

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“

6. April 2010

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.300 Unternehmen, davon 950 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungspolitische Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovatorientierte Wirtschaftspolitik ein.

Am 1. März 2010 haben die Länder eine internationale Vergleichsstudie zum Glücksspielwesen veröffentlicht und gleichzeitig einen Fragenkatalog für eine „Strukturierte Anhörung“ zum Glücksspielwesen vorgelegt. BITKOM vertritt sowohl namenhafte internationale Anbieter aus dem Sportwettenbereich als auch andere von den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages mittelbar betroffene Unternehmen, etwa Internet-Zugangsprouder, die von der potentiellen Auferlegung von Sperrungsverfügungen betroffen sind oder Medienunternehmen, die etwa das Werbeverbot tangiert.

Wir begrüßen, dass die Länder diese schriftliche Anhörung durchführen. Die Evaluation ist nicht zuletzt notwendig vor dem Hintergrund der Diskussion um die europarechtliche Konformität der deutschen Regelung sowie der in der Praxis unterschiedlich angelegten und gehandhabten Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages.

Wir stehen auf dem Standpunkt, dass der Glücksspiel-Staatsvertrag einen wichtigen Beitrag zur Spielsucht-Bekämpfung bildet, gleichwohl aber politisch akzeptiert werden muss, dass Glücks-, Gewinn- & Geschicklichkeitsspiele letztlich gesellschaftlich anerkannt sind und auch entsprechend nachgefragt werden. Dies belegen nicht zuletzt eigene Zahlen des BITKOM. Auch vor dem Hintergrund der wiederholten Berichte über Wettskandale, Hinterzimmer-Wettbüros und Manipulationen im Sport bietet die Evaluation des GlüStV die Chance, grundsätzlich die bisherige Herangehensweise zu überprüfen und zu korrigieren. Die Anhörung sollte daher strikt ergebnisoffen und transparent gestaltet werden.

Nachfolgend nehmen wir die Gelegenheit wahr, im Rahmen der Anhörung zu den uns betreffenden Punkten aus Sicht der betroffenen Wirtschaftszweige Stellung zu nehmen, wobei wir im Hinblick auf unsere Mitglieder den Schwerpunkt im Bereich Sportwetten setzen.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

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

Ansprechpartner

Dr. Guido Brinkel
Bereichsleiter Medienpolitik
Tel. +49. 30. 27576-221
Fax. +49. 30. 27576-51-221
g.brinkel@bitkom.org

Präsident

Prof. Dr. Dr. h.c. mult.
August-Wilhelm Scheer

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 2

Zusammenfassung der zentralen Positionen

- Vor dem Hintergrund der jüngsten Wettskandale in Bezug auf Sportereignisse in Deutschland ist ein Paradigmenwechsel in der Glücksspielregulierung der Länder überfällig.
- Das bestehende – maßgeblich von Fiskalinteressen der Länder geleitete – Monopolmodell hat versagt.
- BITKOM lehnt ein Monopolmodell jedenfalls abseits des Lotteriewesens ebenso wie Totalverbote für bestimmte Glücksspielformen oder Vertriebswege insgesamt ab, weil
 - es einen belegbaren Bedarf der Bevölkerung für einen vielfältigen und gleichzeitig aus Nutzerschutz Gesichtspunkten konsequent regulierten Markt gibt;
 - nur in einem regulierten Markt der maßgeblichen Zielsetzung der Kanalisierung der Nutzerströme in regulierte Dienste Rechnung getragen werden kann;
 - in Monopol- und Verbotsmodellen die – letztlich nicht lösbare Frage – der Unterbindung nicht zugelassener, insbesondere ausländischer Angebote anders als in einem regulierten Marktumfeld kritische Relevanz entfaltet;
 - wir insofern mit Nachdruck vor Ansätzen zur Sicherung nicht zugelassener Angebote über Netzsperrern warnen, wie diese zuletzt im Bereich kinderpornografischer Angebote angedacht und aktuell zu Recht politisch revidiert wurden.
- Stattdessen spricht sich BITKOM für ein den Marktgegebenheiten angepasstes Konzessions- bzw. ein offenes Lizenzmodell aus, in welchem Anbieter strengen Auflagen im Hinblick auf Bonität, Jugendschutz & Verbraucherschutz, Suchtprävention sowie Sicherheitsaspekte unterliegen.
- Dieses Modell muss zwingend auch eine Freigabe des Online-Vertriebsweges und somit die Aufhebung des entsprechenden Pauschalverbots nach § 4 Abs. 4 GlüStV beinhalten, da dieses Verbot vollständig an den Nutzerinteressen vorbeigeht und dem Kanalisierungsziel damit diametral widerspricht. Dies gilt sowohl für den Wett- und Skillgame- wie auch für den Lottosektor.
- Zur Sicherung der Einhaltung dieser Rahmenbedingungen innerhalb eines liberalisierten Modells kann sich BITKOM die Etablierung einer zentralen Aufsichtsinstanz der Länder, etwa nach dem Vorbild der ZAK im Bereich der Plattformregulierung vorstellen.
- BITKOM befürwortet insgesamt eine europaweite Harmonisierung der Glücksspielregulierung zur Sicherstellung eines möglichst einheitlichen Schutzlevels für die Nutzer und zur Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen für professionelle und seriös agierende Anbieter.

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 3

- BITKOM regt an, im Glücksspielstaatsvertrag eine formelle Abgrenzung von Glücksspiel und Gewinnspiel einzuführen, um die bestehende Rechtsunsicherheit insbesondere im Bereich von Tele-Votings und Skill-Games zu beseitigen, bei denen stets die Frage der Einbeziehung der regulären Verbindungsentgelte aufgeworfen ist.

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 4

Inhalt

Seite

1	BITKOM-Umfrage 2009	6
1.1	Ergebnisse	6
1.2	Bewertung	7
2	Abgrenzung Glücksspiel / Gewinnspiele.....	7
3	Beantwortung der Fragen der strukturierten Anhörung.....	9
3.1	Frage 1 – Denkbare Modelle	9
3.2	Frage 2 – Geeignetheit der Modelle in Bezug auf § 1 GlüStV.....	9
3.3	Frage 3 – Voraussetzungen Ausgestaltung Konzessionsmodell	10
3.4	Frage 4 – Konzessionsmodell: Anzahl Konzessionen	11
3.5	Fragen 5 – 7 – Konzessionsabgaben	11
3.6	Frage 8 - Verbraucher & Konsumentenschutz.....	12
3.6.1	Striktere Maßnahmen?.....	12
3.6.2	Jugendschutz & Altersgrenzen	12
3.6.3	Bereitstellung von Informationen	13
3.6.4	Kontrollintensität.....	13
3.7	Frage 9 – Erreichung weiterer Ziele.....	13
3.8	Frage 10 – Gleichgewicht Nachfrage / Spielerschutz	14
3.9	Frage 11 – Gesundheitspolitische Maßnahmen	14
3.10	Frage 12 – Herausstellung der Mittelverwendung	14
3.11	Fragen 13 – 17: Werbebeschränkungen	15
3.12	Frage 18 – Eindämmung des Internetglücksspiels über Verbote	16
3.13	Frage 19 – Öffnung des Netzes für bestimmte Spielformen.....	16
3.14	Frage 20 – Bedingungen der Anbieterzulassung.....	17
3.15	Frage 21 – Prinzip gegenseitiger Anerkennung.....	17
3.16	Frage 22 - Unterbindung der Nutzung in Deutschland nicht zugelassener Websites	18
3.17	Frage 23 – Spielsuchtbekämpfungs-Instrumente im Netz	19
3.18	Frage 24 - Umsatzerwartungen	19
3.19	Fragenkomplex Abgabenerhebung, Fragen 25 – 27	20
3.20	Frage 28 – Bewertung Suchtpotenzial	21
3.21	Einleitende Anmerkung zur Beantwortung der Fragen 33 – 68.....	21
3.22	Frage 33 - § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV: allgemeine Erlaubnispflicht für die Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele?	21
3.23	Frage 34 - § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV: Verbot unerlaubten Glücksspiels?	21
3.24	Frage 35 - § 4 Abs.2 Satz1 GlüStV: Wie bewerten Sie die Bindung der Erlaubnis an die Ziele des § 1 GlüStV?	22
3.25	Frage 36 - § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV: Wie bewerten Sie das Verbot der Erlaubnis der Vermittlung unerlaubten Glücksspiels?	22
3.26	Frage 37 - § 4 Abs.2 Satz 3 GlüStV: Ausschluss des Rechtsanspruchs auf Erlaubnis?	22
3.27	Frage 38 - § 4 Abs.3 GlüStV: Minderjährige	22
3.28	Frage 39 - § 4 Abs.4 GlüStV: Verbot des Internetglücksspiels?	23
3.29	Frage 40 - § 5 Abs. 3 GlüStV: Ausschluss von Werbung	23
3.30	Frage 41 - § 5 Abs.4 GlüStV: Verbot der Werbung für unerlaubtes Glücksspiel?	24

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 5

3.31	Fragen 42 - 44 § 6 GlüStV: Sozialkonzept.....	24
3.32	Frage 45 - § 8 GlüStV: Sperrsysteme, Selbst- und Fremdsperrung? ..	24
3.33	Frage 49 - § 9 Abs.4 GlüStV: Räumliche Beschränkung	24
3.34	Frage 60 - § 21 Abs.1 GlüStV: Sportwetten	25
3.35	Frage 61 - § 21 Abs.2 Satz1, GlüStV: Trennungsgebot	25
3.36	Frage 63 - § 21 Abs.2 Satz 2 Alt. 2 GlüStV: Verbot der Trikot- und Bandenwerbung im Fall der Übertragung in den Medien?	26
3.37	Frage 64 - § 21 Abs.2 Satz3 GlüStV: Verbot von Wetten während des laufenden Sportereignisses sowie über Telekommunikations- anlagen?	26
3.38	Frage 65 - § 21 Abs.3 GlüStV: Ausschluss gesperrter Spieler.....	26

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 6

1 BITKOM-Umfrage 2009

1.1 Ergebnisse

BITKOM hat im Jahr 2009 eine repräsentative Umfrage zum Thema Glücksspiel durch Forsa durchführen lassen. Einige maßgebliche Ergebnisse dieser Umfrage möchten wir der Beantwortung der einzelnen Fragen voranstellen.

