlich vor allem dann, wenn die Parteien eines Zivilprozesses nicht ausreichende Vorbringen erstatten und Beweismittel anbieten, können die Gerichte die vom EuGH aufgetragene Prüfung – hier des nationalen Glücksspielrechts - nicht in dem gebotenen Ausmaß durchführen.

Der Weg zur Lösung dieses Dilemmas führt wohl über eine in jedem Prozess täglich zu treffende Unterscheidung zwischen Tat- und Rechtsfragen. Die Frage nach dem Vorrang verschiedener möglicherweise anzuwendenden Vorschriften der österreichischen Rechtsordnung – auch das Unionsrecht ist österreichisches Recht - ist eine Rechtsfrage. Die

entscheidenden Gerichte müssen dafür sorgen, ausreichende Informationen zu besitzen, um diese Rechtsfrage richtig entscheiden zu können.⁵⁴ Das kann durch eigene Informationsbeschaffung geschehen oder den Unterinstanzen aufgetragen werden. Diese könnten dann z.B. durch Sachverständigenbeweis einzelne Tatsachen ermitteln.

Die sozialen Wertungen, die den österreichischen Normen zum Glücksspiel zugrunde liegen und die den Prüfungsmaßstab für die im Glücksspielrecht vorgesehenen Maßnahmen bilden, können aber nicht nur aus dem Glücksspielrecht im engeren Sinn entnommen werden, sondern auch aus vielen anderen Normen, die ähnlichen Zielen wie z.B. dem Spielerschutz dienen sollen. Man kann dabei selbstverständlich an viele Normen des Verbraucherschutzrechts denken, aber auch an Bestimmungen über den Privatkonkurs, das gesamte Jugendschutzrecht, aber auch an die Kundenschutzvorschriften des Gewerberechts etc.

Eine Methode, die vom EuGH formulierten Kriterien zur Entscheidung der Frage, ob das nationale Glücksspielrecht mit dem Unionsrecht vereinbar ist, anzuwenden, soll in dieser Studie angewandt werden. Sie besteht darin, die tragenden Begründungen für die Urteile des EuGH mit den Ergebnissen der ökonomisch/statistischen Ergebnisse zu verbinden, um aus den Prämissen des EuGH rationale Schlüsse ziehen zu können. Da das Datenmaterial, das für die ökonomischen Untersuchungen derzeit zur Verfügung steht, nur einen begrenzten Umfang aufweist, kann die erwünschte Beziehung zu den juristischen Vorgaben des EuGH nur für die wichtigsten Argumente hergestellt werden. Es sind dies für den zu untersuchenden Bereich:

- Die Eignung der getroffenen Maßnahmen, die in der Glücksspielpolitik festgelegten Ziele zu erreichen,
- Die Verhältnismäßigkeit der getroffenen Maßnahmen in Bezug auf die festgelegten Ziele einer bestimmten Glücksspielpolitik.

6. Eignung der Normen des Glücksspielgesetzes, die angestrebten Ziele zu erreichen

Im statistisch/ökonomischen Teil der Studie konnten unter anderen folgende Tatsachen festgestellt werden, die für die Beurteilung der Frage relevant sind, ob die Normen des österreichischen Glücksspielrechts geeignet sind, die von der Glücksspielpolitik angestrebten Ziele zu erreichen:

⁵⁴ Zum Vorrang des Europarechts vergleiche z.B. die Rechtsprechung des EuGH zum Unions-Verbraucherschutzrecht im Verhältnis zu anderen mitgliedstaatlichen Vorschriften. Unter gewissen Gegebenheiten haben die nationalen Gerichte bestimmte Tatsachen, z.B. die Nichtigkeit von Vertragsnormen, in jedem Zustand des Verfahrens von Amtswegen zu überprüfen. Österreichisches Bankarchiv 2011/37 (EuGH) = EuGH 16.11.2010, C-76/10 mit einem Kommentar von *Zeiringer*.

- In Österreich stagniert die Summe der BSE aus landbasierten und Online-Glücksspielen. Die BSE aus Online-Wetten und Online-Glücksspielen (legal + illegal) wachsen auch in Österreich entsprechend dem europäischen Trend. Sie machten 2010 bereits rund 20% der BSE aus (Abbildung 1 und 2).
- Die BSE, die von Anbietern illegaler Online-Glücksspiele erwirtschaftet werden, steigen seit 2003 deutlich. 2010 betrug der BSE/erwachsene Person, der von Anbietern legaler Glücksspiele generiert wurde, € 6,8; jener, der von Anbietern illegaler Glücksspiele erwirtschaftet wurde, € 5,6 (Abbildung 3 bzw. 6).
- Der Anteil an den BSE, der in Österreich vom Konzessionär für Online-Glücksspiele erwirtschaftet wurde, lag 2005 bei 76%, 2010 nur mehr bei 55%. Die Stellung des Konzessionärs ist in Österreich im Vergleich zu den meisten anderen Mitgliedstaaten jedoch nach wie vor stark (Abbildung 6).
- Ein Vergleich, der die Bedeutung des Online-Glücksspiels in den Mitgliedstaaten der EU 27 anhand der BSE/erwachsene Person zeigen soll, ergibt, dass die BSE/erwachsene Person aus Online-Glücksspiel zwischen 2005 und 2010 in allen Mitgliedstaaten der EU 27 gewachsen sind, jedoch in auffälliger Weise mit sehr unterschiedlichen Zuwachsraten.
- Es lassen sich bei Berücksichtigung der Zuwachsraten der BSE/erwachsene Person aus Online-Glücksspiel 3 Gruppen von Staaten erkennen (Abbildung 4):
 - Mitgliedstaaten mit BSE/erwachsene Person, der über dem Durchschnitt der EU 27-Staaten liegt. Das sind: Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg, Schweden, UK.
 - Mitgliedstaaten mit BSE/erwachsene Person, der im Durchschnitt der EU 27-Staaten liegt. Das sind: Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Zypern.
 - Mitgliedstaaten mit BSE/erwachsene Person, der unter dem Durchschnitt der EU 27-Staaten liegt. Das sind: Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn.
Diese Gruppe kann weiter unterteilt werden in Staaten des ehemaligen Ostblocks (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn) und die restlichen Staaten dieser Gruppe (Belgien, Deutschland, Malta, Niederlande, Portugal, Spanien).
- In den Mitgliedstaaten der EU 27 besteht zwar ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem BIP/Person und der Höhe der BSE/erwachsene Person, eine weitergehende Analyse zeigt aber, dass auch andere Einflussfaktoren für die Erträge aus Online-Glücksspiel in diesen Mitgliedstaaten bestehen müssen. Es ist naheliegend, anzunehmen, dass die unterschiedlichen Regulierungssysteme für Online-Glücksspiel in den Mitgliedstaaten das Spielverhalten der Bürger beeinflussen.

Diese Ergebnisse können folgendermaßen interpretiert werden:

- Der Vergleich der Höhe der gesamten BSE/erwachsene Person pro Mitgliedstaat (Abbildung 4) zeigt, dass in EU-Mitgliedstaaten, die eine restriktive Regulierung besitzen, selbst kein konkurrenzfähiges legales Spielangebot erlauben und entschlossene Maßnahmen gegen illegale Glücksspielangebote setzen, bedeutend weniger BSE erzielt werden können als in den anderen Mitgliedstaaten. So liegt der BSE/erwachsene Person in Deutschland um 50% unter dem BSE/erwachsene Person in Österreich! Demgegenüber beträgt der BSE/erwachsene Person im UK fast das Dreifache des österreichischen Niveaus! Die Zulassung von Anbietern von Online-Glücksspielen ist im UK in hohem Maße dereguliert. Konsumenten- und Spielerschutz geraten dabei ins Hintertreffen. Somit steigen mit einer höheren Teilnahme an Online-Glücksspielen notwendigerweise auch die daraus resultierenden sozialen Kosten. Das liberale Irland hat gar 5-mal so hohe BSE/erwachsene Person als Österreich. Die verschiedenen Regulierungskonzepte führen somit zu unterschiedlichen Spielverhalten der Bürger der jeweiligen Staaten. Eine strengere Regulierung, z.B. mit einem staatlichen Monopolsystem, und effiziente Sanktionierung dieser Regulierung führt zu einer Gesamtreduktion der BSE/erwachsene Person. Das gilt für alle Staaten mit unterdurchschnittlichen BSE/erwachsene Person.
- Ein geringerer BSE/erwachsene Person führt zu einer Reduktion der Probleme mit Spielsucht, sozialen Folgen des Glücksspiels und begleitendem Verbrechen.⁵⁵
- **Der rasche Anstieg der Marktanteile von Anbietern illegaler Glücksspiele in Österreich lässt sich gut zum einen mit deren intensiven Werbemaßnahmen und mit der Vernachlässigung von Konsumentenschutz- und Spielerschutzvorkehrungen erklären. Zum anderen sind die Sanktionsmöglichkeiten für die Glücksspielaufsicht (BMF) in Österreich noch bei weitem nicht so geschärft wie in anderen Mitgliedstaaten.**
- Die Aufrechterhaltung einer annähernd gleichen Marktposition des legalen Anbieters gegenüber den illegalen Anbietern ist darauf zurückzuführen, dass auch der legale Anbieter entsprechende Werbemaßnahmen gesetzt hat, um das Spielerpotential nicht illegalen Konkurrenten zu überlassen. **Das Online-Glücksspielangebot des Konzessionärs muss jedenfalls marktgerecht sein, um ein Abwandern der Spieler zu Anbietern illegaler Spiele zu verhindern. Gleichzeitig hat dieser Anbieter Spielerschutz- und Konsumentenschutzmaßnahmen eingehalten, bzw. verstärkt.**
- Der Anteil von Offshore-Unternehmen am gesamten BSE/erwachsene Person eines Mitgliedstaats EU 27 ist umso größer, je restriktiver die Regulierung ist und kein konkurrenzfähiges nationales Angebot besteht. Diese Korrelation verstärkt sich, wenn keine effektive Sanktionierung eines illegalen Angebots erfolgt.

⁵⁵ IHS Projektbericht: *Grohall/Kuschej* Der Glücksspielmarkt in Österreich, Kosten-Nutzen Aspekte aktueller Trends (2010) bzw. dieselben: Good Causes oder High Profits, Unterschiedliche Geschäftsmodelle und gesellschaftliche Verantwortung am Online-Glücksspielmarkt (2011).

Alles in allem lässt sich sagen, dass das in Österreich angewandte Regulierungssystem – Verleihung von Ausschließlichkeitsrechten nur an besonders qualifizierte und verantwortungsvolle Unternehmen – geeignet ist, die möglichen negativen Auswirkungen des Glücksspiels so gering wie möglich zu halten. Der Vergleich mit den Regulierungssystemen anderer Staaten zeigt, dass das Ziel einer gesellschaftlich kontrollierten nicht übermäßigen Teilnahme an Glücksspielen noch besser erreicht werden kann, wenn das illegale Glücksspiel mit zusätzlichen gesetzlichen und/oder Vollzugsmaßnahmen bekämpft wird. Das wird z.B. an den Zahlen für Belgien, den Niederlanden und Deutschland besonders deutlich. Die Anregungen zu effizienteren Sanktionen im österreichischen Glücksspielrecht erfolgen in Abschnitt 9. Hier folgen Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit der österreichischen Regelung.

7. Die Verhältnismäßigkeit der österreichischen Glücksspielregulierung

7.1. Die Anwendbarkeit ökonomischer Überlegungen

Der von der Judikatur des EuGH verwendete Begriff der Verhältnismäßigkeit einer Regelung, die eine Grundfreiheit des Unionsrechts beschränkt, ist auslegungsbedürftig. Die praktische Anwendung dieses Maßstabes ist schwierig und muss nach der Rechtsprechung des EuGH von den nationalen Gerichten geleistet werden. Die folgenden Ausführungen sollen versuchen, den Rahmen für die Feststellung einer Regulierung als verhältnismäßig einzugrenzen und damit erforderliche Entscheidungen rationaler zu machen.

Aus der Rechtsprechung des EuGH kann entnommen werden, dass eine unzulässige Beschränkung einer Grundfreiheit des Unionsrechts dann vorliegt, wenn für sie kein ausreichendes Allgemeininteresse angeführt werden kann.⁵⁶ Dieser Grundsatz wurde z.B. im Urteil des EuGH *Cassis de Dijon* weiterentwickelt.⁵⁷ Beschränkungen des Warenverkehrs sind zulässig, wenn sie „notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes.“ Alle in diesem Urteil genannten zulässigen Gründe für eine Beschränkung einer Grundfreiheit sind auch bei der Beurteilung der Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit durch eine mitgliedstaatliche Glücksspielregulierung zu berücksichtigen.

Die Lösung der gerade behandelten beiden Hauptfragen, nämlich, sind die Maßnahmen geeignet zur Zielerreichung und auch verhältnismäßig, gibt der EuGH den nationalen Gerichten auf. Diese Frage muss für jeden MS und jede Glücksspielart gesondert gelöst werden.

⁵⁶ Z.B. RS Van Binsbergen, 33/74 - Slg 1974, 1299.

⁵⁷ RS *Cassis de Dijon*, 120/78 – Slg. 1979, 649.

Vergleicht man nun die Entscheidungspraxis des EuGH zur Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme mit volkswirtschaftlichen Gleichgewichtsüberlegungen – z.B. mit der Lehre zum Pareto-Optimum (Das Pareto-Optimum ist ein Zustand, in dem es nicht möglich ist, ein Individuum besser zu stellen, ohne zugleich ein anderes Individuum schlechter zu stellen.)– erkennt man eine enge Verwandtschaft dieser Gedanken mit dem Konzept, das dem Pareto-Optimum zugrunde liegt. Wenn eine Maßnahme dann verhältnismäßig ist, wenn sie eine Grundfreiheit nicht mehr beschränkt und damit die Volkswirtschaft belastet, als der aus der Regelung entstehende gesamtwirtschaftliche Nutzen ist, dann ist damit fast die Definition des Pareto-Optimums wiedergegeben: Da die Volkswirtschaftslehre dieses Kriterium mit formalen Überlegungen geschärft hat, erscheint es zweckmäßig zu versuchen, die Erkenntnisse dieser Methode zur Bestimmung eines gesellschaftlich gewünschten Zustandes auch hier anzuwenden.

7.2. Volkswirtschaftliche Wohlfahrt und das Angebot von Online-Glücksspielen

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, welche Aussagen die ökonomische Theorie darüber macht, wie das optimale Angebot von online-Glücksspielen bestimmt werden kann, bzw. wie verhältnismäßige Eingriffe in den Markt zur Regulierung dieses Angebots gestaltet sein können. Das Wort „Verhältnismäßigkeit“ deutet bereits an, dass das Verhältnis zweier Größen zueinander ausgeglichen sein soll. Die eine Größe sind die Markteingriffe, die andere Größe ist jenes Optimum auf einem Markt, welches aufgrund verschiedener Überlegungen (ökonomische, rechtliche, spielerchutzbezogene etc.) erreicht werden soll. Da Eingriffe oft das Erreichen eines Optimums verhindern können, ist es notwendig, zunächst zu überprüfen, wie dieses Optimum im Fall des online-Glücksspiels beschaffen sein könnte und was zu tun ist, um es zu erreichen.

Die ökonomische Theorie verwendet als Mittel, ein gewünschtes Marktergebnis zu bestimmen, das sogenannte Pareto Optimum. Eine Bedingung zur Erreichung des Pareto-Optimums ist, dass die Tätigkeit der anbietenden Unternehmen nicht zu Kosten führt, die außerhalb der Unternehmen anfallen.⁵⁸ Angewandt auf das Online-Glücksspiel sind dies Kosten, die aufgrund des problematischen und pathologischen Spielverhaltens auftreten sowie andere negative Begleiterscheinungen von Glücksspielkonsum, wie etwa Geldwäsche oder Betrug.

Weiters muss zum besseren Verständnis des Textes erwähnt werden, dass sich in diesem Bericht die Herleitung des Pareto-Optimums und der daraus ableitbaren Schlussfolgerungen an den allgemeinen ökonomischen Begrifflichkeiten orientiert. Dies ist durch die

⁵⁸ Dasselbe, mit anderem Vorzeichen, gilt auch für zusätzlichen Nutzen, der außerhalb der Unternehmen anfällt. Dieses Szenario kann jedoch im Fall des Marktes für (online) Glücksspiel aufgrund seiner geringen Größe vernachlässigt werden.

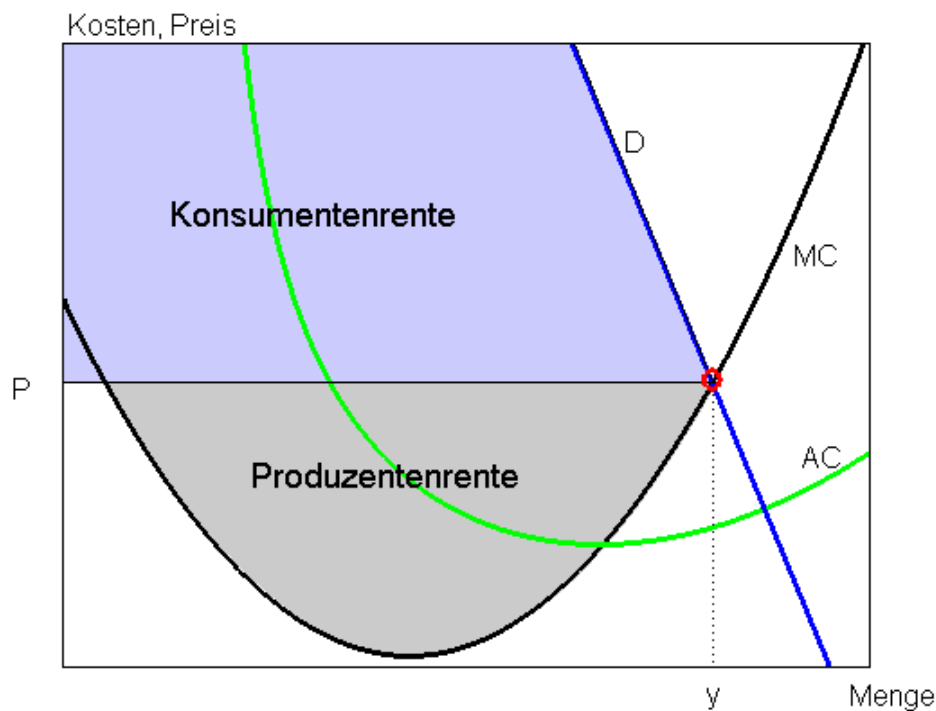
Allgemeingültigkeit dieses Ansatzes völlig ausreichend, da es außer eines Angebotes, einer Nachfrage, eines Preises und der entstehenden Kosten keiner weiteren Annahmen bedarf. Welche exakten Werte und Formen diese Variablen und Funktionen annehmen, ist weiter nicht von Belang. Da viele andere ökonomische Methoden genauere Spezifikationen benötigen, erscheint die hier gewählte Methode umso geeigneter. Diese Frage beginnen mit dem Problem, warum Personen einerseits an einem Glücksspiel teilnehmen, andererseits aber auch Versicherungsdienstleistungen in Anspruch nehmen. Ebenso stellt sich die Frage nach einer treffenden Definition des Preises und damit auch des Umsatzes. Letztlich ist eine Beantwortung dieser detaillierten Fragen im für diesen Bericht gewählten Kontext nicht notwendig, da es hier irrelevant ist, warum Nachfrage herrscht, welche Form deren Funktion annimmt oder ob es auch mit Sicherheit einen Preis gibt, mit welchem Kosten gedeckt und Gewinne erwirtschaftet werden.

Da hier nur die prinzipiellen Mechanismen des Pareto Optimums, aus welchen allgemeingültige Schlussfolgerungen gezogen werden, zur Anwendung kommen, kann die absolute Angebotsmenge, zum Beispiel in Form der Zahl der Anbieter von Glücksspielen oder Bruttospielerträgen (BSE) pro Kopf, nicht berechnet werden. Ziel dieses Abschnittes ist es, Aussagen im Sinn von „A ist sicherlich größer als B“ oder „C ist sicherlich negativ“ zu treffen, die in jedem wirtschaftlichen System Gültigkeit besitzen.

7.2.1. Das Pareto Optimum

Die Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt ist ein Maß dafür, welchen Gesamtvorteil⁵⁹ eine Wirtschaft aus Produktion und Konsum von Gütern und Dienstleistungen erzielen kann. Diese Wohlfahrt wird in zwei große Teile geteilt:

⁵⁹ Das naheliegende Wort „Nutzen“ wird in der Ökonomie leider schon anders verwendet.

Abbildung 9: Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt

Quelle: IHS, 2013

Die Konsumentenrente: Jeder Kunde hat für jede Ware und Dienstleistung einen sogenannten Indifferenzpreis. Bei diesem Preis ist er unentschlossen, ob er kaufen soll oder nicht. Liegt der zu zahlende Preis unter dem Indifferenzpreis, entsteht für den Konsumenten ein Vorteil (je größer der Unterschied zwischen zu zahlendem Preis und Indifferenzpreis, desto größer ist der Vorteil) und er wird sich für einen Kauf entscheiden. Die Indifferenzpreise aller potenziellen Kunden sind der Größe nach sortiert in Abbildung 9 als blaue Linie D („Demand“) eingezeichnet. Liegt der Preis P darunter, ist die Konsumentenrente positiv, liegt der Preis darüber, wird der Kunde vom Kauf Abstand nehmen. Beim eingetragenen Preis P wird daher die ebenfalls eingetragene Menge y nachgefragt, da alle Kunden deren Indifferenzpreis höher als P ist, links von y eingezeichnet sind. Die blaue Fläche über dem Preis und unter der Nachfragefunktion ist die Summe aller Unterschiede zwischen dem zu zahlenden Preis und dem Indifferenzpreis; sie wird als Konsumentenrente bezeichnet. Je größer sie ist, desto größer ist der Vorteil der Konsumenten.

Die Produzentenrente: Wenn ein Unternehmer ein Gut oder eine Dienstleistung um einen Preis verkaufen kann, der über den variablen Herstellungskosten liegt, wird ein

Deckungsbeitrag generiert. Die Summe dieser variablen Kosten erhöht sich bei jeder Produktionserweiterung um die durch diese Erweiterung neu hinzukommenden Herstellungskosten. Diese werden als Grenzkosten bezeichnet und sind als MC („Marginal Costs“) eingetragen. Die Differenz zwischen Preis und Grenzkosten, d.h. der Deckungsbeitrag, wird in der Ökonomie als Produzentenrente bezeichnet. Da nur die variablen, nicht aber die Fixkosten berücksichtigt werden, ist sie ein Maß dafür, wie gut das vorhandene Kapital zur Produktion eingesetzt wird und wird zur Deckung der Fixkosten sowie zur Gewinngenerierung verwendet.

Ziel vieler Marktsysteme ist es, die Summe aus Konsumentenrente und Produzentenrente, eben die Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, zu maximieren. Dieses Maximum wird als „Pareto Optimum“ bezeichnet und tritt üblicherweise nur bei einer speziellen Kombination von Angebot und Nachfrage auf, die im Folgenden, ohne zu sehr in die Details zu gehen, etwas näher betrachtet werden soll. Es handelt sich hier, kurz gefasst, um den Schnittpunkt der Nachfrage und des Angebotes, sofern die Unternehmen entlang ihrer Grenzkostenkurve anbieten. Dies ist zum Beispiel bei vollständiger Konkurrenz der Fall.

Für diese Marktanalyse ist die Kenntnis der Flächen und somit der gesamten Angebots- und der Nachfragefunktionen notwendig. Üblicherweise kann aber immer nur ein Punkt beobachtet werden, da Angebot und Nachfrage sich nur an diesem Punkt schneiden. Die Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt hängt aber, wie in Abbildung 9 ersichtlich, von den aufgespannten Flächen und damit vom gesamten Verlauf der beiden Funktionen ab. Eine Bezifferung ist daher vor allem für die Konsumentenrente sehr schwer.

Wenn der Verkaufspreis über den variablen Kosten liegt (das ist überall dort, wo die schwarze MC-Funktion unter dem Preis P liegt), wird ein Unternehmer üblicherweise versuchen, Produktion und Verkauf auszudehnen, da hier positive Deckungsbeiträge erwirtschaftet werden. Durch Erreichen der Kapazitätsgrenze der Herstellung werden die Grenzkosten jedoch früher oder später zu steigen beginnen (der ansteigende, rechte Teil von MC, daher ab einem Punkt etwas links der Mitte der Grafik). Erreichen die Grenzkosten das Niveau des Verkaufspreises (beim Schnittpunkt von MC mit D), sind die Herstellungskosten einer zusätzlichen Einheit des Gutes oder der Dienstleistung höher als die erzielbaren Erlöse, wodurch diese zusätzliche Produktion mehr kostet als sie bringen würde. Wenn Gewinne maximiert werden sollen, kann die Produktion ab hier (langfristig gesehen und ohne Erweiterung der Produktionskapazitäten) nicht mehr weiter ausgedehnt werden.

Man kann zeigen, dass das Maximum der langfristig aufrechterhaltbaren Gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt (Summe aus Konsumentenrente und Produzentenrente) ebenfalls beim derart konstruierten Schnittpunkt von Angebot und Nachfrage liegt und dass dieser Zustand unter anderem bei vollständiger Konkurrenz erreicht werden kann.

Die sich hier auf natürliche Weise ergebende Kombination von Preis P und Menge y optimiert daher nicht nur das Ziel des gewinnmaximierenden Unternehmens, sondern auch die Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt. Dieser Punkt wird oft auch als „Pareto Optimum“ bezeichnet und stellt meist das gewünschte Ergebnis einer Marktsituation dar, wenn keine übergeordneten Zielsetzungen oder Rahmenbedingungen (Gesundheit, Verbrechensbekämpfung, Ökologie, Kultur, etc.) zu beachten sind.