- **Bevölkerungsanteil:** Nach der BITKOM-Umfrage haben 37 Prozent der deutschsprachigen Bevölkerung ab 18 Jahren in den letzten zwölf Monaten mindestens einmal Lotto oder Sportwetten gespielt. 6 Prozent haben andere Glücksspiele, Wetten oder Geschicklichkeitsspiele wie Poker, Skat oder Roulette gespielt, bei denen Geld eingesetzt wurde. Insgesamt haben danach 39 Prozent im Laufe des letzten Jahres Glücksspiele oder Wetten mit Geldeinsatz gespielt. Über 2 Millionen Deutsche spielen nach den Ergebnissen dieser Umfrage bereits unter dem geltenden Rechtsrahmen Online-Glücksspiel.
- **Beliebteste Angebote:** Mit Abstand am häufigsten wird im Internet (ebenso wie offline) Lotto gespielt: Knapp 60 % der Online-Spieler gaben an, in den letzten 12 Monaten Online-Lotto gespielt zu haben. Mit zunehmendem Alter steigt die Popularität von Lotto noch an.
- **Verteilung auf Spielformen:** Insgesamt haben 22 Prozent der Online-Spieler Poker gespielt und 18 Prozent bei Sportwetten mitgemacht. Jeder Siebte hat außerdem Online-Spiele mit Geldeinsatz gespielt, bei denen es auf Geschicklichkeit und Erfahrung ankommt, z. B. Skat oder Rennspiele. Online-Casinospiele wie Black Jack oder Roulette sind dagegen mit einem Anteil von insgesamt 5 Prozent nur wenig verbreitet.
- **Spielfrequenz:** 61 Prozent der Online-Spieler beteiligen sich nach den Ergebnissen der Umfrage höchstens einmal im Monat an Glücksspielen im Internet. Zwei Prozent spielen täglich, weitere 13 Prozent mehrmals in der Woche, aber nicht täglich. 17 Prozent spielen einmal in der Woche.
- **Präferenzen der Intensivspieler:** In der Gruppe der Intensiv-Spieler, die mehrmals in der Woche oder sogar täglich im Internet spielen, sind Poker und Geschicklichkeitsspiele besonders populär, während Gelegenheits-Spieler häufiger bei Lotto und Sportwetten mitmachen.
- **Geldeinsatz & Gewinne:** Zwei Drittel der Online-Glücksspieler setzen pro Monat maximal 20 Euro für solche Spiele ein (27 % bis zu 5 Euro, 38 % 6 bis 20 Euro im Monat). Jeder Sechste investiert 21 bis 50 Euro im Monat. Sechs Prozent setzen mehr als 50 Euro pro Monat.
- **Firmensitz der Anbieter von Online-Glücksspielen:** Gut ein Drittel der Online-Glücksspieler gibt an, einen Anbieter mit Firmensitz in Deutschland genutzt zu haben. 29 Prozent geben an, Seiten eines Unternehmens aus dem EU-Ausland besucht zu haben, acht Prozent meinen, Angebote aus Ländern außerdem der Europäischen Union zu verwenden. Mehr als ein Viertel weiß allerdings gar nicht, wo der Anbieter der genutzten Spiele-Seiten seinen Sitz hat. Es ist allerdings anzunehmen, dass ein noch deutlich höherer Anteil der Online-Spieler nicht weiß, wo der Firmensitz des Anbie-

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 7

ters ist, sondern lediglich von der Sprache des Angebots oder der Internet-Domain auf den Firmensitz schließt.

- **Auswahlkriterien:** Von den insgesamt zehn abgefragten Kriterien für die Auswahl eines Online-Glücksspielanbieters sind Seriosität und strenge Sicherheitsmaßnahmen die beiden wichtigsten. Diese beiden Aspekte werden auch mit Abstand am häufigsten angegeben, wenn man nach den beiden wichtigsten dieser zehn Kriterien fragt. Des Weiteren sind den Nutzern eine einfache Bedienung und die Bekanntheit des Anbieters wichtig. Für lediglich 45 % ist die Tatsache, dass es sich um ein staatliches Angebot handelt explizit von Bedeutung. Damit ist dieses Kriterium innerhalb der zehn abgefragten Kriterien das am zweitwenigsten genannte.
- **Ausweichen auf ausländische Angebote:** 39 Prozent der Nutzer von Online-Glücksspielen gaben an, sie würden im Falle einer konsequenten Durchsetzung des Internet-Glücksspielverbots in Deutschland (sehr) wahrscheinlich die Seiten ausländischer Anbieter nutzen, die vom Verbot in Deutschland nicht betroffen sind.

1.2 Bewertung

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

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

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

2 Abgrenzung Glücksspiel / Gewinnspiele

Zum Gegenstand der Evaluation sollte auch die Abgrenzung von Glücksspielen und Gewinnspielen gemacht werden. In den Begriffsbestimmungen zum Glücksspiel sollte hierfür eine „Untergrenze“ definiert werden. Sinnvoll und sachgerecht wäre aus Sicht des BITKOM eine Grenze von 1,50 Euro. Dies würde den Anbie-

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 8

tern von Gewinnspielen, Votings und Skill-Games bessere Planungssicherheit für klassische Gewinnspiel-Angebote geben.

Schon heute beinhaltet § 8a RfStV eine Abgrenzung zwischen erlaubten Gewinnspielen und erlaubnispflichtigem Glücksspiel: Ein Gewinnspiel, das die Vorgaben des § 8a RfStV einhält, ist nach dem Willen des sowohl für den GlüStV als auch den Rundfunkstaatsvertrag zuständigen Landesgesetzgebers nach § 8a Abs. 1 RfStV zulässig und daher nicht als Glücksspiel i.S.d. GlüStV anzusehen.

Der gegenwärtige Stand lässt jedoch noch einen zu breiten Interpretationsspielraum zu, was letztlich dazu führt, dass sich innovative Geschäftsmodelle oder Gewinnspielideen nicht realisieren lassen, da immer wieder die Gefahr besteht, dass entsprechende Angebote als Glücksspiele bewertet würden werden. Betroffen von den – im Moment unklaren – verwaltungsrechtlichen Festlegungen zur Zulässigkeit von Glücksspiel sind neben den eigentlichen Anbietern des Spiels selbst vor allem die technischen und logistischen Dienstleister, die „Unterstützungshandlungen“ anbieten, so z.B. Portale, Werbeagenturen, Paymentanbieter etc. Dies gilt, obwohl diese Anbieter gar nicht in der Lage sind zu überprüfen, ob das relevante Kriterium „unerlaubtes Glücksspiel“ überhaupt zutrifft.

Eine klarstellende Regelung im Glücksspielstaatsvertrag, die eine finanzielle Grenze festlegt, unterhalb derer Glücks- bzw. Gewinnspiele grds. erlaubnisfrei sind, soweit sie die entsprechenden Vorgaben (keine Irreführung etc.) einhalten, ist daher notwendig, um Rechtsunsicherheit und Diskussionen in diesem Zusammenhang zu vermeiden.

Ferner sollte im GlüStV eine praktikablere Abgrenzung zwischen Glücksspiel und Skill-Game definiert werden. Insbesondere sollte nicht allein die Tatsache, dass der Gewinner eines Skill-Games letztendlich durch Los ermittelt wird, dieses schon zum Glücksspiel machen. Eine sinnvolle Abgrenzung bietet der britische Gambling Act:

“A process which requires persons to exercise skill or judgment or to display knowledge shall be treated for the purposes of this section as relying wholly on chance if

(a) the requirement cannot reasonably be expected to prevent a significant proportion of persons who participate in the arrangement of which the process forms part from receiving a prize, and

(b) the requirement cannot reasonably be expected to prevent a significant proportion of persons who wish to participate in that arrangement from doing so.”

Im Umkehrschluss bedeutet dies also, dass ein Skill-Game dann nicht als Chance-Game gilt, wenn das Maß der geforderten Geschicklichkeit oder die Schwierigkeit der zu beantwortenden Fragen in der Lage ist, eine relevante Anzahl von Spielern von der Teilnahme bzw. dem Gewinn abzuhalten.

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesens

Seite 9

3 Beantwortung der Fragen der strukturierten Anhörung

3.1 Frage 1 – Denkbare Modelle

BITKOM lehnt ein Monopolmodell jedenfalls für die Bereiche abseits des Lotteriewesens und insbesondere für den Sportwettensektor kategorisch ab und steht sowohl einem Konzessionsmodell als auch einer auf einen freien Markt setzenden Lösung offen gegenüber, wobei im Hinblick auf die letztgenannten Alternativen ggf. zwischen den verschiedenen Formen des Glücksspiels differenziert werden kann. Wir bezweifeln allerdings grundsätzlich, dass zwischen den genannten Kategorien überhaupt trennscharf unterschieden werden kann, da auch die vorgelegte Studie die hier gewählte Kategorisierung explizit nur aus Vereinfachungsgründen vorgenommen und gerade darauf hingewiesen hat, dass die untersuchten Modelle in den einzelnen Staaten letztlich gerade Mischmodelle waren.

Maßgeblich müssen insgesamt in jedem Fall auch Überlegungen der Gleichbehandlung der verschiedenen Formen des Glücksspiels sein. Das Automatenpiel unterliegt in Deutschland heute lediglich gewerberechtlichen Anforderungen – ein staatliches Monopol existiert nicht; faktisch besteht hier also ein Wettbewerbsmodell. Vor diesem Hintergrund ist schon aus Gründen der Gleichbehandlung ein Monopol für andere Bereiche, insbesondere den Sportwettenbereich nicht legitimierbar. Dies gilt umso mehr, als in zahlreichen Studien – insbesondere auch der von den Ländern in Auftrag gegebenen – gerade für das Automatenpiel eine gegenüber anderen Formen massiv erhöhtes Suchtpotential angenommen wird, das ein Vielfaches des entsprechenden Gefährdungspotential im Wettbereich beträgt.