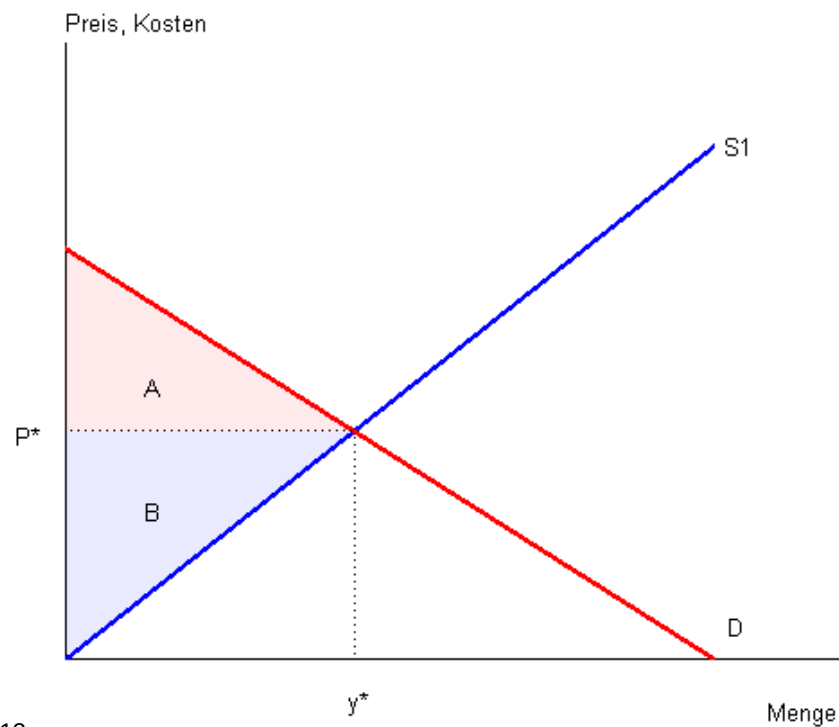
7.2.2. Negative Externalitäten

Unter einem externen Effekt oder einer Externalität versteht man eine Wirkung, die zwar durch die wirtschaftliche Tätigkeit eines Unternehmens entsteht, aber außerhalb desselben wirksam wird. Prinzipiell werden positive und negative Externalitäten unterschieden. Von positiven Externalitäten spricht man, wenn Personen von einem Gut oder einer Dienstleistung profitieren, aber nichts dafür bezahlen müssen, weil schon andere für die Beistellung gesorgt haben (Trittbrettfahrer). So haben beispielsweise der Betrieb eines Skiliftes oder das Bestehen und die Erhaltung einer Sehenswürdigkeit positive Auswirkungen auf die umliegende Gastronomie, ohne dass diese Unternehmen z.B. für die Erhaltung des Denkmals mehr als andere Staatsbürger beitragen müssen. Von negativen Externalitäten spricht man, wenn unternehmensrelevante Kosten von jemand anderem als dem Unternehmen getragen werden. So waren z.B. Fabriksrauchfänge ohne Filteranlagen lange Zeit Stand der Technik, wodurch allerdings die Gesundheit der Bevölkerung rings um zu leiden hatte. Durch die Installation von Filtern wurden diese negativen Externalitäten beseitigt beziehungsweise die zuvor externen Kosten internalisiert. Auch Krankenstände erzeugen negative externe Kosten, da die Produktion, und damit die Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, unter die potenziell mögliche fällt.

In Abbildung 10 ist ein vereinfachendes, aber für die hier gegebenen Zwecke ausreichendes Mengen-Kosten-Diagramm dargestellt. Der Schnittpunkt von Angebot und Nachfrage definiert den Marktpreis P^* zu dem die Menge y^* verkauft wird. Die Konsumentenrente A entspricht der rot unterlegten Differenz zwischen der Nachfragekurve und dem Preis, mit B wird die Produzentenrente bezeichnet.

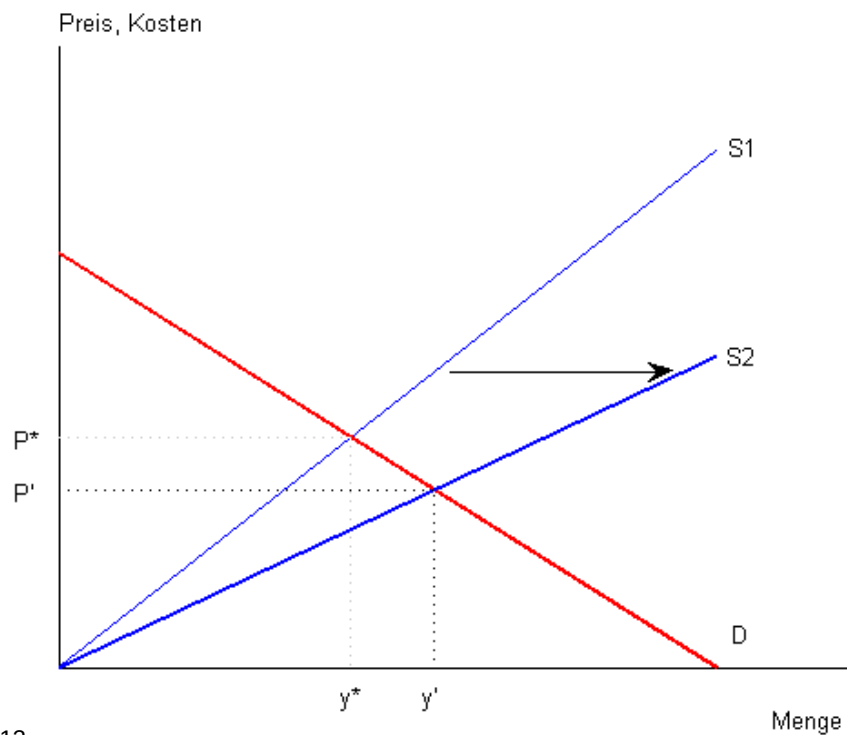
Eine langfristige Erhöhung der Produktion über y^* hinaus ist betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll, da dort die Grenzkosten über den Umsatzerlösen liegen. Eine Drosselung der Produktion unter y^* senkt sowohl die Produzenten- als auch die Konsumentenrente und ist daher sowohl betriebs- als auch wohlfahrtsökonomisch nur mit zusätzlichen Argumenten vertretbar.

Abbildung 10: Optimale Rentenverteilung ohne Externalitäten



Quelle: IHS, 2013.

Abbildung 11: Auswirkung negativer Externalitäten auf Angebot und Gleichgewicht

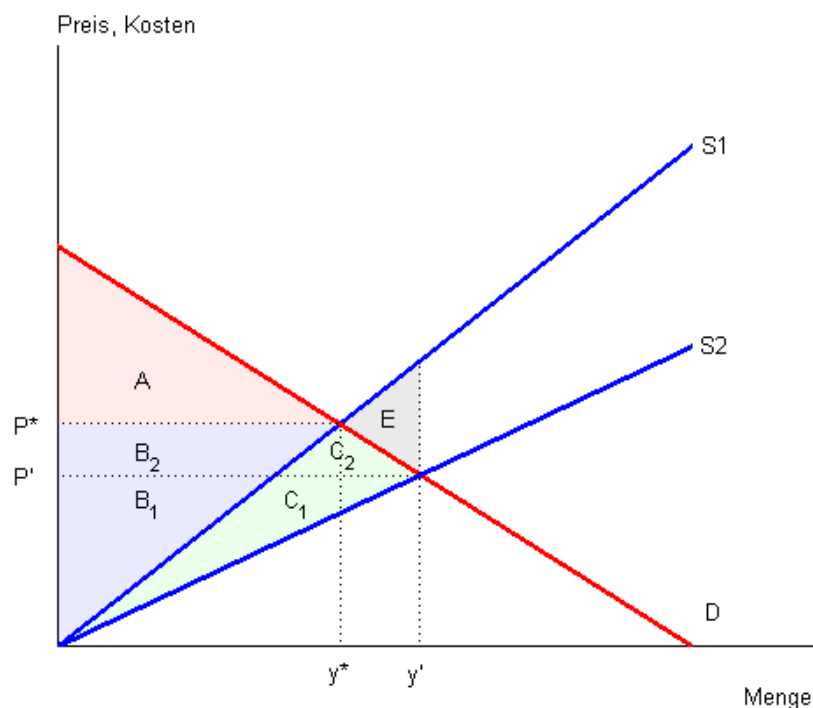


Quelle: IHS, 2013.

Eine negative Externalität definiert sich in diesem Zusammenhang als Kostenstelle, die nicht vom Hersteller getragen wird. Dadurch wird es möglich, beim selben Verkaufspreis mehr Waren herzustellen, da ein Teil der Kosten von Anderen getragen wird. Abbildung 11 zeigt dies dadurch, dass die blaue Angebotslinie durch die niedrigeren Kosten von S_1 zu S_2 nach rechts gedreht wird. Der Schnittpunkt von Angebot und Nachfrage wandert somit von nach rechts unten zu einer höheren Menge y' bei einem geringeren Preis P' .

Die Situation der negativen Externalität wie in Abbildung 11 scheint auf den ersten Blick günstiger zu sein als die Situation in Abbildung 10, da mehr verkauft wird und das noch zu einem geringeren Preis. Das Problem ist jedoch, dass im Vergleich zur bereits optimalen Situation in Abbildung 10 eine Zusatzproduktion in der Höhe von $y' - y^*$ anfällt. Durch diese Angebotsausweitung fallen auch höhere Herstellungskosten an als in Abbildung 10. Diese Kosten werden jedoch nicht vom Produzenten getragen, sondern vom Konsumenten. In Abbildung 11 sind sich daher die Konsumenten der erhöhten Kosten nicht bewusst beziehungsweise müssen sie diese ohnehin tragen (wie im Fall von Umweltverschmutzung, die auch dann entsteht, wenn man persönlich keine Waren kauft, die von den umweltbelastenden Unternehmen hergestellt werden). Die Nachfragekurve bleibt daher unverändert. Dieser Fall führt zu einer Überproduktion, da Mengen des Gutes oder der Dienstleistung hergestellt werden, die volkswirtschaftlich gesehen nicht mehr optimal (ineffizient) sind.

Abbildung 12: Wohlfahrtsverlust durch negative Externalitäten



Quelle: IHS, 2013.

Abbildung 12 zeigt den Mechanismus der Wohlfahrtsverteilung im Fall negativer Externalitäten. Die Fläche A ist wie zuvor die ursprüngliche Konsumentenrente. Durch die Senkung des Marktpreises von P^* auf P' kommt es zunächst augenscheinlich zu einer Erhöhung der Konsumentenrente um die Fläche B_2 sowie um das grün unterlegte Dreieck C_2 . Die neue Konsumentenrente belief sich daher auf $A+B_2+C_2$.

Durch die Preissenkung auf P' wird pro verkaufter Einheit weniger Deckungsbeitrag generiert, weshalb B_2 von der Produzentenrente abgezogen werden muss. Das Feld C_1 kann jedoch als neue Produzentenrente gewonnen werden. Die neue Produzentenrente beträgt daher $B-B_2+C_1$ oder kurz B_1+C_1 . Gesamtwirtschaftlich gesehen scheinen die grünen Felder C_1+C_2 als Nettogewinn. Allerdings übersieht man dabei, dass die Kostensenkung, die die Preissenkung erst erlaubt hat, in Wahrheit keine Kostensenkung ist, sondern eine Überwälzung auf den Konsumenten, der die Kosten der Produktionsausweitung trägt.

Die Fläche unter S_1 und links von y' stellt die Produktionskosten von y' dar. Aber nur die weiße Fläche unter S_2 und links von y' wird vom Hersteller getragen. Der Rest, C_1 , C_2 und E , wird auf die Konsumenten übertragen. Die gesamtwirtschaftliche Wirkung ist daher ein Nettoverlust von $C_1 + C_2 - C_1 - C_2 - E = -E$. Wie zuvor argumentiert, führt daher die Ausweitung der Produktion über das Optimum bei y^* zu Ineffizienzen.

Fallen dementsprechend nicht alle Kosten beim Produzenten an, hat dieser einen direkten Anreiz, mehr zu produzieren und zu verkaufen als volkswirtschaftlich optimal ist. Dieser Mechanismus bei negativen Externalitäten führt daher direkt zu einem Marktversagen, das heißt, zu einer Situation, in der der freie Markt nicht mehr in der Lage ist, die optimale Menge des Gutes oder einer Dienstleistung zum optimalen Preis zur Verfügung zu stellen.

7.2.3. Ergebnis der Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit

Es wurde anhand grundlegender ökonomischer Überlegungen gezeigt, dass es beim Auftreten negativer Externalitäten (Kosten, die außerhalb des Unternehmens anfallen) zu einer ineffizienten Überproduktion kommt. Im Fall des (online) Glücksspiels sind derartige Externalitäten unter anderem in Form von gesellschaftlichen Kosten („Social Costs of Gambling“) durch problematisches und pathologisches Glücksspiel, Kriminalität sowie die entsprechenden Kontrollaufwände und sonstige damit verbundene Kosten beobachtbar.

Deswegen herrscht bei vollständiger Konkurrenz ohne Markteingriffe ein zu hohes Angebot an Glücksspielen, um auch nur von ökonomischer Optimalität sprechen zu können. Um eine derartige Situation zu verhindern, gibt es letztlich zwei, auch kombinierbare, Möglichkeiten:

- Man kann den Marktzugang für Anbieter beschränken und so verhindern, dass es zu einer vollständigen Konkurrenz kommt. Dies geschieht etwa durch die Vergabe von Lizenzen zur Errichtung eines Monopols.

- Die andere Möglichkeit besteht darin, die negativen Externalitäten zu internalisieren. Das bedeutet, dass die Kosten, die außerhalb der Unternehmen entstehen, in diese Unternehmen rückgeführt werden. Dies ist etwa möglich, indem man die externen Kosten ermittelt und durch die Unternehmen tragen lässt. Dadurch fallen alle Kosten, die aus ihrer Tätigkeit entstehen im Unternehmen an, was zu einem Pareto Optimum am Markt führt. Aufgrund der aus Prinzip unmöglichen Zuordenbarkeit (etwa Kosten durch Kriminalität zu einem gewissen Anbieter) ist diese Variante jedoch unpraktikabel und daher nicht zu empfehlen.

Aus dem hier dargestellten Modell kann entnommen werden, dass zumindest einer der beiden gerade genannten Eingriffe notwendig ist, um das Angebot auf das Pareto Optimum zu reduzieren, welches aber nur das schwächste aller Kriterien darstellt. Ist das Ziel einer Internalisierung externer Kosten erfüllt, kommt es auf dem Markt zwar nicht mehr zu Ineffizienzen, es ist jedoch keinesfalls garantiert, dass auch alle weiteren gesellschaftlichen, politischen und juristischen Normen erfüllt werden. Es ist beispielsweise sehr wahrscheinlich, dass das Pareto Optimum nur zu einer Verringerung von problematischem und pathologischem Spiel führt, es aber gesellschaftlich oder politisch gewünscht sein kann, diese Auswirkungen noch unter dieses Niveau zu reduzieren. In einem solchen Fall könnte man ohne Verletzung von Vorstellungen zur Erreichung Gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt Glücksspielunternehmen z.B. zusätzliche Spielerschutzmaßnahmen auferlegen, die geeignet wären, die gewünschten Zielsetzungen zu erreichen und so eine Internalisierung negativer Externalitäten anzustreben.

Solche über das Erreichen des Pareto Optimums hinausgehenden Maßnahmen sind vor allem dann auch sinnvoll und verhältnismäßig, wenn man als Gesellschaft nicht nur ein „wirtschaftlich optimales Maß an problematischen und pathologischen Spielern, Kriminalität usw.“ für erstrebenswert hält, sondern wenn man sich der Verantwortung bewusst ist, diese Zahl weiter zu senken. Es wird jedoch einen Sättigungspunkt geben, ab welchem diese Zahl nicht mehr weiter gesenkt werden kann, sondern nur noch eine Abwanderung ins illegale Glücksspiel stattfindet. Das gesellschaftlich erstrebenswerte Maß an verhältnismäßigen Eingriffen in den Markt wird daher zwischen dem Erreichen des Pareto Optimums und diesem Sättigungspunkt für Einschränkungen liegen.

Die Ausführungen zur Volkswirtschaftlichen Wohlfahrt im Verhältnis zu einem bestimmten Angebot von Online-Glücksspielen zeigen, dass auch mit ökonomischen Argumenten z.B. die Verhältnismäßigkeit einer Monopolregelung, wie sie in Österreich praktiziert wird, ohne weiteres argumentiert werden kann. Das Ergebnis dieser Argumentation entspricht völlig der Sichtweise des EP in der EntschlieÙung vom 10.3.2009 zu der Integrität von Online-Glücksspielen (2008/2215(INI)). In dieser EntschlieÙung betont das EP unter anderem, „dass Glücksspiele wegen der damit verbundenen Aspekte betreffend die gesellschaftliche und die öffentliche Ordnung und die Gesundheitsfürsorge als sehr besondere

Wirtschaftstätigkeit zu betrachten sind, bezüglich derer Wettbewerb nicht zu einer besseren Ressourcenverteilung führen wird, weshalb Glücksspiele ein Mehssäulenkonzept erfordern; betont, dass ein reines Binnenmarktkonzept in diesem sehr sensiblen Bereich nicht geeignet ist, und fordert die Kommission auf, den Auffassungen des Europäischen Gerichtshofs diesbezüglich besondere Aufmerksamkeit zu widmen“.⁶⁰

8. Kohärente, systematische Glücksspielpolitik

8.1. Die Rechtsprechung des EuGH

Aus der Rechtsprechung des EuGH ist eine weitere Voraussetzung für eine europarechtskonforme Glücksspielpolitik der Mitgliedstaaten abzuleiten. Nach dieser Rechtsprechung müssen die für die Durchsetzung einer bestimmten Glücksspielpolitik erforderlichen Sanktionen in der Rechtsordnung vorgesehen sein und ernsthaft vollzogen werden. Sind Sanktionen, die zur Durchsetzung von bestimmten Zielen erforderlich sind, im nationalen Glücksspielrecht nicht enthalten oder werden sie nicht konsequent vollzogen, ist die Glücksspielpolitik dieses Mitgliedstaates nicht kohärent und systematisch. In einem solchen Fall wären Vorschriften, die die Dienstleistungsfreiheit beschränken, nicht zulässig, auch wenn sie an sich, d.h. bei angemessener Sanktionierung und Vollziehung, zur Zielerreichung geeignet wären. Bei Beurteilung einer bestimmten Norm in einem konkreten Verfahren hat das entscheidende nationale Gericht auch dieses Kriterium zu prüfen. Als Methode für eine solche Überprüfung kommt wohl vor allem ein Vergleich mit Sanktionen und deren Vollzug bei vergleichbaren Tatbeständen in Frage. Ein Blick auf die rechtspolitischen Aussagen der Organe der EU zum Thema kohärente und systematische Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote kann einen wesentlichen Hinweis auf das zur Verfügung stehende Spektrum von Maßnahmen geben. In der folgenden Darstellung der Glücksspielpolitik der Organe der EU werden die entsprechenden Aussagen fett gedruckt.

8.2. Rechtspolitische Überlegungen des Europäischen Parlaments zum Online-Glücksspiel

Das Europäische Parlament (in der Folge: EP) hat seine Position zur Bedeutung und zum Regulierungsbedarf von Online-Glücksspielen zuletzt relativ umfangreich in seiner Entschließung zu Online-Glücksspielen im Binnenmarkt zusammengefasst.⁶¹ Die Prinzipien dieses politischen Standpunktes werden in der Folge dargestellt:

⁶⁰ ABI C 87 E/32 vom 1.4.2010.

⁶¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15.11.2011 zu Online-Glücksspielen im Binnenmarkt (2011/2084(INI)). Auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2009 zu der Integrität von Online-Glücksspielen (2008/2215 (INI)) ist ebenfalls hinzuweisen. Eine neue Entschließung des EP über Online-Glücksspiele ist in Diskussion. Am 1.7. wird die 1. Lesung über eine solche Entschließung im Plenum des EP stattfinden.

- Das EP betrachtet die Rechtsprechung des EuGH zu verschiedenen Fragen nationaler Regulierung des Glücksspielwesens, die Inhalte der relevanten Rechtsakte des sekundären Gemeinschaftsrechts, die Schlussfolgerungen des Rates vom 10.12.2010 und die darauf Bezug nehmenden Fortschrittsberichte der Ratsvorsitzenden und die Arbeiten der Kommission vor allem im Rahmen der Arbeiten zum Grünbuch „Online-Glücksspiele im Binnenmarkt“ der Kommission als Rahmen für seine rechtspolitischen Überlegungen.
- Das EP ist sich der wirtschaftlichen Bedeutung des internationalen Online-Glücksspielmarktes bewusst.
- Das EP registriert die Tatsache, dass Einkünfte aus Glücksspielen eine erhebliche Einnahmequelle für die Mitgliedstaaten darstellen.
- **Das EP kennt die Schwierigkeit der Mitgliedstaaten, Vorschriften gegenüber Benutzern des Internets durchzusetzen. Das EP unterstreicht, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen dürfen, „um illegale Online-Glücksspiele zu bekämpfen, mit dem Ziel, die nationalen Rechtsvorschriften durchzusetzen und illegalen Anbietern den Marktzugang zu verwehren“. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, bestimmte Glücksspiele gänzlich zu verbieten, zu monopolisieren oder nur unter bestimmten anderen Bedingungen zuzulassen.**
- **Das EP betont, dass von den Mitgliedstaaten mehr unternommen werden sollte, um illegale Glücksspielbetreiber daran zu hindern, ihre Dienste online anzubieten. Als Beispiel schlägt es die Aufstellung schwarzer Listen von illegalen Glücksspielanbietern vor. Das EP achtet das Recht der Mitgliedstaaten, eine Vielfalt repressiver Maßnahmen gegen illegale Online-Glücksspielangebote vorzusehen. Das EP unterstützt zur Erhöhung der Wirksamkeit des Kampfes gegen illegale Online-Glücksspielangebote die Einführung eines ordnungspolitischen Grundsatzes, wonach ein Glücksspielunternehmen nur in einem Mitgliedstaat aktiv werden kann (oder die erforderliche einzelstaatliche Lizenz beantragen kann), wenn es in keinem anderen EU-Mitgliedstaat mit seiner Tätigkeit das geltende Recht verletzt;**
- **Gerade deswegen besteht auch nach Ansicht des EP ein aktueller Regelungsbedarf für Online-Glücksspiele vor allem im Dienste des Verbraucherschutzes im weiteren Sinn (auch Spielerschutz, Suchtbekämpfung etc.) und der Kriminalitätsbekämpfung.**
- Eine effiziente Regulierung der Online-Glücksspielbranche müsste nach Ansicht des EP zur Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarkts zumindest folgende Ziele verfolgen:
 - Abwehr von Kriminalität und Geldwäsche in jeder Form;
 - Gewährleistung eines wirksamen Spielerschutzes, unter anderem durch Schutz besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen, insbesondere Minderjähriger,
 - Vorbeugung von Suchtgefahren bei Glücksspielern,

- Gewährleistung der Integrität von sportlichen Wettbewerben in Zusammenhang mit Sportwetten etc.;⁶²
 - Widmung eines beträchtlichen Teils der öffentlichen Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher, gemeinnütziger oder karitativer Zwecke.
- **Das EP betont, dass bei Vorhaben zu einer europäischen Regulierung des Glücksspielsektors das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden sei. Die Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip durch die Mitgliedstaaten setze aber die Einhaltung der Vorschriften zur Einrichtung und Bestärkung des Binnenmarktes in Übereinstimmung mit den Urteilen des EuGH zu verschiedenen mitgliedstaatlichen Regulierungen des Glücksspielwesens voraus.**
- Das EP besteht in Zusammenhang mit der Subsidiarität „im Einklang mit den Grundsätzen des Binnenmarktes“ darauf, „dass Mitgliedstaaten, sämtliche oder bestimmte Typen von Online-Glücksspielen für den Wettbewerb öffnen, Transparenz gewährleisten und einen diskriminierungsfreien Wettbewerb ermöglichen“.
- **Zum Thema Subsidiarität stellt das EP auch fest, dass in manchen Teilbereichen der Regulierung von Glücksspielen ein über die nationalen Regelungen hinausgehender, einheitlicher europäischer Ansatz einen „eindeutigen Zusatznutzen“ erbringen würde. Das EP bezeichnet diesen Ansatz als „aktive Subsidiarität“.**
- **In diesem Zusammenhang fordert das EP die Kommission auf, alle möglichen Instrumente oder Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Betreiber von Glücksspielen, zum Schutz anfälliger Verbraucher und zur Suchtprävention zu sondieren. Dazu gehört z.B. die auf eine formelle Grundlage gestellte Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden, die Ausarbeitung gemeinsamer Standards für die Betreiber von Glücksspielen oder die Schaffung einer Rahmenrichtlinie.**
- Das EP ist der Ansicht, dass ein europaweiter Verhaltenskodex für Online-Glücksspiele, der zwischen Regulierungsbehörden und Betreibern vereinbart wird, und die Rechte und Pflichten sowohl der Anbieter von Glücksspielen, als auch der Verbraucher regeln sollte, ein erster Schritt zur Erreichung der Ziele einer europäischen Glücksspielpolitik sein könnte. Verbraucher sollten jedenfalls überall in der EU gleichermaßen geschützt sein.
- **Das EP fordert die Kommission auf, die Möglichkeit zu prüfen, ein rechtsverbindliches Instrument vorzuschlagen, das Banken, die Herausgeber von Kreditkarten und andere Teilnehmer von Zahlungssystemen in der EU verpflichtet, auf der Grundlage nationaler schwarzer Listen Transaktionen zwischen ihren Kunden und Glücksspielbetreibern zu blockieren, die keine Lizenz für ihr Hoheitsgebiet besitzen, ohne damit rechtmäßige Transaktionen zu behindern;**

⁶² Das EP betont den Zusammenhang zwischen bestimmten Glücksspielen und dem Sport (dieser Aspekt soll hier weniger beachtet werden, daher werden diese Teile der Erwägungen nicht näher dargestellt).

- Das EP fordert die Kommission als Hüterin der Verträge und die Mitgliedstaaten auf, weiterhin die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften effektiv zu kontrollieren und stellt fest, dass bei den seit 2008 anhängigen Vertragsverletzungsverfahren größere Fortschritte hätten erzielt werden können.
- Das EP fordert einen beträchtlichen Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsstellen und ihre Ausstattung mit ausreichenden Kompetenzen unter der Koordinierung der Kommission, um gemeinsame Standards zu entwickeln und gemeinsam gegen Anbieter von Online-Glücksspielen vorzugehen, die ohne vorgeschriebene nationale Lizenz tätig werden.
- Das EP unterstreicht, dass nationale Alleingänge, insbesondere als Instrument zur Ermittlung von auf schwarzen Listen erfassten Spielern und zur Bekämpfung von Geldwäsche, Wettbetrug und anderen Formen der organisierten Kriminalität nicht erfolgreich sein können.
- **Das EP schließt in diese Vorschläge zu institutionellen Reformen und Verfahrensreformen umfangreiche Vorschläge für inhaltliche Maßnahmen ein. Es sind dies vor allem:**
 - Unterschiedliche Regelungen für verschiedene Arten von Online-Spielen. Schnelle, quasi in Sekundenabstand zu spielende, interaktive Glücksspiele sollten z.B. anders geregelt werden als etwa Lottospiele mit wöchentlicher Ziehung.
 - Maßnahmen gegen Geldwäsche erfordern sowohl von der Art des Glücksspiels, von der Sicherheit bei der Identifizierung, als auch von den jeweiligen Zahlungsmethoden abhängige, unterschiedliche Regeln. Z.B. erfordern einige Spielformen eine strengere Kontrolle in Echtzeit der Spielereignisse, andere nicht.
 - Für den Fall der Insolvenz eines Anbieters von Online-Glücksspielen ist für den Schutz von Verbraucherkonten zu sorgen.
 - Altersüberprüfungen sind schon vor Beginn jeglichen Spieles vorzunehmen.
 - Europaweit einheitlich geltende Mindeststandards für die elektronische Identifizierung von Spielern sollten eingeführt werden.
 - Jeder Spieler sollte nur über ein Spielkonto pro Spielunternehmen verfügen; Beschränkungen für elektronische Zahlungen und Überweisungen zwischen Spielkonten sollten eingeführt werden.
 - Die Betreiber von Glücksspielen sollten verpflichtet werden, auf Online-Spielseiten auf das erlaubte Mindestalter, das Risikoverhalten, pathologisches Spielverhalten und nationale Kontaktstellen für Spieler hinzuweisen;
 - Die Kommission sollte Verbraucher, die von illegalen Praktiken betroffen sind, unterstützen und ihnen Rechtsbeistand gewähren.
- Die Entschließung des Parlaments enthält auch einige Detailvorschläge. Das EP fordert z.B., dass gegen problematisches Spielverhalten mit wirksamen Mitteln, z.B. mit Spielverboten und verbindlichen, jedoch vom Kunden selbst festzulegenden und für bestimmte Zeitabschnitte geltenden Obergrenzen für die Einsätze vorgegangen werden sollte.