In dieser Vergleichsbetrachtung können sich die Länder nicht auf die unterschiedlichen kompetenzrechtlich bedingten Zuständigkeiten zurückziehen, sondern es muss ggf. in Abstimmung mit dem Bund ein kohärentes Gesamtsystem etabliert werden. BITKOM begrüßt vor diesem Hintergrund die offene Ausgestaltung der strukturierten Anhörung, die sämtliche Formen des Glücksspiels, auch das Automatenpiel, einbezieht.

BITKOM geht insgesamt davon aus, dass die Sicherstellung hoher Suchtpräventions- sowie Jugendschutzstandards sowohl in einem Konzessionsmodell auch in einem Modell eines liberalisierten Marktes auf Basis von Lizenzerteilungen gewährleistet werden kann. Beide Modelle ermöglichen, soweit überhaupt trennscharf voneinander abgrenzbar, rechtlich eine entsprechende Marktregulierung mit strengen Anforderungen im Hinblick auf die genannten Bereiche. Voraussetzung des Angebots sollte zur effektiven Sicherstellung der entsprechenden Schutzstandards in jedem Fall eine staatliche Zulassung sein; unabhängig davon, ob die Anzahl der Zulassungen in einem Konzessionsmodell schon formal quantitativ begrenzt sind oder aber im freien Marktmodell durch hohe qualitative Standards faktisch begrenzt wird.

3.2 Frage 2 – Geeignetheit der Modelle in Bezug auf § 1 GlüStV

BITKOM hält die Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV sowohl in einem hinreichende Anbietersauswahl sicherstellenden, also an den Marktgegebenheiten orientierten Konzessionsmodell als auch in einem Marktmodell für erreichbar.

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 10

Grundsätzlich muss beachtet werden, dass in der Bevölkerung ein Bedarf an entsprechenden Angeboten besteht, der durch den ordnungsrechtlichen Rahmen nicht negiert werden darf. Ein Monopolmodell birgt – die aus Umfragen bereits belegbare – Gefahr, dass Nutzer auf „nicht erlaubte“ (vgl. § 1 Nr. 2 GlüStV) Angebote ausweichen, weil ihnen die legal verfügbaren Dienste nicht ausreichen. BITKOM steht auf dem Standpunkt, dass Monopolmodelle eine zu starke Verknappung des Angebots zur Folge haben, die statt einer stärkeren Regulierung eher ein Abdriften eines Teils der Nutzerschaft in völlig unregulierte Angebote provozieren würde. Die betrifft insbesondere auch etwaige Überlegungen, einzelne Spielformen, z.B. das Wettwesen gänzlich zu verbieten oder isoliert einem staatlichen Monopol zu unterwerfen.

Der ordnungsrechtliche Rahmen muss gemessen an den Vorgaben des § 1 GlüStV daher auch die aus Nutzersicht erwartete Mindestvielfalt der Angebote sicherstellen, weil nur so überhaupt die für die Befolgung des Rechtsrahmens zwingend notwendige Akzeptanz gewährleistet werden kann. Dieser Gedanke ist in der Zielformulierung des § 1 Nr. 2 Glücksspielstaatvertrag bereits angelegt.

3.3 Frage 3 – Voraussetzungen Ausgestaltung Konzessionsmodell

Grundsätzlich sollten sich die Voraussetzungen für ein etwaiges Konzessionsmodell an bestehenden vergleichbaren Materien orientieren, etwa dem Rennwett- und Lotteriegesetz. Die maßgeblichen Einzel-Anforderungen bzw. Voraussetzungen lassen sich jedoch nicht abstrakt bestimmen, sondern sind letztlich schon Bestandteil der Frage der konkreten Ausgestaltung des entsprechenden Modells. Wir können an dieser Stelle daher nur grobe Leitlinien eines solchen Modells zeichnen.

Eine zentrale Rolle innerhalb eines Konzessionsmodells nimmt in jedem Fall die mit der Konzessionsvergabe – und ggf. auch späteren Aufsicht – betraute staatliche Behörde ein. Hier ist es in jedem Fall notwendig, eine einheitliche Institution zu schaffen, damit Anbieter nicht in jedem Bundesland separat agieren müssen. BITKOM plädiert dabei mit Nachdruck für eine tatsächlich zentralisierte Institution, in Betracht käme ggf. aber auch ein Kommissionsmodell nach dem Vorbild der ZAK im Bereich der Plattformregulierung. Entscheidend ist in jedem Fall allerdings, dass die Anbieter im Hinblick auf Konzessionsvergabe und Aufsicht einer einheitlichen Instanz gegenüberreten können. Das muss im Übrigen auch für etwaige staatliche Anbieter als Inhaber einer Konzession gelten. Diese sollten durch die gleiche Behörde beaufsichtigt werden.

Bestandteil der Konzessionsvergabe müsste die Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen sein, was insbesondere die Kriterien der Zuverlässigkeit, Bonität sowie Fachkunde angeht. Die Konkretisierung dieser Kriterien muss entlang der allgemeinen Ziele des Glücksspielstaatsvertrages erfolgen – zur Präzisierung der Anforderungen sollten die Versagungsgründe im Gesetz abschließend aufgeführt werden.

Im Hinblick auf den Aspekt der Bonität müsste aus Sicht des BITKOM durch gesetzliche Anforderungen sichergestellt werden, dass Gewinnauszahlungen bzw. eine Einsatzrückzahlung für einen spezifischen Zeitraum, sichergestellt sind und auch im Falle der formalen Insolvenz des Anbieters bzw. der Aufgabe des Geschäftsbetriebs noch realisiert werden kann. Hierzu sind Modelle einer Sicher-

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 11

heitsleitung oder auch des Nachweises entsprechenden Versicherungsschutzes denkbar.

3.4 Frage 4 – Konzessionsmodell: Anzahl Konzessionen

Die Frage nach der notwendigen Mindestanzahl von Konzessionen innerhalb eines entsprechenden Modells kann im Rahmen einer abstrakten Betrachtung nicht exakt beantwortet werden, auch wenn diese aus rechtlicher Sicht nicht von vornherein undenkbar ist. Unklar ist bei der Frage der Mindestanzahl bereits, wer die Konzessionen vergibt, ob es demnach also 16 Länder * x Konzessionen oder bundesweit x Konzessionen gibt. Streng genommen eignet sich ein Konzessionsmodell (mit Limitierung der Anbieterzahl) im Übrigen eher für die Verteilung von Gütern, die ihrer Natur nach begrenzt sind (wie z.B. Radiofrequenzen). Dies ist aber im Glücksspielmarkt gerade nicht der Fall.

Aus Sicht des BITKOM muss auch in einem Konzessionsmodell jedenfalls eine Mindest-Vielfalt für den Nutzer in dem jeweiligen Sektor ermöglicht werden. Als übergreifende Leitlinie sollte beachtet werden, dass ein Konzessionsmodell nicht ein faktisches Duo- oder enges Oligopol erzeugen darf, sondern immer noch einen hinreichenden Wettbewerb der Angebote untereinander sicherstellen muss.

Wir gehen gleichzeitig davon aus, dass auch in einem Wettbewerbsmodell eine faktische Begrenzung der Anbieterlandschaft aus den entsprechenden Sicherheits- Kundenschutz- und Jugendschutzvorschriften folgen wird. Da in einem stark regulierten Wettbewerbsumfeld nur eine begrenzte Anzahl von Anbietern die hohen Anforderungen erfüllen wird, steht aus Sicht des BITKOM nicht zu erwarten, dass ein „Wettbewerbsmodell“ in einem völlig unüberschaubaren Markt münden würde.

Schließlich ist davon auszugehen, dass auch innerhalb der letztendlich zugelassenen Anbieter noch Konzentrationstendenzen bei den Nutzern zu erwarten stehen, die das Angebot von entsprechenden Diensten für die weniger nachgefragten Angebote langfristig wirtschaftlich weniger attraktiv machen. So halten etwa in Italien trotz einer Zulassung von insgesamt 30 Unternehmen sieben Anbieter 89,6% Marktanteil am Gesamtmarkt. Im Bereich Poker halten zehn Anbieter 96% Marktanteil, bei Sportwetten teilen sich sieben Anbieter 90,8% des Gesamtmarktes.

Letztlich muss auch in einem Konzessionsmodell jedenfalls eine Willkürabwehr verhindert werden, dass heißt, die konkret festgesetzte Höchstanzahl der Konzessionen müsste in jedem Fall sachlich nachvollziehbar begründbar sein. Dies erscheint in abstrakter Form nur schwer möglich. BITKOM hinterfragt daher letztendlich insgesamt die Sinnhaftigkeit und rechtliche Zulässigkeit einer abstrakten zahlenmäßigen Begrenzung der Anzahl der Konzessionen.

3.5 Fragen 5 – 7 – Konzessionsabgaben

BITKOM beantwortet die Fragen 5 -7 aufgrund ihrer sachlichen Nähe im Zusammenhang. Wir bitten dabei um Verständnis, dass wir eine Einschätzung der rechtlichen Zulässigkeit nicht vornehmen, da wir keine über die Erkenntnisse der von den Ländern beauftragten Studie hinausgehenden gutachterlichen rechtlichen Einschätzungen vorhalten.

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 12

BITKOM hält aus Sicht der betroffenen Branche eine Konzessionsabgabe bzw. "Lizenzgebühr" grundsätzlich für denkbar. Für ihre Ausgestaltung kommen dabei sowohl jährliche Lizenzgebühren als auch eine einmalige Zulassungsgebühr in Betracht.

Die Frage der Höhe lässt sich aus Sicht des BITKOM nicht abstrakt, sondern nur in Bezug auf das zu etablierende Gesamtsystem beantworten. Eine Konzessionsabgabe darf daher aus unserer Sicht zum einen keine prohibitive Wirkung entfalten; sie muss für sämtliche, also auch staatliche Anbieter gleichermaßen gelten und die Ausgestaltung ihrer Höhe muss auch in Relation zu einer etwaigen zusätzlichen Besteuerung von Erträgen erfolgen.