- Das EP ist der Ansicht, dass unmittelbar nach der Erstellung eines Spielkontos umfassende und genaue Informationen über die Glücksspiele, verantwortungsbewusstes Spielen und Möglichkeiten der Behandlung der Spielsucht zur Verfügung gestellt werden sollten;
- Das EP betont in diesem Zusammenhang, dass im Falle der Möglichkeit einer Anhebung des Rahmens der Einsätze eine zeitliche Verzögerung gelten sollte, bevor die Anhebung wirksam wird;
- Das EP betont, dass Spielsucht eine Verhaltensstörung darstellt und in einigen Ländern bis zu 2 % der Bevölkerung davon betroffen seien; es fordert daher die Ausarbeitung einer Studie über das Ausmaß der Spielsucht in jedem Mitgliedstaat der EU, um die Grundlagen für die Konzeption einer integrierten Strategie zum Schutz der Verbraucher vor Spielsucht festlegen zu können
- Das EP fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die in diesem Bereich bereits durchgeführten Studien zur Kenntnis zu nehmen, sich auf Studien zu konzentrieren, bei denen der Umfang, die Entstehung und die Behandlung von Spielsucht untersucht werden, und statistische Daten zu sämtlichen Formen (online und offline) der Glücksspielbranche und zur Spielsucht zusammenzutragen und zu veröffentlichen, um umfassende Daten zur gesamten Glücksspielbranche in der EU zu erstellen. Es unterstreicht die Notwendigkeit statistischer Daten aus unabhängigen Quellen, die sich insbesondere auf die Spielsucht beziehen;
- Das EP fordert die Kommission auf, die Bildung eines Netzwerkes von nationalen Organisationen, die sich um Spielsüchtige kümmern, zu initiieren, um einen Austausch von Erfahrungen und von bewährten Praktiken zu ermöglichen;
- **Das EP stellt fest, dass nach einer kürzlich veröffentlichten Studie der Glücksspielmarkt als der Sektor identifiziert wurde, in dem ein Mechanismus zur alternativen Streitbeilegung am häufigsten vermisst wird; es regt daher an, dass nationale Regulierungsstellen Mechanismen zur alternativen Streitbeilegung im Online-Glücksspielsektor einrichten sollten.**

Die Abgeordneten gingen somit bei Vorbereitung der Entschließung in realistischer Weise davon aus, dass die Mitgliedstaaten mittelfristig kein Interesse an einer harmonisierten europäischen Regelung des Online-Glücksspielwesens haben würden. Daher ermunterten sie die Mitgliedstaaten, effizient darauf hinzuarbeiten, Anbieter von illegalen Online-Glücksspielen von ihrem Territorium fern zu halten. Die Entschließung zeigt aber auch, dass das EP nicht darauf vertraut, dass mit dieser Methode in allen Mitgliedstaaten ein hohes Niveau an Verbraucherschutz, Bekämpfung der Spielsucht und krimineller Handlungen zu erreichen sein wird. Die unterschiedlichen nationalen Konzepte zum Glücksspielwesen ermöglichen nämlich den Anbietern von Internet-Glücksspielen erst, die nationalen Vorschriften zu unterlaufen und damit Standortvorteile auszunutzen. Das EP tritt daher dafür ein, grundsätzliche Regeln für Online-Glücksspiele freiwillig zwischen den nationalen Regulierungsbehörden zu vereinbaren und damit für Anbieter und Spieler durchsichtiger Verhältnisse zu schaffen. Soziologische, ökonomische und andere wissenschaftliche Untersuchungen sollen die Basis für weitere Schritte zu einem für alle europäischen

Verbraucher gleich hohen Schutzniveau bilden. Die Kommission wird aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten eine Gesetzgebung und Verwaltungspraxis verfolgen, die den Grundsätzen der Rechtsprechung des EuGH entspricht, weiters soll die Kommission die Informationslage verbessern und unter Achtung eines „aktiven Subsidiaritätsprinzips“ Verhaltenskodizes, Rahmenrichtlinien oder ähnliches vorbereiten.

8.3. Rechtspolitische Überlegungen des Rates zum Online-Glücksspiel

Der Rat behandelt in der Arbeitsgruppe „Niederlassungsrecht/Dienstleistungen“ seit 2008 auch den Glücksspielsektor. Mehrere Präsidenschaften ersuchten die Kommission, bestimmte Maßnahmen zur weiteren Erforschung der Risiken des Glücksspiels, zum Verbraucherschutz und zu anderen Problemen in Zusammenhang mit dem Glücksspielwesen zu setzen.⁶³

Die Tätigkeit der spanischen Präsidenschaft in der ersten Hälfte 2010 ist für den gegebenen Zusammenhang besonders relevant. Der spanische Vorsitz ersuchte die Mitgliedstaaten einen Fragebogen zu beantworten, der sich sowohl auf landbasierte Glücksspiele als auch auf Online-Glücksspiele bezog. In einem Fortschrittsbericht wurden die Ergebnisse der Arbeitsgruppe und die Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen kommuniziert.⁶⁴ Im Anschluss an diese Bemühungen erging auch das Ersuchen an die Kommission, eine umfassende Konsultation zu Online-Glücksspielen im Binnenmarkt durchzuführen.⁶⁵ Die spanische Präsidenschaft leistete dabei vor allem Vorbereitungsarbeiten, während die darauffolgende Belgische Präsidenschaft das ausgearbeitete Legal Framework beschlossen hat.

Der Schwerpunkt der Arbeiten unter spanischer Präsidenschaft betraf die Ausarbeitung eines Vorschlags für eine Definition von gesetzwidrigem Glücksspiel (illegal gambling). Die Mitgliedstaaten wurden vor allem dazu befragt, wie sie gegen dieses „illegal gambling“ vorgehen. Die Arbeitsgruppe leitete den Bedarf für solche Arbeiten vor allem aus der damals aktuellen Rechtsprechung des EuGH zu nationalen Regulierungen des Glücksspielwesens ab.⁶⁶ Der Bericht der spanischen Präsidenschaft führte dazu aus, dass der EuGH verhältnismäßige Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die die Dienstleistungsfreiheit in Bezug auf Online-Glücksspiele beschränkten, als nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßend ansah. Der Rat ging nicht auf die Frage ein, welche, die Online-Glücksspieldienste beschränkenden innerstaatlichen Maßnahmen, verhältnismäßig sein könnten. Die Ratspräsidenschaft stellte vielmehr fest, dass die Rechtsprechung des EuGH den Rat mit

⁶³ Aufzählung im Grünbuch, FN 21, S. 7.

⁶⁴ Fortschrittsbericht der Spanischen Präsidenschaft vom 25.3.2010 (9495/10) zum Thema: „Legal framework for gambling and betting in the Member States of the European Union“.

⁶⁵ Grünbuch, FN 21, S. 7.

⁶⁶ EuGH Urteil vom 8.9.2009, C-42/07 - Liga Portuguesa.

der Frage konfrontieren würde, ob es ein zwischen den Mitgliedstaaten koordiniertes Konzept in Bezug auf „illegal gambling“ und koordinierte Maßnahmen im Kampf gegen „illegal gambling“ geben solle. Ein solches Konzept müsse sich vor allem mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen beschäftigen und könnte, unter Berücksichtigung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit, die von den Mitgliedstaaten bis dahin ergriffenen Maßnahmen gegen „illegal gambling“ effizient verstärken.⁶⁷ Die Spanische Präsidentschaft war der Meinung, dass nach vollständiger Kenntnis der nationalen Vorschriften zum Glücksspielwesen eine Diskussion über diese nationalen Regulierungen und über ein koordiniertes Konzept zu „illegal gambling“ durchgeführt werden könne.

Die Zusammenfassung der Ergebnisse der Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen der Präsidentschaft enthält auch eine nahliegende, präzise Beschreibung der Aufgaben der Behörden der Mitgliedstaaten in Zusammenhang mit „illegal gambling“. In RZ 18. des Berichts wird festgehalten, dass alle von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen gegen „illegal gambling“ mit dem Unionsrecht vereinbar sein müssen.⁶⁸ Jeder Mitgliedstaat müsse das Konzept der Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Maßnahme im Auge behalten. Das würde bedeuten, die Maßnahmen müssten verhältnismäßig zu der jeweiligen Politik der Mitgliedstaaten gegenüber dem Glücksspielwesen sein und die Erkenntnisse der nationalen Gerichte in den einschlägigen Fällen berücksichtigen. Das bedeutet aber im Ergebnis, dass „illegal gambling“ von jedem Mitgliedstaat her betrachtet, einen anderen Inhalt hat. Was in einem Mitgliedstaat verboten und bei Zuwiderhandeln daher „illegal“ ist, kann in einem anderen Mitgliedstaat erlaubt und daher nicht „illegal“ sein.

Zuletzt wird das Ergebnis der Arbeitsgruppe „Niederlassungsrecht/Dienstleistungen“ in Bezug auf eine Definition des „illegal gambling“ vorgestellt: „Illegal gambling“ bedeutet nach diesem Definitionsversuch, die Teilnahme an einem Glücksspiel (in welcher Funktion auch immer⁶⁹) das von einem Dienstleister erbracht wird, der die europarechtskonformen Vorschriften jenes Mitgliedstaates nicht einhält, in dessen Gebiet das Glücksspiel angeboten wird.

8.4. Rechtspolitische Überlegungen der Kommission zum Online-Glücksspiel

Nach Aufforderungen durch das EP und den Rat, auf dem Gebiet des Online-Glücksspielwesens tätig zu werden, wurde von der Kommission ein Grünbuch zum Thema „Online-Glücksspiele im Binnenmarkt“ ausgearbeitet und ein entsprechendes

⁶⁷ Fortschrittsbericht, FN 30, S.4.

⁶⁸ Fortschrittsbericht, FN 30, S.8.

⁶⁹ Ergänzung der Autoren dieser Studie, die wohl bei sinnhafter Übersetzung der Definition erforderlich ist. Wortlaut des Fortschrittsbericht: „Illegal gambling may be defined as gambling in which operators do not comply with the national law of the country where services are offered provided those national laws are in compliance with EU Treaty principles.“

Konsultationsverfahren durchgeführt. Das Grünbuch sollte eine „*umfassende öffentliche Konsultation zu den Herausforderungen für die Politik und etwaigen binnenmarktrelevanten Fragen*“ einleiten, „*die sich infolge der raschen Ausbreitung des legalen wie auch des ungenehmigten Angebots an Online-Glücksspielen für in der EU ansässige Bürger stellen*“.⁷⁰

Das Grünbuch enthält vor allem folgende, hier relevante Aussagen:

- Alle Überlegungen der Kommission sollen vorrangig das Ziel der Einführung eines funktionierenden Binnenmarkts für Online-Glücksspieldienstleistungen erreichen.
- Die Abgrenzung und Definition der einzelnen Märkte für Glücksspieldienstleistungen steht am Beginn aller einschlägiger Überlegungen.
- Die Kommission schlägt im Grünbuch folgende Definition für Online-Glücksspieldienste vor:
*„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 Dienstleistungsempfängers erbracht werden.“*⁷¹
- Daran anschließend werden folgende Fragen gestellt:
 - Sind die nationalen Glücksspielvorschriften mit dieser Definition vereinbar?
 - Werden von den Medien angebotene Glücksspieldienste auf nationaler Ebene als Glücksspiele betrachtet?
- Die Ermittlung des notwendigen Umfangs von Beschränkungen eines solchen Binnenmarktes erfordert nach Meinung der Kommission umfangreiche Untersuchungen, die die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten durchführen möchte. Folgende Untersuchungsthemen werden im Grünbuch angesprochen:
 - Informationen (z.B. Studien, statistische Daten) über das Ausmaß problematischen Spielverhaltens auf nationaler oder EU-Ebene;
 - Ausmaß der Gefährdung von problematischen Spielern durch Online-Glücksspiele allgemein oder durch bestimmte Arten von Online-Glücksspielen;
 - **Nationale Maßnahmen zur Vermeidung dieser Gefährdungen durch Regulierung und Aufsicht über Glücksspielanbieter;**
 - Möglichkeiten der Behandlung der Spielsucht, Kosten und erforderliche Aufwendungen auf Ebene der Mitgliedstaaten;
 - Kommerzielle Kommunikation (Werbung etc.) für Glücksspieldienste und Gefahren durch Online-Glücksspiel;
 - Informationen über Betrug in Zusammenhang mit Online-Glücksspielen;
 - **Maßnahmen zur Vermeidung von Betrug in Zusammenhang mit Online-Glücksspieldiensten;**
 - Online-Sportwetten und Ergebnismanipulation;

⁷⁰ Grünbuch „Online-Glücksspiele im Binnenmarkt“, KOM(2011) 128.