Aus den oben genannten Erwägungen ergibt sich, dass wir eine über die reine Abgeltung des Verwaltungsaufwandes hinausgehende Konzessionsabgabe bzw. Lizenzgebühr grundsätzlich auch im Marktmodell für möglich halten, da die Konzession grundsätzlich eine rechtliche Befugnis zur Einnahme- und Gewinnerzielung beinhaltet. Denkbar und sinnvoll erscheint uns dabei eine Zweckbindung der Verwendung der hierüber eingenommenen Gelder für spezifische Zwecke, etwa im Bereich der Gesundheitspolitik oder des Amateursports. Hierdurch könnte eine formale Rückbindung der über die Konzessionsvergabe erzielten Einnahmen an die Zwecke und Ziele des Staatsvertrages sichergestellt werden.

3.6 Frage 8 - Verbraucher & Konsumentenschutz

3.6.1 Striktere Maßnahmen?

BITKOM steht einer strikten verbraucherschutzrechtlichen bzw. jugendschutzrechtlichen Regulierung innerhalb eines im Wettbewerbsmodell ausgestalteten Marktes positiv gegenüber. Die von uns vertretenen Anbieter setzen bereits heute verschiedenste Mechanismen im Bereich des Verbraucher- und Jugendschutzes ein und sind insgesamt an der Etablierung eines freien, seriös geprägten Glücksspiel- bzw. Sportwettenmarktes und der Zurückdrängung illegaler, insbesondere kriminell geprägter Strukturen interessiert.

Die vorgelegte Studie führt zahlreiche Schutzmechanismen auf, die zur Absicherung der Verbraucherinteressen dienen können. Viele davon werden heute im Sportwettenbereich von den von uns repräsentierten Anbietern bereits realisiert. Wir verweisen insofern etwa auf die Standards der European Betting and Gaming Association.¹

3.6.2 Jugendschutz & Altersgrenzen

Im Bereich des Jugendschutzes erscheint als Maßnahme zur Sicherung der Volljährigkeit der Teilnehmer eine Verpflichtung zur Nutzung von Altersverifikationssystemen (AVS) grundsätzlich denkbar, da hier bereits etablierte Standards bestehen und eine entsprechende Anzahl an Sicherungssystemen auch tatsächlich am Markt verfügbar ist. Mithilfe von Zugangssystemen könnte ein Anbieter solcher Angebote den Zugriff von Nutzern letztlich sehr individuell steuern, wozu in Zukunft im Übrigen auch der elektronische Personalausweis beitragen könnte.

Eine Heraufsetzung des Mindestalters über die 18-Jahre-Grenze halten wir dagegen für problematisch, da sie angesichts des mit der Volljährigkeit grundsätz-

¹ <http://www.eu-ba.org/de/consumers/standards>.

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 13

lich einhergehenden vollständigen rechtlichen Befugnisumfangs eine empirisch belastbar zu begründende Ausnahmeregelung wäre, aus den Ergebnissen der vorgelegten Studie aus unserer Sicht die entsprechende Wirksamkeit aber nicht hergeleitet werden kann.

Zum anderen entstünden hier wiederum erhebliche praktische Probleme im Verhältnis zu Angeboten aus dem Ausland, die in der Regel ebenfalls die 18er-Grenze anwenden. Die Heraufsetzung der Altersgrenze in Deutschland käme daher einer Deharmonisierung ausgerechnet eines derjenigen wenigen Aspekte, für die europa- und weltweit heute bereits einheitliche Maßstäbe gelten, gleich.

Schließlich sollte beachtet werden, dass das Teilnahmeverbot für jugendliche noch flankiert werden kann durch ein eigenständiges Gewinnausschüttungsverbot bei Verstößen.

3.6.3 Bereitstellung von Informationen

In Bezug auf die Bereitstellung von Informationen sind etwa Maßnahmen wie Gewinn-Verlust Statistiken denkbar, die dem Nutzer größere Kontrolle über sein eigenes Spielverhalten geben. Diese direkt spielbeeinflussenden Tools können überdies verbunden werden mit Informationsangeboten. Insgesamt ermöglicht gerade das Online-Spiel aufgrund der gegebenen Rückkanalfähigkeit ein spezifisch auf das konkrete Spielverhalten des einzelnen Nutzers zugeschnittenes Informationsangebot.

3.6.4 Kontrollintensität

BITKOM sieht in der Schaffung einer spezifischen Aufsichtsinstanz innerhalb eines Konzessions- oder Wettbewerbsmodells die beste Möglichkeit, eine Effektivierung der Kontrollmechanismen zu erreichen.

Die Aufgaben einer solchen Instanz könnten etwa folgende Elemente umfassen:

- Überwachung der grundlegenden Anforderungen an die Lizenzinhaber in Bezug auf Bonität und Zuverlässigkeit
- Regelmäßige Überprüfung des konkreten Angebots und Überprüfung der in den Lizenzbedingungen sowie durch das Gesetz vorgesehenen Kriterien, etwa in Bezug auf Spielmodalitäten, Zahlungsmodalitäten, Suchtprävention, Verbraucher- und Jugendschutz sowie Informationspflichten.
- Sanktionierung von Verstößen und Führung der entsprechenden Verwaltungsverfahren bis hin zum Lizenzentzug bei schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen
- Informationsaustausch mit entsprechenden Behörden im Ausland
- Berichterstattung über die Umsetzung der staatsvertraglichen und in den Lizenzbedingungen niedergelegten Anforderungen im Rahmen eines Jahresberichts.
- Öffentliche Information über die Mittelverwendung im sozialen Bereich.

3.7 Frage 9 – Erreichung weiterer Ziele

BITKOM ist daran gelegen, im Glücksspielsektor eine klare Abschichtung seriös agierender privater Anbieter von kriminellen Angeboten zu erreichen. Dies sollte als eigenständiges Ziel der Glücksspielregulierung betont werden. Wie aus der vorgelegten Studie hervorgeht, dürfte ein nicht unerheblicher Teil der ca. 14.000 Glücksspielseiten im Internet nicht nur formell illegal sein, sondern einen krimi-

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 14

nellen Hintergrund haben. Ziel einer nutzerorientierten Glücksspielregulierung muss daher nicht nur die eigentliche Betrugs- und Kriminalitätsbekämpfung und Kanalisierung der Nutzerströme, sondern bereits die generelle Förderung seriöser, lizenzierter Angebote sein. Dies beinhaltet aus Sicht des BITKOM auch die Etablierung eines der Nachfrage der Bevölkerung adäquaten, regulierten Mindestangebots an Angeboten.

3.8 Frage 10 – Gleichgewicht Nachfrage / Spielerschutz

Aus Sicht des BITKOM dient gerade die Etablierung eines abgrenzbaren, für den Nutzer insoweit auch wahrnehmbaren, seriösen Marktes der Steuerung zwischen diesen beiden Zielkoordinaten der Glücksspielregulierung. Auch aus gesundheitspolitischer Sicht muss in allererster Linie dafür gesorgt werden, dass Nutzer sich Angeboten zuwenden, die grundlegende Sicherheits- und Konsumentenschutzstandards gewährleisten und insbesondere auch in der Lage sind, Suchtverhalten ggf. zu erkennen und entsprechende Schutzmechanismen wirksam werden zu lassen.

BITKOM plädiert insofern für eine Abkehr vom Ansatz einer Verhältnisprävention, im Sinne einer generellen Minimierung der Verfügbarkeit von Glücksspielangeboten hin zu einem Ansatz der Verhaltensprävention, der darauf zielt, das Glücksspielverhalten der Nutzer innerhalb kontrollierter Bahnen verlaufen zu lassen.

Die Konsequenz wäre ein Glücksspielmarkt, der für die überwiegende Mehrheit keine zusätzlichen Risiken bietet und es gleichzeitig ermöglicht, für den geringen Anteil von Spielern mit problematischem Spielverhalten eine bestmögliche sekundär- und tertiär präventive Versorgung zu finanzieren.

3.9 Frage 11 – Gesundheitspolitische Maßnahmen

BITKOM sieht einen der Vorteile eines konzessions- bzw. lizenzbasierten Marktmodells in der damit verbundenen Möglichkeit, mit der Zulassung konkrete Auflagen zur Sicherung des Spielerschutzes aus gesundheitspolitischen Gesichtspunkten zu realisieren.

Dabei kommen etwa Maßnahmen, wie Selbst- oder Fremdausschlussverfahren, Kontosperrungen, das Verbot einer Kreditvergabe sowie die transparente und nachvollziehbare Aufbereitung von Gewinnchancen bzw. Gewinnplänen in Betracht. Ein Konzessions- bzw. Lizenzmodell bietet dabei den Vorteil, dass die Aufsichtsbehörde Selbstsperrungen ggf. auch anbieterübergreifend durchsetzen und den Spielerschutz anbieterentkoppelt ermöglichen würde.

Eine weitere denkbare Option ist, dass Anbieter von Glücksspielen unmittelbar mit Beratungsstellen kooperieren, um den Nutzer im Fall erkannter „Problemspieler“ direkt auf entsprechende Hilfsangebote hinweisen zu können. Noch weiter gedacht, könnte nach entsprechenden Vorbildern im Ausland (etwa Gamcare/Gamaid Großbritannien) darüber nachgedacht werden, auf Basis von Lizenzeinnahmen ein spezifisches neues Beratungs- und Hilfsangebot zu etablieren.

3.10 Frage 12 – Herausstellung der Mittelverwendung

BITKOM hat keine eigenen Erkenntnisse dazu, ob Spieler gezielt Glücksspielformen wählen, deren Einnahmen spezifischen sozialen Zwecken dienen. Ins-

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 15

besondere war diese Fragestellung nicht Gegenstand unserer eigenen Befragung im Jahr 2009.

Abgesehen von klassischen Soziallotterien (Aktion Mensch etc.) gehen wir davon aus, dass der Großteil der Nutzer sich über die Verwendung der Mittel letztlich keine vertieften Gedanken macht. Dies gilt auch und insbesondere für das staatliche Lotto. BITKOM hält es aber aus gesamtgesellschaftlicher Sicht für sinnvoll, die Rolle der Einnahmen aus sämtlichen Glücksspielangeboten für soziale Zwecke oder auch den Breitensport stärker in der öffentlichen Kommunikation herauszustellen. Dies könnte etwa ein spezifischer Aufgabenbereich einer staatlichen Regulierungsinstanz sein.

3.11 Fragen 13 – 17: Werbebeschränkungen

Aufgrund des sachlichen Zusammenhangs beantworten wir die auf Werbebeschränkungen bezogenen Fragen 13 – 17 zusammen.

BITKOM steht grundsätzlich auf dem Standpunkt, dass isolierte vollständige Werbeverbote, also die pauschale Untersagung jeglicher Werbung auch für legale Angebote nicht sinnvoll und zudem rechtlich fragwürdig sind. Legale Angebote müssen grundsätzlich auch bewerbbar bleiben. Ausgehend von diesem Grundverständnis und unserer generellen Haltung, wonach Pauschalverbote für bestimmte Vertriebswege abzulehnen sind, halten wir verschiedene Abstufungen aus Kundensicht für denkbar.

Dem vorzuschicken ist allerdings der weitere grundlegende Hinweis, dass Werbung für lizenzierte Angebote gerade dem Lenkungszweck der Glücksspielregulierung dient, die Nutzer in die staatlich regulierten Angebote zu leiten. Schon vor dem Hintergrund dieses grundlegenden Gedanken sind pauschale Werbeverbote im Hinblick auf die Zielsetzungen des Staatsvertrages kontraproduktiv.

Was die Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen des Glücksspiels betrifft, wäre eine solche aus unserer Sicht nur gerechtfertigt, wenn die einzelnen Spielformen tatsächlich ein unterschiedliches Gefährdungspotential aufweisen würden. Dies ist – mit Ausnahme der Geldspielautomaten – aus empirischen Forschungsergebnissen derzeit jedoch nicht abzuleiten. Insofern plädieren wir für eine Regelung, die für alle erlaubten Glücksspielformen mit Ausnahme der Geldspielgeräte gleichermaßen gilt. Grundsätzlich kann im Rahmen einer solchen Regelung dabei allerdings ggf. auf Spezifika bestimmter Spielformen eingegangen werden, etwa den Umgang mit Anreizinstrumenten wie Jackpots bei den Lotterien.

Die anderen in Frage 14 angedachten Abstufungsmechanismen erscheinen uns als gesetzlicher Maßstab dagegen wenig praktikabel und würden die Handhabung entsprechender Werbemaßnahmen voraussichtlich erheblich verkomplizieren. Soweit Bedarf nach einer stärker differenzierten Abstufung verschiedener Werbeanforderungen gesehen wird, hält BITKOM es für sinnvoll, Detail-Konkretisierungen ggf. durch Branchenrichtlinien zu ermöglichen, auf die auch gesetzlich Bezug genommen werden kann. Die Erfahrungen aus anderen Bereichen, etwa der Regulierung im Bereich Jugendmedienschutz, zeigen, dass entsprechende Kodizes wesentlich besser in der Lage sind, flexibel und schnell auf

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 16

bestimmte Spezifika einzelner Werbeformen oder bestimmte Problemlagen zu reagieren.

Eine Ausdifferenzierung der Werbeanforderungen nach Vertriebswegen halten wir grundsätzlich für problematisch, soweit durch die entsprechenden Regelungen nicht gerade vertriebswegspezifische Elemente adressiert werden.

Eine weitere Anforderung an die Werberegulierung in einem Konzessions- bzw. Lizenzmodell muss insgesamt die Kanalisierung der Nutzerströme auf die lizenzierten Angebote sein. Es muss folglich als eigenständiges Ziel der Werberegulierung im Glücksspielsektor festgehalten werden, dass Nutzer von illegalen Angeboten ferngehalten und auf die zugelassenen Dienste geleitet werden. Dies erklärt auch, weshalb ein vollständiges Werbeverbot keine Option ist, da ein solches die genannte Anforderung verfehlen würde.

3.12 Frage 18 – Eindämmung des Internetglücksspiels über Verbote

Einleitend möchten wir betonen, dass BITKOM trotz wiederholt geäußerter gegenteiliger Auffassungen weiterhin auf dem Standpunkt steht, dass ein generell spezifisch erhöhtes Gefährdungspotential beim Vertriebskanal Internet bislang nicht empirisch belegbar ist. Stattdessen belegen zahlreiche Studien, dass die Gefährdungssituation beim Geldspielautomaten gegenüber allen anderen Spielformen massiv erhöht ist. Gleichwohl wird gerade dieser Bereich in Deutschland am wenigsten reguliert.

Aussagen der Studie zu Erfahrungen aus dem Ausland, wonach Internetverbote zu einer Eindämmung des Glücksspiels von Spielaktivitäten im Internet geführt haben, sind als Basis für eine Bewertung der etwaigen Wirksamkeit von Pauschalverboten dahingehend zu hinterfragen, inwieweit bei dieser Bewertung die Flucht in Grau- und Schwarzmärkte, sei es off- oder online, einbezogen wurden. Ohne eine empirisch belastbare Untersuchung zu Abwanderungstendenzen in diese illegalen Märkte ist die Reduzierung der Spielteilnahme nach Einführung eines Verbots letztlich eine Binsenweisheit.

Wir verweisen insoweit auch auf Studien aus den USA, die belegen, dass nach Einführung eines entsprechenden Verbots und sogar vermeintlicher Blocking-Mechanismen der Markt weiter wächst² und gar gut ein Drittel des Weltmarktes ausmacht.

3.13 Frage 19 – Öffnung des Netzes für bestimmte Spielformen

Ausgehend von obiger Einschätzung spricht sich BITKOM mit Nachdruck für eine Öffnung des Internets jedenfalls in Bezug auf das Wettwesen und Spiele wie Poker aus; wir halten eine Öffnung außerdem aus Suchtpräventions- und Spielerschutzgesichtspunkten daneben auch im Lottovertrieb für denkbar.

Die Umfrage des BITKOM zeigt, dass nutzerseitig für all diese Spielformen schlicht eine Erwartungshaltung der Nutzung des Vertriebsweges Internet besteht, die durch ein hinreichendes Angebot erfüllt werden muss. Da BITKOM eine effektive Blockade illegaler Angebote im Netz schlicht für ausgeschlossen hält, lässt sich nur über eine Zulassung und gleichzeitige Regulierung den verschiedenen Zielen des Staatsvertrages gerecht werden.

² Basierend auf H2 Gambling Capital data 2009; www.h2gc.com.

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 17

3.14 Frage 20 – Bedingungen der Anbieterzulassung

BITKOM steht, wie bereits oben dargelegt, auf dem Standpunkt, dass die Regulierung der Anbieterlandschaft generell in erster Linie durch die Ausgestaltung der Sicherheits-, Bonitäts- und Kundenschutzanforderungen erfolgen sollte. Generell sollten also in einem geöffneten Internetglücksspielmarkt alle Anbieter zugelassen werden, die die Einhaltung der geltenden Vorschriften gewährleisten und dies transparent nachweisen können. Dies muss durch ein System von internen und externen Kontrollen sichergestellt sein.

Bei der Ausgestaltung der entsprechenden Lizenzanforderungen können sich die Länder grob an entsprechenden Anforderungen in anderen Staaten orientieren. Grundsätzlich sollte bei den Zulassungsvoraussetzungen, entsprechend der allgemeinen Zielsetzungen des Staatsvertrages, die Minderung von potentiellen Gefahren des Glücksspiels im Mittelpunkt stehen. Hierzu verweisen wir auf die Ausführungen zu Frage 23.

Neben den Spielerschutzmaßnahmen sind darüber hinaus gewisse Anforderungen zur Unterbindung von Geldwäsche naheliegend und müssten als Zulassungsvoraussetzung implementiert werden. An dieser Stelle verweisen wir auf die bestehenden internationalen Geldwäschepräventionsregularien, z.B. die Regularien der „Financial Action Task Force. In jedem Fall sollte eine Meldepflicht bei Geldwäscheverdachtsfällen gesetzlich vorgeschrieben werden.

Gerade vor dem Hintergrund der jüngsten – freilich im Schwarzmarkt angesiedelten – Wettskandale müssten bei Internet-Anbietern Maßnahmen zur Vermeidung von Betrugsfällen und Manipulationen vorgeschrieben sein. Die heute am Markt agierenden Anbieter besitzen in diesem Feld im Übrigen umfangreiches Know-How, weil die Vermeidung von Wettbetrug auch in ihrem ureigensten Interesse ist. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang z.B. ein Verweis auf eine Anbindung an ein Frühwarnsystem wie das der European Sports Security Association (ESSA).

Auch im Hinblick auf technische Sicherheitsanforderungen an die genutzte IT und Software existieren bereits heute internationale Standards, auf die Bezug genommen werden kann. Zu nennen sind etwa best practice frameworks wie COBIT oder ITIL.

Die Überprüfung der festzulegenden Anforderungen durch die zuständige staatliche Aufsichtsinstanz kann schließlich durch Etablierung bestimmter Informationspflichten abgesichert werden. Dies betrifft zum einen die Einhaltung der Sicherheits-, Bonitäts- und Kundenschutzstandards, zum anderen aber auch den Bereich der Abgabenerhebung und die in diesem Zusammenhang benötigten Informationen.

3.15 Frage 21 – Prinzip gegenseitiger Anerkennung

BITKOM befürwortet angesichts der stark divergierenden Ansätze in den verschiedenen Staaten grundsätzlich eine europaweite Harmonisierung des Glücksspielsektors mit dem Grundansatz eines Konzessions- bzw. Lizenzmodells. Die Ergebnisse der Studie zum bisher kaum angewandten Prinzip der gegenseitigen Anerkennung sind angesichts dieser bislang fehlenden Harmonisierung insoweit nicht überraschend.

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 18

Gleichwohl bleibt ein möglichst einheitliches Regulierungsniveau in Europa aus unserer Sicht erstrebenswert, da die Akzeptanz der Nutzer für nationale Verbote bzw. Einschränkungen untergraben wird, wenn im Nachbarland liberalere Regelungen gelten. Insoweit belegt auch die Umfrage des BITKOM, dass es für viele Nutzer faktisch gar nicht relevant ist, aus welchem Land ein Dienst angeboten wird. Teilweise darf sogar davon ausgegangen werden, dass sich die Nutzer gar nicht bewusst sind, dass ein genutzter Dienst kein „deutsches Angebot“ im formellen Sinne ist. Dies zeigt, dass sich Akzeptanz und Verständnis für bestimmte Regulierungsansätze nicht allein durch eine Steuerung im nationalen Rahmen erreichen lassen, sondern es einer europäischen Grundharmonisierung bedarf.