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/online_gambling/com2011_128_de.pdf, zuletzt eingesehen 10.6.2013.

⁷¹ Grünbuch, FN 71, S. 15.

- Online-Glücksspiele und Geldwäsche; Belege über besondere Gefährdungen durch Online-Glücksspiele;
 - Verbindung von Mikrozahlungssystemen und Gefahren des Online-Glücksspiels;
 - Verwendung von Erträgen aus zugelassenem Glücksspiel.
- Eine Reihe von Fragen im Grünbuch bezieht sich auf Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten derzeit in Bezug auf grenzüberschreitende Online-Glücksspieldienste ergreifen. Z.B.:
 - **Zulassungs- und Ausübungsbestimmungen für Online-Glücksspieldienste;**
 - **Behandlung von „verbundenen Diensten“, die von Online-Glücksspieldienstleistern angeboten werden, in den Mitgliedstaaten;**
 - **Maßnahmen gegen Geldwäsche;**
 - **Maßnahmen gegen Betrug und andere kriminelle Handlungen in Zusammenhang mit Glücksspielen;**
 - **Nationale Bestimmungen zur Regulierung von Zahlungssystemen für Online-Glücksspieldienste;**
 - **Kundenschutzbestimmungen auf nationaler Ebene, z.B.:**
 - **Kundenidentifizierung (Alter etc.)**
 - **Datenschutz**
 - **Zahlungsverkehr**
 - **Transparenz in Bezug auf die Verwendung von Erträgen aus Glücksspieldienstleistungen (auch für die Vermeidung und Behandlung von Spielsucht?);**
 - **Durchsetzungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten;**
 - **Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden.**
- Zuletzt wirft die Kommission im Grünbuch jene Fragen auf, die in dieser Studie an zentraler Stelle stehen:
 - **Werden auf nationaler Ebene alle Möglichkeiten genutzt, um den Zugang zu Online-Glücksspieldiensten zu begrenzen, z.B. die Beschränkung von Zahlungsdiensten?**
 - **Gibt es grenzüberschreitende Methoden zur Durchsetzung solcher Maßnahmen?**
 - **Wie wird die Wirksamkeit von technischen Werkzeugen oder von Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zur Begrenzung des Zugangs zu Online-Glücksspieldiensten beurteilt?**⁷²

Nach Evaluierung der Ergebnisse des Konsultationsverfahrens in Anschluss an das Grünbuch hat die Kommission jüngst einen Aktionsplan zum Online-Glücksspiel vorgestellt.⁷³ Im Rahmen dieses Aktionsplans wurde eine Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 23.10.2012 mit der Bezeichnung „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel“ veröffentlicht.⁷⁴ In diesem Bericht gibt die Kommission ihre Pläne zur Behandlung der Probleme des Online-Glücksspiels bekannt. Die

⁷² Grünbuch, FN 21, Fragen (50) und (51).

⁷³ http://ec.europa.eu/news/environment/121029_de.htm zuletzt eingesehen am 14.11.2012.

⁷⁴ COM(2012) 596 final. Wichtig als Beilage dazu ein Arbeitsdokument der Kommission, SWD(2012) 345 final.

Pläne basieren auf dem Ergebnis des Konsultationsverfahrens zum Grünbuch zum Online-Glücksspiel im Binnenmarkt. Ihre wesentlichsten Inhalte sind:

- Die Kommission wird derzeit keine sektorspezifischen EU-Rechtsvorschriften vorschlagen.
- Die Kommission stellt aber einen „fast einstimmigen Ruf nach politischen Maßnahmen auf EU-Ebene“ zum Glücksspielwesen fest.⁷⁵
- Die Kommission wählt 5 Bereiche, in denen sie vorrangig tätig werden will:
 - Überprüfung der Vereinbarkeit der nationalen Regelungen mit dem EU-Recht
 - Verbesserung der Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden und der wirksamen Durchsetzung des geltenden Rechts
 - Verbraucherschutz und Spielerschutz besonders im Hinblick auf Minderjährige und besonders gefährdete Personen
 - Vorbeugung von Betrug und Geldwäsche beim und im Umfeld von Glücksspielen
 - Spezialmaßnahmen gegenüber Manipulationen von Sportereignissen zur Beeinflussung von Sportwetten.
- Die Kommission stellt fest, dass die Mitgliedstaaten die Herausforderungen des Online-Glücksspiels nur gemeinsam beherrschen können. Die Maßnahmen der Kommission zur Verwaltungszusammenarbeit sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Online-Glücksspiel in der Gemeinschaft verbessern. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten soll die Fähigkeit der EU stärken, die internationale Dimension des Online-Glücksspiels besser zu bewältigen.
- Die Kommission möchte noch 2012 eine Sachverständigengruppe einsetzen, die Erfahrungen der Regulierungsbehörden austauschen, Fachwissen einbringen und bei der Vorbereitung von EU-Initiativen beraten soll.
- Die Kommission ersucht die Mitgliedstaaten, Informationen über die Entwicklung der einschlägigen Rechtsvorschriften zur Verfügung zu stellen.
- Die Kommission setzt die Vertragsverletzungsverfahren gegen „eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten“ fort und fordert die betroffenen Mitgliedstaaten auf, aktuelle Rechts- und Sachinformationen zu übermitteln, damit die Kommission ihre Bewertung der Vereinbarkeit der nationalen Regelungen mit dem EU-Recht abschließen kann. Die Kommission kündigt auch an, ihre jeweiligen Bewertungen der nationalen Rechtsvorschriften erforderlichenfalls mit den dafür vorgesehenen Maßnahmen durchzusetzen.
- **Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, für eine effiziente Überwachung und Kontrolle des Glücksspielmarktes durch gut ausgestattete Regulierungsbehörden zu sorgen.**

⁷⁵ Mitteilung „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel“, KOM(2012) 596 endg., S.3. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/comm_121023_onlinegambling_de.pdf zuletzt eingesehen am 10.6.2013.

- Die Kommission will sich bemühen, die Zusammenarbeit dieser Regulierungsbehörden zu fördern und zu verstärken. Ziel ist unter anderem die gemeinsame Zulassung und Überwachung von Glücksspielanbietern.
- **Die Mitgliedstaaten sollen eine wirksame Durchsetzung der jeweils geltenden Vorschriften auf nationaler Ebene gewährleisten. Die Kommission bereitet eine „horizontale“ Initiative zu Verfahren zur Anmeldung der Spieler beim Spielebetreiber und zu Verfahren gegen Verstöße gegen das Glücksspielrecht vor. Dabei wird unter anderem zu prüfen sein, welche Vorteile bestimmte Durchsetzungsverfahren, wie z.B. Blockierung von Zahlungen und Sperrung des Zugangs zu Websites auf EU-Ebene besitzen und welche Grenzen im EU-Recht dafür bestehen.**
- **Die Mitgliedstaaten werden „nachdrücklich aufgefordert“, Möglichkeiten zur Information der Verbraucher über verfügbare zugelassene Angebote zu prüfen, um die Nachfrage auf den legalen Markt zu lenken.“⁷⁶**
- **Verbraucherschutz bei Glücksspielen wird hoher Stellenwert eingeräumt. Alle Bürger sollen im gesamten Binnenmarkt einheitlich und in hohem Maß geschützt werden. Sie müssen vor allem in der Art informiert werden, dass sie rationale Entscheidungen treffen können. Die auf EU-Ebene auszuarbeitenden Regeln für einen hochwertigen Verbraucherschutz sollten zumindest folgenden Inhalt haben:**
 - **Registrierung der Spieler**
 - **Identitätskontrolle**
 - **Alterskontrolle**
 - **Kontrollen des Zahlungsverkehrs, z.B. Kontrolle der Kontobewegungen**
 - **Verbot der Kreditgewährung durch den Spieleveranstalter an die Spieler**
 - **Insolvenzschutz für die von Spielern beim Spielebetreiber als Einsatz etc. eingezahlten Beträge**
 - **Verpflichtung des Spielebetreibers, Möglichkeiten für den Spieler, die eigenen Einsätze zu beschränken, zu bieten. Diese Möglichkeiten sollen bis zur Durchführung der eigenen Sperrung durch den Spieler gehen.**
 - **Gewährleistung eines ausreichenden Kundendienstes durch den Glücksspielbetreiber, einschließlich der effizienten Bearbeitung von Beschwerden.**
- Die Kommission wird eine Empfehlung über den „gemeinsamen Verbraucherschutz“ ausarbeiten.
- Vorrang des Jugendschutzes.
- **Einführung einer verantwortungsvolleren Werbung in den Mitgliedstaaten. Die Kommission wird auch eine Empfehlung für eine „verantwortungsvolle**

⁷⁶ Mitteilung, FN 76, S. 11.

Glücksspielwerbung“ ausarbeiten. Diese Empfehlung wird die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken ergänzen.⁷⁷

- Die Kommission wird weiterführende Studien zu problematischem Spielverhalten und zur Spielsucht beauftragen. Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, Erhebungen zu diesen Problemen durchzuführen und einschlägige Daten zu erfassen.
- Die Kommission will ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche, von Identitätsdiebstahl und gegen Glücksspielbetrug ausweiten.
- Die Sicherheit von Online-Glücksspielgeräten einschließlich der Glücksspielsoftware soll nach einheitlichen Grundsätzen auf hohem Niveau erfolgen. Die Möglichkeit eines einheitlichen EU-Zertifikates wird erhoben werden.
- Die Manipulation von Sportereignissen in Zusammenhang mit Sportwetten soll verhindert werden. Dieser Teil der Pläne der Kommission wird hier mangels Relevanz für das Thema der Studie nicht weiter behandelt.
- 2013 soll eine Konferenz der Beteiligten zur Regulierung des Online-Glücksspiels stattfinden.
- Innerhalb von 2 Jahren nach Annahme dieser Mitteilung wird die Kommission einen Bericht über die erzielten Fortschritte veröffentlichen. Dabei wird die Kommission auch bewerten, ob die bis dahin ergriffenen Maßnahmen „einen angemessenen Rahmen für Online-Glücksspiele bieten oder ob zusätzliche Maßnahmen, erforderlichenfalls Rechtsvorschriften, auf EU-Ebene getroffen werden müssen.“⁷⁸

8.5. Zusammenfassung des aktuellen Meinungsstands der Organe der Union zu den von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Maßnahmen gegen illegale Online-Glücksspiele

8.5.1. Grundsätzliche Aussagen

- Alle Organe der Union stimmen überein, dass beim Glücksspiel, im Umfeld des Glücksspiels oder in Folge der Teilnahme an Glücksspielen besondere Risiken auftreten können.
- Eine Reihe dieser Gefahren wird durch die Gegebenheiten des Online-Glücksspiels verstärkt. Alle Organe zweifeln aber auch daran, dass sich die besonderen Gefahren des Online-Glücksspiels durch die fragmentierte Bekämpfung durch die Mitgliedstaaten effizient bekämpfen lassen. Sie sind der Meinung, dass die Mitgliedstaaten und die Union bei der Bekämpfung der besonderen Gefahren, die den Online-Glücksspieldiensten eigen sind, zusammenarbeiten müssen.

⁷⁷ RL 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern, ABl L 149/22 vom 11.6.2005.

⁷⁸ Mitteilung, FN 76, S. 20.

- Alle Organe der Union anerkennen, dass die Regelung des Glücksspielwesens in den Mitgliedstaaten von der jeweiligen, soziologisch, kulturell oder religiös geprägten Einstellung zu allen oder zu bestimmten Arten von Glücksspielen abhängen kann.
- Solange keine Rechtsvereinheitlichung im Unionsrecht stattgefunden hat, dürfen die Mitgliedstaaten entsprechend diesen nationalen Traditionen nicht diskriminierende Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs vornehmen. Diese Beschränkungen müssen aber zur Erreichung der Ziele der jeweiligen nationalen Politik gegenüber dem Glücksspiel geeignet und verhältnismäßig sein.
- Die konkrete Überprüfung der Übereinstimmung nationaler Regulierungen mit dem Unionsrecht obliegt den nationalen Gerichten anhand der vom EuGH herausgearbeiteten Prinzipien.
- Die Verwaltungspraxis der Mitgliedstaaten wird von der Kommission beobachtet und es werden, soweit erforderlich, Vertragsverletzungsverfahren durchgeführt.

8.5.2. Von den EU-Organen erwartete Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung illegaler Glücksspiele

Solange kein vereinheitlichtes Unionsrecht zur Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote besteht, sind, nach Meinung aller Organe der EU, jene Mitgliedstaaten, die die Dienstleistungsfreiheit mit Regelungen zum Online-Glücksspiel beschränken, verpflichtet, kohärente und systematische Maßnahmen, die eine effiziente Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote zum Inhalt haben, zu ergreifen. Diese Verpflichtung betrifft somit nur jene Mitgliedstaaten, die sich, wie Österreich, zum Ziel gesetzt haben, eine entschlossene Politik gegen die negativen Folgen übermäßigen Glücksspiels zu betreiben.