3.16 Frage 22 - Unterbindung der Nutzung in Deutschland nicht zugelassener Websites

BITKOM betont zunächst, dass sich die Frage der Unterbindung der Nutzung ausländischer, bzw. nicht zugelassener Angebote besonders stark in einem Monopolmodell oder absoluten Verbotsmodellen stellt, welche den bestehenden Bedarf der Nutzer nicht hinreichend adressieren und damit besonders große Anreize zur Nutzung ausländischer Angebote setzen. BITKOM steht insoweit auf dem Standpunkt, dass der effektivste Weg gegen ein Ausweichen der Nutzer in solche Dienste in der Bereitstellung eines hinreichend vielfältigen und zugleich auch aus Kundenschutzgesichtspunkten attraktiven legalen Angebots besteht. Wir gehen insgesamt davon aus, dass sich die Unterbindung der Nutzung nicht zugelassener Angebote nicht wirklich effektiv bekämpfen lässt:

Dies vorausgeschickt weisen wir darauf hin, dass eine technische Unterbindung durch Sperrmaßnahmen auf Access-Ebene aus unserer Sicht ausscheidet. Die Debatte um entsprechende Maßnahmen für kinderpornografische Inhalte hat hinreichend belegt, dass solche Instrumente technisch nicht effektiv umsetzbar, rechtlich hochproblematisch und letztlich auch aus Akzeptanzgesichtspunkten nicht vermittelbar sind. Dem Einsatz von Zugangssperren auf Access-Ebene fehlt insbesondere aus politischer und gesellschaftlicher Sicht der Rückhalt. Schon bei der Diskussion um das sog. Zugangserschwerungsgesetz als auch in der Diskussion um den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag zeigte sich erhebliche Kritik aus dem gesellschaftlichen und politischen Raum.

Auch aus Sicht der von uns vertretenen Internet-Zugangsprouder ist ein umfassendes Sperrsystem zur Blockade ausländischer Glücksspielseiten schlicht inakzeptabel. Entsprechend der Daten der vorgelegten Studie müsste eine solche Liste mehrere tausend Einträge vorweisen und permanent aktualisiert werden. Sämtliche bei der BNetzA registrierten ca. 2500 Internetzugangsprouder wären gezwungen, eine spezifische Sperrinfrastruktur aufzubauen und zu unterhalten, was wie schon im Rahmen der Debatte zu kinderpornografischen Inhalten weitreichende Folgefragen hinsichtlich weitergehender Begehrlichkeiten zur Nutzung einer solchen Infrastruktur aufwerfen würde. Wir stellen insoweit klar, dass wir Access-Blocking nicht nur im Rahmen eines Monopolmodells, sondern ebenso im Rahmen von Konzessions- oder Lizenzmodellen, hinsichtlich unerlaubter Angebote ablehnen.

In Bezug auf die Kontrolle von Finanzströmen sehen wir zwar ein gewisses Potential zur Erschwerung der Nutzung nicht zugelassener Angebote. Auch in diesem Bereich hat sich jedoch im Ausland gezeigt, dass in der Regel genügend Umgehungsmechanismen bestehen, um auch solche Einschränkungen zu unterlaufen. Die Anreize hierfür werden abermals umso größer sein, je beschränk-

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 19

ter das legale Angebot ist, also insbesondere in Verbotssituationen und Monopol-situationen virulent werden.

Auch das Beispiel der USA (UIEGA ACT 2006) zeigt, dass ein Verbot von Internetglücksspiel, auch wenn es durch verschiedene Maßnahmen wie die Beschränkung von Zahlungsmethoden, Blockierung der Websites und Ähnlichem flankiert wird, nicht zu einer nachhaltigen Eindämmung des Glücksspiels führt. So kam es in den USA nur kurzfristig zu einem Rückgang der Bruttospielerträge von Euro 4.8 Milliarden im Jahr 2006 auf Euro 3,4 Milliarden im Jahr 2007; für das Jahr 2009 wurden aber bereits wieder Euro 4.2 Milliarden erwartet³. Ähnliches gilt etwa für den türkischen Internetmarkt. Dort war zwar ein Rückgang von Euro 130.2 Millionen Bruttospielerträge im Jahr 2007 auf Euro 75.5 Millionen im Jahr 2008 zu verzeichnen. Im Jahr 2009 wurden aber bereits Euro 204.8 Millionen vorausgesagt. Dabei ist zu betonen, dass nach der Verbotssituation jeweils ein Großteil der Erträge fortan in den Schwarzmarkt floss.

3.17 Frage 23 – Spielsuchtbekämpfungs-Instrumente im Netz

BITKOM sieht zahlreiche Möglichkeiten, im Rahmen der Zulassung des Internetglücksspiels Suchtpräventionsmechanismen zu etablieren. Letztlich ermöglicht gerade das Internet aufgrund seiner unmittelbaren Rückkanalfähigkeit spezifische Kontrollmechanismen, die sich etwa offline nicht in gleichem Maße umsetzen lassen. Anbieter sollten entsprechend generell zur Förderung von verantwortungsvollem Spielen und Wetten verpflichtet werden, was durch konkret gesetzlich vorgeschriebene oder in Konzessionsbedingungen verankerte Maßnahmen zur Spielsuchtprävention und zum Jugendschutz gewährleistet werden kann. Aus BITKOM-Sicht sollten diese Mechanismen einen Mix aus Eigenschutzoptionen und objektiven Limitierungen enthalten.

Im Rahmen des Eigenschutzes kann zum Beispiel an Einzahlungslimits gedacht werden, deren Höhe der Nutzer selbst festlegen kann. Ebenfalls in die Kategorie des Selbstschutzes fällt die Möglichkeit des kompletten Spielausschlusses auf Anforderung des Nutzers.

Generell ist zu betonen, dass die Schutzmechanismen grundsätzlich spielform- und vertriebswegübergreifend zu etablieren sind, also insbesondere auch im Offline-Sektor in vergleichbarer Weise verfügbar gemacht werden müssen.

In objektiver Hinsicht kann die Unterbindung einer Tätigkeit von Einsätzen auf Kredit sowie die bereits oben erwähnte Absicherung der Volljährigkeit des Kunden – ggf. über Altersverifikationssysteme – festgelegt werden. Im Hinblick auf die Identifizierung und Authentifizierung kann im Übrigen künftig ggf. auch auf den elektronischen Personalausweis zurückgegriffen werden, was ebenfalls als Anforderung niedergelegt werden könnte.

Im Hinblick auf spezifische Spielerschutzsoftware hat BITKOM bislang keine eigenen Erkenntnisse über bereits verfügbare, hinreichend evaluierte Lösungen.

3.18 Frage 24 - Umsatzerwartungen

Wie auch in anderen Lebensbereichen nimmt das Internet als Vertriebskanal auch beim Glücksspiel eine immer größere Bedeutung ein. Bisher liegen über die Größe des Online-Glücksspielmarktes keine validen Daten vor, sondern le-

³ H2 Gambling Capital, Nov 2009

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 20

diglich Schätzungen über den Umfang des Marktes. Die Frage nach den Umsatzpotentialen in verschiedenen Regulierungsszenarien ist zum heutigen Tag nicht zu beantworten. Die Höhe der Umsätze würde unter anderem durch die Anzahl der Anbieter, die Möglichkeiten der Werbung und die gewählten Steuersätze bestimmen. Im nachfolgenden finden Sie eine Schätzung über die Umsätze der Online-Anbieter für das Jahr 2009.

Online Markt	Marge	Bruttospielertrag* (in Mio Euro)	Quelle:
Online Sportwetten	8%	300	bwin interne Schätzungen (GBGC 238 Mio. Euro)
Poker	keine*	300	bwin interne Schätzungen (H2Gambling 160 Mio. Euro)
Casino	5%	282	H2Gambling
Games	5%	20	H2Gambling
GESAMT (in Mio Euro)		902	

* Bruttospielertrag = Wetteinsatz abzüglich Wittgewinn oder bei Poker die einbehaltene Tischgebühr nach jedem Spiel

*bei so genannten cash-game Pokerspielen ist eine Berechnung der Marge nicht möglich.

3.19 Fragenkomplex Abgabenerhebung, Fragen 25 – 27

BITKOM erkennt an, dass die sachgerechte und auch an den Lenkungszielen des Staatsvertrages ausgerichtete Besteuerung des Glücksspiels Teil der Diskussion um den regulatorischen Rahmen sein sollte.

Wir halten eine Differenzierung der Besteuerung entlang der Suchtgefährdung zwar grundsätzlich für denkbar. Dies würde allerdings voraussetzen, dass diese Gefährdungspotentiale zum einen belastbar wissenschaftlich erwiesen sind. Zum anderen müsste gewährleistet sein, dass gerade in diesem Bereich ein übergreifender Maßstab sichergestellt ist, der auch die nach allen bekannten Studien klar am höchsten eingestufte Suchtgefährdung des stationären Automatenspiels entsprechend berücksichtigt. Insoweit müsste die Besteuerung von Lotto, Wetten und anderen Spielen entlang der Gefährdungspotentiale erheblich hinter der Besteuerung des Automatenspiels zurückbleiben.

Soweit uns bekannt ist, konnte im Übrigen in Studien bislang nicht nachgewiesen werden, dass eine Erhöhung der Steuern, die letztlich zu niedrigeren Auszahlungsquoten führt, als Methode der Suchtprävention wirksam ist. Zudem müsste berücksichtigt werden, dass die Besteuerung nicht zu Auszahlungsquoten führt, die letztlich die Attraktivität der Angebote gegenüber unregulierten Services zu sehr absenkt, da andernfalls wiederum Fluchteffekte drohen.

Konkret angemessene Steuersätze zu benennen, ist aus Sicht des BITKOM in abstrakter Form schwer möglich. Berücksichtigt werden müsste in jedem Fall, inwieweit den Anbietern zusätzliche Abgaben über Lizenzgebühren entstehen und in welchem Rahmen sich das Steuerniveau in anderen Ländern bewegt.

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 21

Dies zugrunde gelegt, scheinen Steuersätze in der Region von 10-20 % des Bruttospielertrages als grober Maßstab angemessen – orientiert an den Märkten Großbritannien und Italien, die bereits auf einen umfassend regulierten Markt setzen. BITKOM spricht sich insoweit grundsätzlich für ein am Bruttospielertrag ausgerichtetes Besteuerungssystem aus.

Insgesamt sollte auch aus finanzpolitischer Sicht berücksichtigt werden, dass der Steuersatz die Hinwendung der Nutzer zu den lizenzierten Angeboten ermöglichen muss, da die Nutzung unregulierter Angebote, die – wie oben dargelegt – aus unserer Sicht nicht effektiv verhindert werden kann, zu einem Totalausfall aus fiskalpolitischer Sicht führt.

Die Sicherstellung der Steuereinnahmen bei in Deutschland veranstalteten Spielen kann – auch bei Anbietern mit Sitz im Ausland – über das entsprechende Registrierungsszenario für die Kunden sichergestellt werden. Auch hier könnte künftig der elektronische Personalausweis als Authentifizierungsinstrument eine Rolle spielen. Die Problematik der Sicherung der Steuereinnahmen in dem jeweiligen Land ist im Übrigen auch in sämtlichen anderen regulierten Märkten eine relevante Fragestellung, so dass auch hier ggf. auf entsprechende Mechanismen im Ausland rekurriert werden könnte. Verbreitet sind etwa Audit & Self Control-Systeme, die der Prüfung durch neutrale Wirtschaftsprüfer unterliegen.

3.20 Frage 28 – Bewertung Suchtpotenzial

Um hier tatsächlich eine Aussage zu treffen, bedarf es entsprechender Untersuchungen. Eine wagen Annahme oder Behauptung sollte nicht Basis einer gesetzgeberischen Intention sein.

3.21 Einleitende Anmerkung zur Beantwortung der Fragen 33 – 68

BITKOM weist vorsorglich darauf hin, dass mit der Beantwortung der nachfolgenden Fragen, die sich anders als die einleitenden, perspektivisch orientierten Fragestellungen, mit dem geltenden Recht beschäftigen, keine positive Bewertung des dem geltenden Recht generell zugrundeliegenden Monopolmodells einhergeht. Wir verweisen insofern hinsichtlich dieser Grundsatzfrage auf unsere oben dargelegten Positionen. Die Beantwortung der Einzelfragen zum geltenden Recht dient daher nicht der Bewertung der Praktikabilität oder Sinnhaftigkeit des Monopolmodells, sondern ausschließlich der Einschätzung zu einzelnen Punkten, die auch im Rahmen des von uns präferierten konzessions- bzw. Lizenzmodells virulent würden. Wir erlauben uns aus diesem Grund außerdem, auf eine Beantwortung uns nicht betreffender Fragestellungen zu verzichten.

3.22 Frage 33 - § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV: allgemeine Erlaubnispflicht für die Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele?

BITKOM sieht, wie bereits oben dargelegt, die Erlaubnispflicht als zentrales Element jedes regulierten Marktes. Soweit ersichtlich ist die Erlaubnispflicht insoweit auch Bestandteil sämtlicher liberalisierten Modelle im Ausland. Nur über eine Erlaubnispflicht im Sinne einer formellen Lizenzerteilung können die maßgeblichen Schutzvorkehrungen wirksam angeordnet und im Nachgang beaufsichtigt werden.

3.23 Frage 34 - § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV: Verbot unerlaubten Glücksspiels?

Das Verbot unerlaubten Glücksspiels ist in formeller Hinsicht eine notwendige Folge und gewissermaßen die Kehrseite der Lizenzierungspflicht. Es ist auch

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 22

Ausdruck des mit der Lizenzerteilung letztlich verbundenen staatlich abgesicherten Qualitätsversprechens. Wir geben allerdings gleichwohl nochmals zu bedenken, dass das Verbot im Umfeld des Internets auf faktische Durchsetzungsprobleme stößt und stoßen wird, weil eine effektive Aussperrung nicht lizenzierter Angebote aus dem Ausland rechtlich und technisch kaum zu bewerkstelligen ist. Die Regulierungs- und Kanalisierungswirkung des formellen Verbots darf daher nicht überschätzt werden; es muss in jedem Fall ein attraktives Angebotsportfolio für die Nutzer verbleiben, da dieses eine höhere Kanalisierungswirkung zu regulierten Angeboten hat, als es ein formelles Verbot je haben wird.

3.24 Frage 35 - § 4 Abs.2 Satz1 GlüStV: Wie bewerten Sie die Bindung der Erlaubnis an die Ziele des § 1 GlüStV?

Die im GlüStV vorgesehene Bindung der Erlaubnis an die Zielsetzungen des Staatsvertrages ist konsequent und ebenfalls in sämtlichen Regulierungsmodellen, insbesondere auch liberalisierten Ansätzen, üblich. Wir messen besondere Bedeutung der Zielsetzung einer Kanalisierung der Nutzer in regulierte Angebote bei. Im Hinblick auf die aktuelle Praxis im Lottobereich sei allerdings darauf hingewiesen, dass aus Sicht des BITKOM gerade die entsprechende Bindung auch staatlicher Angebote faktisch nicht effektiv kontrolliert wird, was nicht zuletzt entsprechende Passagen in Gerichtsentscheidungen belegen, die sich mit der Werbung für staatliche Lotterien beschäftigen. Bedeutsam in einem den Marktgegebenheiten angepassten Konzessions- bzw. einem Lizenzmodell ist daher, dass die staatliche Aufsicht sowohl private als auch staatliche Angebote nach den gleichen Maßstäben bewertet.

3.25 Frage 36 - § 4 Abs. 2 Satz 2 GlüStV: Wie bewerten Sie das Verbot der Erlaubnis der Vermittlung unerlaubten Glücksspiels?

Zwar ist das Vermittlungsverbot grundsätzlich ebenfalls eine Konsequenz aus der allgemeinen Lizenzpflicht und insofern in regulatorischer Hinsicht ein folgerichtiger Ansatz – jedoch bestehen auch hier in der Praxis letztlich Durchsetzungsprobleme, die im Hinblick auf die Zielsetzung der Kanalisierung des Staatsvertrages Berücksichtigung finden müssen.

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass im geltenden Recht über das Pauschalverbot für Internetglücksspiel indirekt auch ein faktisches Vermittlungsverbot für erlaubtes Glücksspiel determiniert wird, was wir als kritisch ansehen und was gerade nicht als Konsequenz der Lizenzpflicht bewertet werden kann.

3.26 Frage 37 - § 4 Abs.2 Satz 3 GlüStV: Ausschluss des Rechtsanspruchs auf Erlaubnis?

Entsprechend unserer allgemeinen Position zu zahlenmäßig begrenzten Konzessionsmodellen sehen wir die Versagung eines Rechtsanspruches auf Erlaubnis als hochproblematisch an. Grundsätzlich sollte jeder Anbieter, der die am Lenkungszweck des Staatsvertrages ausgerichteten regulatorischen Anforderungen erfüllt, die Möglichkeit einer Erlaubnis erhalten. BITKOM teilt insbesondere nicht die Auffassung, wonach eine statische abstrakte Begrenzung der Angebotslandschaft per se dem Schutzzweck des Staatsvertrags Rechnung trägt.

3.27 Frage 38 - § 4 Abs.3 GlüStV: Minderjährige

BITKOM unterstützt ohne Einschränkungen das Spielverbot für Minderjährige. Der Jugendschutz gehört neben dem allgemeinen Nutzerschutz und der Sucht-

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 23

prävention zu den maßgeblichen Säulen eines regulierten Marktes. Alle seriösen Unternehmen im Glücksspielsektor sehen Maßnahmen zum Ausschluss der Teilnahme Minderjähriger vor. Wir verweisen hierzu auch auf unsere Ausführungen oben unter Punkt 3.6.2.

3.28 Frage 39 - § 4 Abs.4 GlüStV: Verbot des Internetglücksspiels?

BITKOM wendet sich mit Nachdruck gegen das Pauschalverbot des Internetglücksspiels nach § 4 Abs. 4 GlüStV. Dieses spezifische, nicht anbieter- oder spielformbezogene, sondern rein vertriebswegorientierte Verbot ist eine sachlich nicht gerechtfertigte Diskriminierung eines bestimmten Mediums. Wir zweifeln nachdrücklich die Behauptung an, allein die Nutzung dieses Vertriebsweges erhöhe die Suchtgefährdung oder die spezifische Betrugsgefahr. Auch im Internet sind genau wie im stationären Bereich Schutzmechanismen zur Bekämpfung der Suchtgefahr und zum Jugendschutz möglich und bei den entsprechenden Anbietern im Ausland auch absolut üblich. Grundsätzlich lässt sich aufgrund der Rückkanalfähigkeit im Internet sogar einiges mehr umsetzen als im stationären Bereich, da der Anbieter insoweit direkten Zugang zu bestimmtem Spielverhalten des Nutzers hat.

Vor allem aber geht das pauschale Internetverbot vollständig an der Erwartungshaltung der Nutzer vorbei und ist damit aus Akzeptanzgesichtspunkten eine vollständige Fehlregulierung, die im Übrigen dem Leitgedanken der Kanalisierungswirkung des Staatsvertrages gerade widerspricht. Dies zeigen nicht zuletzt die sinkenden Einnahmen beim staatlichen Lotto und der Zulauf zu Angeboten, die über das Netz gerade eine Teilnahme am deutschen Lotto abbilden.

Außerdem führt das Internetverbot gerade durch die Erstreckung auf die Spielvermittlung faktisch zu einem Ausschluss der Erlaubnis für *erlaubtes* Glücksspiel, da es sich als systemfremde Querschnittsregelung quer zur sonstigen Systematik des Staatvertrages bewegt.

BITKOM geht insgesamt davon aus, dass im Falle der Beibehaltung des Pauschalverbots für Online-Glücksspiel die Lenkungsziele des Staatsvertrages nicht erfüllt werden können.