Der Rat hat den Mitgliedstaaten eine Grundlage für derartige Maßnahmen geliefert: In einem Fortschrittsbericht des Rates⁷⁹ wird das illegale Glücksspiel definiert. Glücksspiel ist illegal, wenn es von einem Dienstleister erbracht wird, der die europarechtlich zulässigen Vorschriften jenes Mitgliedstaates nicht einhält, in dessen Gebiet das Glücksspiel angeboten wird.

Mitgliedstaaten, die sich, wie Österreich, zum Ziel gesetzt haben, eine entschlossene Politik gegen die negativen Folgen übermäßigen Glücksspiels zu betreiben, müssen effizient gegen solche illegale Glücksspielangebote vorgehen, um eine kohärente und systematische Glücksspielpolitik zu betreiben.

Alle Organe der EU achten das Recht der Mitgliedstaaten, eine Vielfalt repressiver Maßnahmen gegen illegale Online-Glücksspielangebote vorzusehen.

⁷⁹ Fortschrittsbericht der Spanischen Präsidentschaft vom 25.3.2010 (9495/10) zum Thema: „Legal framework for gambling and betting in the Member States of the European Union“.

Folgende Maßnahmen werden von den Organen der EU zur Regelung des Online-Glücksspiels empfohlen:

- Zulassung von Anbietern von Glücksspielen durch die Regulierungsbehörde
- Keine Zulassung von Unternehmen, die in einem EU-Mitgliedstaat das Glücksspielrecht verletzen
- Aufsicht über zugelassene Anbieter von Glücksspielen durch die Regulierungsbehörde
- Unternehmen, die das Glücksspielrecht eines Mitgliedstaates verletzen, sollen in schwarze Listen aufgenommen werden
- Schaffung von Regelungen, die Banken, Kreditkartenunternehmen und andere Teilnehmer am internationalen Zahlungsverkehr verpflichten, Transaktionen mit Unternehmen, die auf einer schwarzen Liste aufgenommen wurden, zu unterbinden.
- Maßnahmen gegen Geldwäsche, Betrug und andere kriminelle Handlungen im Zusammenhang mit Glücksspiel
- Erlassung ausführlicher Regelungen zum Verbraucherschutz, z.B.
 - Registrierung der Spieler
 - Alterskontrolle vor jedem Spiel
 - Identitätskontrolle vor jedem Spiel
 - Ausreichende Informationen vor Beginn jeden Spiels
 - Möglichkeiten für den Spieler, Obergrenzen für Spieleinsätze bezogen auf bestimmte Zeiteinheiten festzulegen
 - Jeder Spieler sollte nur ein Spielkonto bei einem Glücksspielunternehmen besitzen, über das sowohl Einsätze als auch Gewinne abgewickelt werden
 - Insolvenzschutz für Verbraucherkonten bei Glücksspielunternehmen
 - Verbot der Kreditgewährung durch den Veranstalter des Glücksspiels an die Spieler
 - Kontrolle des Zahlungsverkehrs, z.B. Kontrolle der Kontobewegungen
 - Einführung von Streitschlichtungsstellen durch die Regulierungsbehörden
- Maßnahmen zur Gewährleistung „verantwortungsvoller Werbung“

9. Zusätzliche Maßnahmen gegen illegales Online-Glücksspiel in Österreich

Im Abschnitt über die österreichischen Rahmenbedingungen für Glücksspiele wurde bereits ausgeführt, dass bei allen Vorschlägen für neue Sanktionsregelungen vor allem die österreichische föderale Kompetenzverteilung bedacht werden muss. Das bedeutet zusammengefasst: bundeseinheitliche, und damit im Sinne der Rechtsprechung des EuGH kohärente und systematische Sanktionsregeln, können nach geltendem Verfassungsrecht nur im Strafrecht oder im Monopolrecht ergehen. D.h. Vorschläge, die nicht auf das geltende

System des GSpG aufbauen, können vernachlässigt werden. Ein Abgehen von dieser Regelungsart würde nämlich zur Regelungskompetenz der Bundesländer und damit wohl zu inkohärenten und unsystematischen Lösungen führen. Sollte die Regelungskompetenz für das Glücksspielwesen auf die Länder übergehen, könnte nur ein Gliedstaatsvertrag, wie der Glücksspiel-Staatsvertrag in Deutschland, weiterhin eine einheitliche Regelung gewährleisten. Die Schwierigkeiten mit dem Glücksspiel-Staatsvertrag in Deutschland zeigen aber deutlich, welche Risiken ein solches Modell mit sich bringen würde.

Die Aufrechterhaltung des Regulationssystems des GSpG ist daher dringend geboten, wenn weiterhin eine kohärente und systematische Glücksspielpolitik im Sinne des EuGH verfolgt werden soll!

Unter diesen Prämissen sind folgende zusätzliche, das geltende GSpG ergänzende Regelungen denkbar und würden zu einem weiter verbesserten Vollzug des Glücksspielrechts beitragen können:

Maßnahmen, die ohne Gesetzesänderungen erfolgen könnten:

- Vollzug der bestehenden Verbote zum Anbieten von Online-Glücksspielen.⁸⁰
- Intensivere Nachforschungen der Staatsanwaltschaft zu Glücksspiel/Wettbetrug und Geldwäsche.
- Mitwirkung an der wissenschaftlichen Erforschung der Auswirkungen des Glücksspiels auf die Gesellschaft.
- Mitwirkung an den Maßnahmen der EU
- Verstärkung der Zusammenarbeit der Glücksspiel-Regulierungsbehörden.

Maßnahmen, die Gesetzesänderungen erfordern würden:

- Führung einer schwarzen Liste der Anbieter illegaler Glücksspiele durch die Regulierungsbehörde
- Veröffentlichung dieser schwarzen Liste im Internet
- Sanktionen gegen Internetauftritte, die gegen das Glücksspielrecht verstoßen
- Behördliche Aufträge an Banken etc. an unzuverlässige Glücksspielunternehmen (jene, die auf schwarzen Listen aufscheinen) keine Überweisungen durchzuführen.

⁸⁰ Die in der Öffentlichkeit geführte Diskussion zu sogenannten Pokercasinos zeigt, dass Laxheit in der Vollziehung auch ohne die europarechtlichen Konsequenzen zu bedenken, bereits zu praktischen politischen Schwierigkeiten führen kann.

Anhang

Erfahrungsberichte über IP Blocking und behördliche Anordnungen zur Unterbindung des internationalen Zahlungsverkehrs

In diesem Papier werden die Ergebnisse einiger Interviews, die von den Autoren dieser Studie geführt wurden, zusammengefasst. Gegenstand dieser Gespräche mit Experten aus dem Bereich der Datenverarbeitung bzw. des Bankwesens war die Durchleuchtung verschiedener möglicher Methoden zur Bekämpfung illegalen Glücksspiels von der praktischen bzw. technischen Seite her.

IP Blocking

Zur Bewertung der technischen Machbarkeit von IP Blocking wurde ein Interview mit Herrn Dr. Christian Platzer, Institut für rechnergestützte Automation (Automation Systems Group) der TU Wien geführt. Eine von ihm betreute Mannschaft konnte im 2011 den „international Capture The Flag“ iCTF Wettbewerb gewinnen, was einer universitären Hacker-Weltmeisterschaft entspricht. Bei solchen Wettbewerben wird, auf legalem Boden, versucht, in die Server der gegnerischen Mannschaften einzudringen und diese zu manipulieren, selbst aber den eigenen Server gegen das Manipulieren durch andere Teilnehmer am Wettbewerb zu verteidigen.

Herr Dr. Platzer meint, dass internet-basierte Verfahren prinzipiell sehr interessante Ansätze seien, dem illegalen online-Glücksspiel zu begegnen. Da dabei direkt in den Datentransfer eingegriffen würde, wären sie sehr gut geeignet, das illegale Glücksspiel erst gar nicht zustande kommen zu lassen.

Zwei unterschiedliche Wege sind bei einem solchen Vorhaben denkbar:

- Die österreichischen Behörden versuchen, jeden Zugriff von österreichischen Internetbenutzern auf bekannte, gesperrte Glücksspielserver zu unterbinden.
- Ein mit den österreichischen Behörden kooperierender Betreiber versucht, alle Zugriffe von österreichischen Internetbenutzern auf die Glücksspielangebote auf seinen Servern zu unterbinden.

Die erste Variante hat den Vorteil, dass sie keine kooperierenden Anbieter benötigt, sondern theoretisch bereits den Zugriff auf diese blockiert. Obwohl in den Medien immer wieder von solchen staatenweiten Internetsperren einzelner Webseiten zu lesen ist, sei dies in Wahrheit mit einigen wenigen, einfachen Schritten umgebar. Die Abschreckungswirkung wird hierbei nicht durch die Internetsperre erreicht, sondern durch die angedrohten drakonischen Strafen,

wenn man bei deren Umgehung ertappt würde. Abgesehen von den technischen Mängeln dieses Verfahrens, erscheint es Dr. Platzer aus demokratiepolitischer Sicht sehr fragwürdig.

Der zweite Lösungsansatz sieht vor, dass man Unternehmen, die in Österreich kein online-Glücksspiel anbieten dürfen, zur Kooperation bewegt und diese versuchen, Aufrufe des Servers durch österreichische Internetbenutzer zu blockieren. Dieses System findet bereits in vielen Fällen Anwendung, wenn etwa aus lizenzrechtlichen Gründen gewisse Inhalte nur für Bewohner eines Staates zugelassen werden. Als Beispiele können hier viele, nur in den USA legale Videos auf Youtube dienen oder Live-Übertragungen per Internetstreaming auf orf.at, welche nur in Österreich aufgerufen werden können.

Damit eine solche Technik funktioniert, muss die IP-Adresse des Computers des Internetbenutzers bekannt sein. Diese IP-Adresse ist eine Kombination aus (üblicherweise) vier Zahlen zwischen 0 und 255, etwa 203.000.113.195. Sendet ein Computer eine Anfrage an einen Server, um etwa die neuesten Nachrichten oder eben auch ein Glücksspiel-Service abzufragen, schickt der Server diese Daten an diese IP-Adresse zurück. Der Internet Service Provider (ISP) ist jenes Unternehmen, das die Verbindung zwischen einem PC und dem Internet, üblicherweise über ein Modem, aber auch über eine Telefonleitung, herstellt. Der ISP weist daher dem PC eine IP-Adresse aus einem ihm zur Verfügung stehenden Pool zu.

Die technische Umsetzung einer solchen Sperre funktioniert über Datenbanken, in welchen etwa 80% bis 90% der IP-Adressen mit den zugehörigen ISPs gespeichert sind. Kennt man daher die IP-Adresse, kann man herausfinden, von welchem ISP diese vergeben wird und in welchem Staat das geschieht. Kommt eine Anfrage aus einem Staat, für dessen Einwohner die Serverinhalte gesperrt sind, wird eine entsprechende, negative Antwort an die IP-Adresse zurück gesandt.

Es gibt allerdings mehrere einfache Möglichkeiten, diesen Mechanismus zu umgehen. Die dafür verwendete Technologie wird als „Internet Tunnel“ oder „IP Tunnel“ bezeichnet. Hierbei handelt es sich, grob gesprochen, um ein Teilnetzwerk, das sich eines anderen Verbindungsprotokolls bedient als das restliche Netzwerk. Kommen nun Daten am Eingang des Tunnels an, werden diese inklusive der Information zu Herkunft und Ziel verschlüsselt und über das andere Protokoll weiter zum Ausgang geleitet. Dort werden diese Daten wieder entschlüsselt und an die entsprechenden Server weitergegeben. Ein Beispiel dafür sind Virtual Private Networks, VPNs. Hierfür installiert sich ein User eine Software (den Client) auf dem heimischen PC, der als Eingang in das VPN dient. Der Client verschlüsselt alle Daten mit einem geheimen Schlüssel, der nur dem VPN-Server bekannt ist und schickt diese Daten dann über die Netzwerkkarte des PCs ins Internet. Das Internet kümmert sich um den Transport der verschlüsselten Daten und leitet diese an den VPN-Server im Netzwerk des Arbeitgebers weiter, der die Daten wieder entschlüsseln kann und an die anderen firmeninternen Server weiterleitet. Auf diese Weise ist es möglich, über das

ungesicherte Internet weltweit einen sicheren Zugriff auf Firmendaten zu ermöglichen. Die Anfragen an den Server werden bereits im heimischen PC, gleichsam direkt zwischen Browser und Netzwerkkarte, abgefangen und codiert und erst wieder im durch eine Firewall geschützten Firmennetzwerk lesbar gemacht.

Dieselbe VPN-Technik kann aber auch für das Anonymisieren von IP-Adressen verwendet werden. Hierzu befindet sich der VPN-Server nicht in einem Firmennetzwerk, sondern in einem anderen Staat, etwa den USA. Die Daten, die durch das VPN bei diesem Server ankommen, werden von diesem ganz gewöhnlich decodiert, dann aber weiter ins Internet geleitet. Er übernimmt daher gleichsam eine ähnliche Rolle wie das Modem, das den heimischen PC mit dem Internet verbindet. Streng genommen handelt es sich um ein „Gateway“⁸¹ und wird auch entsprechend bezeichnet. Werden die Daten dann weiter beispielsweise an Youtube gesandt, erscheint es für diesen Server so, als käme die Anfrage aus den USA, eben direkt vom als Gateway arbeitenden VPN-Server. Damit können auch Videos, die nur für die USA freigegeben wurden, weltweit abgerufen werden.

Ein Beispiel hierfür ist die Software „Hotspot Shield“. Eigentlich dient diese Software zur Absicherung des Datentransfers in Funknetzen, etwa dem WLAN im Hotel oder am Flughafen. Durch die Verschlüsselung der Daten kann man praktisch gefahrlos in öffentlichen Netzen surfen, ohne fürchten zu müssen, dass die Daten von anderen mitgelesen werden können. Die Software erfüllt daher grundlegende sicherheitsrelevante Dienste. Durch die Wahl eines passenden Gateways kann aber zusätzlich noch ein falscher Standort, durchaus auch in fremden Staaten, vorgetäuscht werden.

Theoretisch ist es denkbar, dass die Server derartiger Anonymisierungsprogramme in einer Datenbank gespeichert werden und nur Kunden, die nicht von einem solchen Server weitergeleitet werden, Zugriff auf online-Glücksspiel zu erlauben. Hierbei stellt sich aber das Problem, dass die IP-Adressen der Anonymisierungsserver häufig gewechselt werden können und vor allem, dass neue Programme mit hoher Frequenz auf den Markt kommen. Derartige Datenbanken auf dem letzten Stand zu halten, ist praktisch unmöglich.

Eine noch sicherere Methode für anonymes Surfen stellt das „Tor-Net“ zur Verfügung, wobei „Tor“ ein Akronym für „The Onion Net“ ist. Dieser Dienst basiert auf der Annahme, dass niemand in der Lage ist, das Internet in mehr als nur einem Staat zu überwachen. Selbst wenn diese Annahme falsch wäre, ist es noch immer nur durch statistische Methoden möglich, den Ursprungsort einer Anfrage durch Tor zu ermitteln. Der erste Schritt ist ähnlich wie weiter oben beschrieben: Die ausgehenden Daten werden von einem Client

⁸¹ Gateways dienen zur Kommunikation zwischen Netzwerken, die mit unterschiedlichen Protokollen arbeiten. Auch die Modems heimischer PCs sind in der Regel nicht mit dem Internet selbst, sondern mit einem speziellen Gateway verbunden.

verschlüsselt und an einen Server weitergeleitet. Der Server decodiert die Daten wieder und dient als Gateway, um so den wahren Ursprung der Daten zu verschleiern.

Allerdings werden die Daten nicht direkt an einen Gatewayserver weitergeleitet, es gibt nicht einmal einen fix ausgewiesenen Server. Eine der Ideen des Tornetzes ist, dass jeder Client ein Gatewayserver für andere Clients sein kann. Ein User, der sich in Österreich einwählt und sich für einen Gateway in Schweden entscheidet, kann zugleich von allen anderen Usern ebenfalls als Gateway verwendet werden. Je größer das Netzwerk ist, desto mehr Möglichkeiten bestehen, um „wieder an die Oberfläche“ des Internets zu kommen. Zusätzlich wird zwischen jedem Client und jedem Gateway ein weiterer Computer des Netzwerks gehängt. Sollte es daher tatsächlich möglich sein, alle Internetverbindungen eines Staates nachzuvollziehen, reicht das noch immer nicht aus, da noch Computer in zwei anderen Staaten involviert sind. Um die Sicherheit noch weiter zu erhöhen, werden diese Tor-internen Verbindungen alle 10 Minuten gewechselt. Durch dieses System können auch die weiter oben angesprochenen, eventuell machbaren, aber sehr aufwändigen Datenbanken mit den IP-Adressen von Anonymisierungsservern umgangen werden, da private Rechner deren Aufgabe übernehmen und im Minuten- oder gar Sekundentakt auftauchen und wieder verschwinden.

Zum Tor-Netz sei angemerkt, dass dessen Nutzung ein zweiseitiges Schwert darstellt. Da der User seinen PC zugleich als Gateway für andere zur Verfügung stellt, muss er damit rechnen, dass Internetkriminalität über seine IP-Adresse betrieben wird. Es ist aber fraglich, ob das dem durchschnittlichen User bewusst ist, oder, falls ja, ob es nicht in Kauf genommen wird.

Eine weitere, wesentlich banalere und letztlich sogar erzwungene Möglichkeit der IP-Anonymisierung stellt die Verwendung mobiler Geräte dar. Bei jedem Einloggen wird hierbei nämlich vom Provider eine andere IP-Adresse vergeben.⁸² Diese dynamische Vergabe von IP-Adressen wird auch noch von einigen Providern für Festnetzgeräte verwendet. Laut Dr. Platzer kann man die so vergebenen IP-Adressen zwar meistens einem Staat zuordnen, aber zumindest eine Zuordnung auf eine spezielle Person ist nicht mehr möglich.

Blockadeversuche über die MAC-Adresse (auch „physikalische Adresse“ genannt) sind ebenfalls nutzlos, da zwar die verwendete Netzwerkkarte des Computers ermittelt werden kann, diese allerdings in keinem Zusammenhang mit dem Staat steht.

Zusammengefasst hält Dr. Platzer Methoden, die auf IP-Blockierung basieren, für ungeeignet, online-Glücksspiel bei nicht-lizenzierten Anbietern zu verhindern. Wesentlich

⁸² Man kann das jederzeit mit einem Smartphone ausprobieren, indem man eine „who am I“ Website anklickt und sich dort die eigene IP-Adresse anzeigen lässt. Nach einem Ab- und wieder Aufdrehen des Datentransfermodus wird nach einer Aktualisierung der Website eine neue IP-Adresse angezeigt. Das funktioniert allerdings nicht bei einer WLAN-Verbindung, wo ja ein fix installierter Server als Gateway ins Internet dient.

bessere Chancen rechnet er Zahlungsblockaden zu. Hierbei muss aber sichergestellt sein, dass auch wirklich das Ursprungsland des Kontoinhabers bekannt ist. Lösungen wie WebMoney, die auf einer Authentifizierung mittels Telefonnummer aufbauen, sind jederzeit über pre-paid Telefonwertkarten umgehbar.

Aus Sicht eines normalen Benützers stellt sich die Situation jedoch anders dar. Dieser steht prinzipiell vor der Wahl, bei heimischen online-Glücksspielanbietern zu spielen oder bei ausländischen. Für den Kunden sind substantielle Unterschiede zwischen diesen Alternativen kaum erkennbar. Natürlich sind die User-Interfaces und Spieloberflächen anders, es werden auch abseits der klassischen Casinospiele unterschiedliche Spieltypen angeboten werden (etwa könnte es sich einmal um eine virtuelle Schatzsuche handeln, dann wieder um ein Geisterhaus mit Falltüren – beide Male vom Geschick des Spielers völlig unabhängig), aber die Gewinnerwartungen anteilig am Einsatz werden sich in derselben Größenordnung bewegen. Der Anreiz, in einer solchen Situation den Anbieter zu wechseln, ist speziell bei der großen Masse der Gelegenheitsspieler nicht sehr groß. Erst dann, wenn sich die Kunden (aufgrund hoher Einsatzsummen) größere Vorteile vom ausländischen Anbieter erwarten, muss mit verstärktem Aufwand von Seiten der Kunden gerechnet werden, die Barrieren zum illegalen Angebot zu überwinden. Auch technisch lückenhafte IP Blocking Methoden können daher einen hohen Prozentsatz von Spielern davon abhalten, bei einem illegalen Glücksspiel teilzunehmen.

Beschränkungen des internationalen Zahlungsverkehrs

Die Verhinderung des Zahlungsverkehrs zwischen dem Spieler und dem Glücksspielanbieter ist eine der wenigen Sanktionsmöglichkeiten gegen unerlaubtes Online-Glücksspiel, die zu einem hohen Prozentsatz erfolgreich sein kann.

Bankexperten vertreten die Meinung, dass die Kontrolle der internationalen Zahlungsvorgänge technisch relativ einfach machbar sei.⁸³ Die Schnittstelle zwischen dem Kunden und seiner Bank sei der einzige Punkt, der für solche Kontrollmaßnahmen geeignet ist. Es bestünden EDV-unterstützte Einrichtungen in den Banken, die es ermöglichen, die Zahlungsvorgänge bestimmter Kunden zu überwachen und bei Bedarf Überweisungen zu verhindern. In der Praxis würden aus verschiedenen Gründen, meist aufgrund richterlicher Anweisung im Rahmen von Strafverfahren (Geldwäsche) oder zur Durchsetzung völkerrechtlicher Sanktionen auf Anordnung der UNO oder der Europäischen Union, aber auch zum Schutz des Bankunternehmens gegen Ersatzansprüche Dritter⁸⁴, 1 – 2 % der

⁸³ Gespräche wurden mit folgenden Personen geführt: Günther Gall, RZB, Internationaler Zahlungsverkehr; Walfried Lemerz, RZB, Zahlungsverkehr; Peter-Paul Prebil, RZB, Recht und Compliance; Tatjana Dobrovolny, RZB, Recht und Compliance.

⁸⁴ So werden von manchen Bankinstituten grundsätzlich keine Überweisungen aus Österreich an Glücksspielunternehmen in den USA durchgeführt, weil in den USA aufgrund des US Gambling Act in verschiedenen Bundesstaaten bestimmte Glücksspiele verboten sind. Um Schwierigkeiten bei der Auslegung und

Transaktionen aus dem normalen Ablauf herausgenommen. Aus dieser Menge werden einige Prozent dann tatsächlich unterbunden. Für die Durchführung solcher Maßnahmen benötigen die Banken vor allem genaue Angaben zu den betroffenen natürlichen oder juristischen Personen. Z.B. Registernummern der betroffenen Unternehmen, Geburtsdatum oder ähnliche Angaben zusätzlich zum genauen Namen der betroffenen natürlichen Personen. Ein Problem für die Durchführung solcher Maßnahmen sei deren Finanzierung. Irgendjemand müsse für die Finanzierung aufkommen, die Bankunternehmen seien nicht bereit, derartige Belastungen ohne Ersatz zu übernehmen.

Einzelne befragte Bankunternehmen gaben auch an, dass aufgrund von internen Compliance Codes, Überweisungen im Inland oder ins Ausland überhaupt nur an legale/konzessionierte Glücksspielunternehmen durchgeführt werden. Insgesamt wird von den Experten betont, dass der Zahlungsverkehr daran gewöhnt sei, Zahlungen an bestimmte Konten zu verhindern, es müssten nur die jeweils national erforderlichen Rechtsvorschriften dazu bestehen.

Nach Ansicht der Bankexperten wären Zahlungsverhinderungen im Dienste des Spielerschutzes oder zur Verhinderung von Geldwäsche oder organisierter Kriminalität systemkonform und würde von den Banken auch akzeptiert werden, wenn das Finanzierungsproblem gelöst wäre. Rechtsvorschriften wie das österreichische Sanktionengesetz könnten die Rechtsgrundlage für solche Maßnahmen darstellen.⁸⁵

Bei den Gesprächen mit Bankexperten wurde von diesen auch festgestellt, dass die Verhinderung von Zahlungen im anonymen Zahlungsverkehr über Prepaid-Guthaben, durch Überweisungen zwischen Privaten (z.B. im Rahmen von Facebook-Verbindungen) oder auch einfach mittels Barzahlung, nicht möglich sei. Diese Zahlungsmethoden würden aber wegen ihrer hohen Neigung, illegale Geschäfte zu verschleiern, sowohl innerstaatlich als auch von den Organen der Union weitgehend abgelehnt. Gerade wenn vonseiten der Mitgliedstaaten und der EU-Kommission Steuerflucht, Geldwäsche und Betrugsbekämpfung etc. bekämpft werden sollen, müssten Maßnahmen gegen solche Zahlungsmethoden befürwortet werden. Z.B. sollten sowohl innerstaatlich als auch international diese Arten des Geldverkehrs für Online-Glücksspiele verboten werden.

Anwendung des US-Rechts zu vermeiden, führen diese Banken gar keine glücksspielnahen Überweisungen in die USA durch.

⁸⁵ Bundesgesetz über die Durchführung internationaler Sanktionsmaßnahmen (Sanktionengesetz 2010-SanktG), BGBl. I 2010/36 idgF.

Vor einiger Zeit wurde von einer privaten Gesellschaft in Österreich eine Initiative gestartet, mit der die Bank- und Kreditkartenunternehmen auf die rechtlichen Konsequenzen bei Überweisungen an illegale Glücksspielunternehmen hingewiesen wurden.⁸⁶

Bei der Behandlung dieses Themas sind die praktischen Erfahrungen des US amerikanischen Rechts bei der Beschränkung von Zahlungsströmen zu berücksichtigen. Die Vereinbarkeit von nationalen regulatorischen Beschränkungen der Zahlungsströme innerhalb der EU wird aber ebenfalls nach den nationalen Verfassungsrechten und im Hinblick auf die Zahlungs- und Kapitalverkehrsfreiheit nach dem Unionsrecht beurteilt werden müssen.⁸⁷

⁸⁶ Es wurde den Instituten ein Gutachten von *Chini* mit dem Titel „Die Verantwortung der Kreditinstitute (Kreditinstitute im engeren Sinn und Kreditkarteninstitute gemäß § 1 Abs. 1 Z. 6 BWG) im Zusammenhang mit verbotenen Ausspielungen im Internet (verbotene elektronische Lotterien)“ übermittelt. Offenbar sollten damit auch Verfahren nach dem UWG unterstützt oder angedroht werden.

⁸⁷ Zu diesem Problemkreis jüngst: Brugger, Abbruch der Zahlungsströme als Mittel zur Bekämpfung unerlaubter Internetglücksspiele (2013).

Autoren: Hanspeter Hanreich, Günther Grohall, Hermann Kuschej

Titel: Regulierung des Online-Glücksspiels. Maßnahmen gegen illegales Online-Glücksspiel in Europa

Projektbericht/Research Report

© 2013 Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