3.29 Frage 40 - § 5 Abs. 3 GlüStV: Ausschluss von Werbung

Das Generalverbot der Werbung selbst für erlaubtes Glücksspiel ist aus BITKOM Sicht nicht akzeptabel. Es ist außerdem gerade in Bezug auf das online-Umfeld nicht sachgerecht, da eine Steuerung ausländischer Werbung für ausländische Angebote selbst bei einem radikalen Sperransatz auf Access-Ebene nicht umsetzbar ist.

Letztlich stellt das Werbeverbot eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung bestimmter Medien gegenüber anderen und damit auch eine Bevorzugung der Printmedien und des Radios gegenüber dem Internet dar. Diese ist sachlich nicht gerechtfertigt. Es ist insbesondere nicht ersichtlich, warum Werbung, die den Anforderungen der Abs. 1 und 2 entspricht, nicht auch im Internet, Fernsehen und über Telefon zulässig sein sollte. Insbesondere Werbung ohne Aufforderungscharakter, etwa in Form des Sponsoring, ist im Internet und Fernsehen nicht schädlicher als an anderer Stelle.

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 24

3.30 Frage 41 - § 5 Abs.4 GlüStV: Verbot der Werbung für unerlaubtes Glücksspiel?

Das Werbeverbot für unerlaubtes Glücksspiel ist aus Sicht des BITKOM dagegen eine konsequente Folge des Lizenzansatzes. Jedoch ist auch in diesem Zusammenhang zu betonen, dass die Durchsetzbarkeit dieses Verbots im Hinblick auf ausländische Angebote fraglich ist.

3.31 Fragen 42 - 44 § 6 GlüStV: Sozialkonzept

Die in § 6 und § 7 des GlüStV niedergelegten Verpflichtungen sind ein richtiger Ansatz, um das Lenkungsziel der Suchtprävention zu erreichen. Die konkreten Anforderungen des § 6 im Sinne eines Konzepts zur Suchtprävention und aktiver Aufklärungsmaßnahmen im eigenen Angebot werden schon heute seriösen privaten Anbietern aus dem Ausland standardmäßig erfüllt – nicht zuletzt auch aufgrund entsprechender Regelungen in Ländern mit einem liberalen Ansatz.

BITKOM geht davon aus, dass die in §§ 6, 7 niedergelegten Anforderungen, ggf. ergänzt um weitere Voraussetzungen, im Rahmen eines Konzessions- oder Lizenzmodells durch die Lizenzaufgaben weiter konkretisiert würden. Dies könnte zum Beispiel auch eine Kooperation mit Suchtpräventionsstellen beinhalten.

3.32 Frage 45 - § 8 GlüStV: Sperrsysteme, Selbst- und Fremdsperrung?

Wir verweisen zur Vermeidung von Wiederholungen hierzu zunächst auf unsere Ausführungen unter Punkt 3.17.

BITKOM erkennt grundsätzlich an, dass abseits von Monopolmodellen ein Selbst-Sperrsystem ggf. auch angebotsübergreifend wirksam werden sollte. Aus unserer Sicht kann ein solches übergreifendes System durch die in einem künftigen Konzessions- oder Lizenzmodell zugelassenen Anbieter selbst sichergestellt werden – es bedarf insoweit nicht notwendigerweise einer staatlichen Zentralstelle. Die entsprechende Überprüfung der Wirksamkeit auch übergreifender Selbstsperrungen kann im Rahmen der normalen Glücksspielaufsicht erfolgen.

Auch der Fremdsperrung steht BITKOM grundsätzlich offen gegenüber; jedoch ist die entsprechende Formulierung in § 8 Abs. 2 GlüStV zu vage, um praktikabel rechtssicher gehandhabt zu werden. Hierbei ist zu beachten, dass eine (Fremd-)Sperrung für ein an sich erlaubtes Glücksspiel einen Eingriff in den Rechtskreis des Betroffenen darstellt und in seinen praktischen Auswirkungen gewissermaßen einer sektoralen Geschäftsunfähigkeit gleichkommt. Die Verhängung einer Fremdsperrung kann daher nur unter klar definierten Voraussetzungen erfolgen und muss aus unserer Sicht zwingend abschließend den befugten Personenkreis sowie objektive gesetzliche Kriterien für Anhaltspunkte zum Vorliegen von Spielsucht oder Überschuldung beinhalten. Andernfalls liefern die Anbieter Gefahr aufgrund von für sie nicht überprüfbaren Annahmen Dritter Einschränkungen vorzunehmen und hierfür ggf. sogar haftbar zu sein. Daher muss die Regelung einer Fremdsperrung auch einen Haftungsausschluss zugunsten des Anbieters enthalten.

3.33 Frage 49 - § 9 Abs.4 GlüStV: Räumliche Beschränkung

Die in § 9 Abs.1 des Entwurfs vorgesehenen Eingriffs- und Anordnungsbefugnisse der zuständigen Behörden sind sehr weitreichend. BITKOM hegt dies bezüglich keine grundlegenden Bedenken, sieht jedoch das Erfordernis einer Konkretisierung. Insbesondere § 9 Abs.1 Nr. 2 GlüStV lässt

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 25

sehr viel Interpretationsspielraum, da er nicht im Sinne einer Einschränkung der Anordnungsbefugnis näher beschreibt, welche Art von Anforderungen mit welcher Zielrichtung angeordnet werden dürfen. So wie die Norm formuliert ist, ergibt sich lediglich eine Beschränkung der Anordnungsbefugnis aus dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz mit der Folge, dass die Behörde umfangreich in die Ausgestaltung und Konzeption des Glücksspiels und der Werbemaßnahmen eingreifen kann. Hier bedürfte es klarerer Bezugnahmen, welche Maßnahmen Behörden konkret ergreifen dürfen.

§ 9 Abs. 1 GlüStV erleichtert den Behörden länderübergreifende Eingriffe. Demgegenüber fehlt bei § 9 Abs.4 GlüStV eine entsprechende Regelung. Dies hat zur Folge, dass derjenige, der länderübergreifend tätig werden will, in jedem Land eine Erlaubnis beantragen muss. Diese Regelung bringt einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich und entspricht auch im Gefüge der Staatsverträge nicht mehr dem gesetzlichen Standard. Im Rahmen eines Konzessions- oder Lizenzmodells müsste daher in jedem Fall eine bundesweite Beantragung nach dem Vorbild der mit dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingeführten Plattformregulierung etabliert werden. Die Gründe für die Zentralisierung, welche in diesem Sektor zugrundelagen, sind übertragbar auf ein Lizenzmodell im Glücksspielsektor.

3.34 Frage 60 - § 21 Abs.1 GlüStV: Sportwetten

BITKOM erkennt grundsätzlich an, dass auch der Sportwettenbereich einer staatlichen Regulierung unterliegen muss, die sich an den Lenkungszielen des Staatsvertrages orientiert. Die im GlüStV neben dem Pauschalverbot für Angebote im Internet für Sportwetten weiter vorgesehenen Einschränkungen gehen aus unserer Sicht allerdings zu weit, als sie ausschließlich Kombinations- und Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen ermöglichen. Die Erfahrung zeigt, dass Nutzer vielfältigere Wettoptionen nachfragen, insbesondere Wetten auf Einzelaspekte von Sportereignissen und Wettabgaben während eines laufenden Sportereignisses. Das Angebot von sogenannten Live-Wetten ist mittlerweile ein Standardprodukt aller großen Anbieter und wird von den Nutzern stark nachgefragt.

Wir geben gerade vor dem Hintergrund der jüngsten Wettskandale zu bedenken, dass ein auf eine reine Ausgangswette zugesetzter Wettmarkt die Gefahr birgt, dass sich erneut Grau- und Schwarzmärkte bilden, die auch die Beeinflussung von Sportereignissen provozieren könnten. Aus BITKOM-Sicht muss gerade im Sportwettenbereich daher ein grundlegendes Ziel der Regulierung die Austrocknung solcher Schwarzmärkte sein.

Dabei ist zu betonen, dass gerade im Netz vielfältige Möglichkeiten des Spielerschutzes bestehen, die den Ausschluss ganzer Wettformen auch aus Präventionsgesichtspunkten entbehrlich machen.

3.35 Frage 61 - § 21 Abs.2 Satz1, GlüStV: Trennungsgebot

BITKOM bewertet das in § 21 Abs. 2 S. 1 GlüStV niedergelegte Trennungsgebot als sinnvoll und notwendig, um einer Vermischung von Interessen und etwaige Manipulationsanreize auszuschließen. Wir unterstützen eine solche Regelung daher auch innerhalb eines Konzessions- oder Lizenzmodells.

Stellungnahme

Strukturierte Anhörung Zukunft Glücksspielwesen

Seite 26

3.36 Frage 63 - § 21 Abs.2 Satz 2 Alt. 2 GlüStV: Verbot der Trikot- und Bandenwerbung im Fall der Übertragung in den Medien?

BITKOM sieht das generelle Verbot der Banden- bzw. Trikotwerbung für Sportwetten als nicht sachgerecht an. Wir verweisen insofern auch auf unsere allgemeinen Ausführungen zur Werberegulierung im Glücksspielbereich unter Punkt 3.11.

3.37 Frage 64 - § 21 Abs.2 Satz3 GlüStV: Verbot von Wetten während des laufenden Sportereignisses sowie über Telekommunikationsanlagen?

Wir verweisen für die Frage auf unsere Ausführungen zu Frage 60 und zu Frage 39. Die Erfahrungen im Ausland zeigen, dass auch bezüglich des Angebots von Wetten während des laufenden Ereignisses ein relevanter Bedarf besteht, an dem nicht vorbeireguliert werden darf. In Bezug auf das generelle Vertriebsverbot über Telekommunikationsanlagen haben wir die gleichen grundlegenden Einwände wie gegen das Pauschalverbot für Internet-Glücksspiel nach § 4 Abs. 4 GlüStV.

3.38 Frage 65 - § 21 Abs.3 GlüStV: Ausschluss gesperrter Spieler

Die Regelungen des § 21 Abs. 3 GlüStV werden von BITKOM, entsprechend vorher gemachter Ausführungen unterstützt und auch in dem von uns angestrebten Konzessions- bzw. Lizenzmodell für sinnvoll erachtet.